



MASARYKOVA UNIVERZITA
PRÁVNICKÁ FAKULTA

COFOLA 2018

Část IV.
Právo na přístup k soudu

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

IURIDICA

vol. 625

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY

řada teoretická
svazek č. 625

COFOLA 2018

Část IV.

Právo na přístup k soudu

Eds.:

Jaroslav Benák, Zuzana Vikarská, Michal Janovec

Masarykova univerzita
Brno 2018

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „COFOLA 2018“ číslo MUNI/B/1179/2017 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2018.

Recenzenti:

JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., LL.M., Ing. Mgr. Jaroslav Benák, Ph.D.,
JUDr. Maxim Tomoszek, Ph.D., JUDr. Ladislav Vyhnanek, Ph.D., LL.M.

© 2018 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-9044-6 (online : pdf)

Obsah

Vybrané faktory omezující přístup k soudu se zvláštním zaměřením na vztah správního a soudního řízení	7
<i>Marek Chudoba</i>	
Moderační právo ve správním soudnictví	17
<i>Nikola Jílková</i>	
Využívanie moderačného oprávnenia v správnom súdnictve v Slovenskej republike	30
<i>Marianna Džáčková, Ľudovít Máčaj</i>	
Kompetenční vyluky, osvobození od soudního poplatku a bezplatné právní zastoupení v soudním řízení správním	50
<i>Lenka Mičkalová</i>	
Institut nepřijatelnosti dle § 104a s. ř. s. jako možné riziko odepření práva na přístup k soudu	78
<i>Aneta Králová</i>	
Přezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu o zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření	99
<i>Kamil Jelínek</i>	
Zajištění cizince a přístup k soudu dle zákona o pobytu cizinců	110
<i>Eva Lásková</i>	
Právo na přístup k soudu ve vízovém řízení	126
<i>Markéta Vlková</i>	
Soudní vyluka podle § 26 zákona o státním občanství	143
<i>Barbora Gonsiorová</i>	
Právo na přístup k soudu ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci	154
<i>Ivo Keisler</i>	
Přezkum veřejných zakázek malého rozsahu	185
<i>Miroslav Knob</i>	

Práva příslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže v konaní pred súdom.....	196
<i>Ingrida Papáčová</i>	
Stát jako subjekt aktivně legitimovaný k podání ústavní stížnosti.....	205
<i>Martina Baráková</i>	
Náhodné pridelovanie podaní z pohľadu českej a slovenskej ústavnoprávnej jurisprudencie.....	236
<i>Daniel Pal'ko</i>	
Osoby se zdravotním postižením a jejich právo na přístup k soudu.....	251
<i>Jana Havlová</i>	
Rozložení důkazního břemene ve sporech o diskriminaci.....	261
<i>Jana Kvasnicová</i>	
Meziamerický systém ochrany základních lidských práv a svobod.....	278
<i>Veronika Doubková</i>	
Možnost zavedení institutu nepřijatelnosti ústavní stížnosti jako mechanismu regulace nápadu	290
<i>Alžbeta Nemeškalová Rosinová</i>	
Mandatorní mediace: překážka uplatnění práva na přístupu k soudu?	321
<i>Jan Holas</i>	
Přezkum předpisů profesních komor.....	335
<i>Alena Pumprlová</i>	

Vybrané faktory omezující přístup k soudu se zvláštním zaměřením na vztah správního a soudního řízení

Marek Chudoba

Katedra správního práva a finančního práva, Právnická fakulta,
Univerzita Palackého, Olomouc, Česká republika

Abstrakt

Príspevek se věnuje vybraným faktorům, které mohou omezovat přístup k soudu, respektive k jiným orgánům plnícím některé úkoly spadající jinak primárně do moci soudní, a to zejména rozhodování sporů mezi účastníky hmotněprávních vztahů. Mezi vybrané faktory patří zejména absolutní či relativní povinnost úhrady soudních a správních poplatků, dále složitost hlavně kontradiktorních správních a soudních řízení, kvalifikace jednotlivých „rozhodců“ (soudců z povolání a oprávněných úředních osob), jakož i vztah mezi správním a soudním řízením, a to jak ve smyslu samostatném (vlivy tzv. zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů), tak i ve smyslu návaznosti soudního řízení na správní řízení, tj. zejména následný přezkum správních rozhodnutí soudy civilními nebo soudy správními. Text se také krátce snaží rozvést situaci de lege lata v oblasti tzv. alternativního řešení sporů (ADR) zahajovaných na návrh spotřebitelů coby institut snižující práh přístupu k relevantnímu řešení některých sporů.

Klíčová slova

Omezení přístupu; soudní poplatky; soudní řízení; správní poplatky; správní řízení.

1 Úvod

Právo na přístup k soudu, respektive případně k jinému orgánu veřejné moci, který jakoby plní některé funkce soudu (např. rozhodování soukromoprávních sporů) s eventuálním soudním přezkumem jeho rozhodnutí,

je ve své podstatě elementární součástí průchodu „jiného“ práva v nejširším smyslu, jinými slovy – neexistovalo-li by právo na přístup k soudu či jinému orgánu veřejné moci naplňující (dávající průchod) „jinému“ právu, pak by toto „jiné“ právo bylo v realitě častokrát stěží uplatnitelné. Leckdy však může existovat pochybnost, zda právo na přístup k soudu není prakticky poněkud kráceno tím, že mu „předchází“ různé elementy, které samostatně či v souhrnu vytvářejí určité odrazující bariéry ve svém důsledku způsobující, že se právo na přístup k soudu ani nenaplní a to z vůle potenciálních účastníků soudního řízení.

Skutečnost, že existují rozdíly mezi kontradiktorním (civilním) soudním řízením a sporným správním řízením (§ 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů) není jistě třeba nějak zvláště polemizovat. Existují ovšem i velké rozdíly, které nejsou zcela evidentní, resp. jedno- duše poznatelné, a které v konečném důsledku mohou znamenat zhoršení přístupu k soudnímu přezkumu správních rozhodnutí, resp. k povýtce konečnému řešení sporu.

Spíše pro zajímavost lze uvést, že jedním z takových markantních rozdílů, který však zejména na první pohled pro účastníky řízení nemusí být zcela zřejmý, je počet fyzických osob, které se účastní na procesu sporného řízení a průměrný počet úkonů v takovém řízení, jinými slovy počet ochranných mechanismů plynoucích z toho kterého řízení (soudní, správní).

Jak plyne z důvodové zprávy Ministerstva spravedlnosti k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, a jiné¹, tak „*v případě soudního řízení se na procesu sporného řízení podílí zpravidla 8–9 osob a průměrný počet úkonů v řízení je přibližně 60*“, kdežto „*na procesu správního řízení se podílí osob méně, přičemž toto řízení je celkově jednodušší, což vyplývá již z jeho povahy*“. V tomtéž zdroji je proklamováno: „*Soudní řízení se zakládá na odlišných východiscích a ve srovnání*

¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. *Portál ODOk* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky [cit. 17. 3. 2018]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RACK9ZRH3LYB>

se správním řízením vykazuje vyšší počet ochranných mechanismů se zřetelem k právům účastníků a s tím souvisejících úkonů.“. Výše uvedený názor de lege lata neplatí bezvýjimečně.

Jinými slovy lze říci, že zde může existovat velký rozdíl v tom, zda započne účastník řízení (ať již v pozici žalobce/ navrhovatele, nebo žalovaného/ odpůrce) „svou“ při u soudu nebo u správního orgánu s následným přezkumem jeho rozhodnutí u soudu, přičemž tento rozdíl spočívá mj. v tom, co lze označit za jakousi „vůli podstupovat řešení u dvou orgánů veřejné moci“ s ohledem na předcházející správní řízení před řízením soudním.

2 Vybrané korelace nejen mezi soudy a správními orgány

Patrně nejlépe se uvedené demonstruje na sporných řízeních v soukromoprávních věcech. Obecně platí, že správní rozhodnutí o sporu (správní akty v kontradiktorní věci v užším smyslu) jsou přezkoumatelná soudně. V takovém případě je potřeba, aby se obligatorně (primárně) obrátil aktivně legitimovaný účastník řízení na správní orgán s odpovídajícím návrhem. Zjednodušené schéma neberoucí v potaz některé procesní odchylky (např. rozhodování příkazem, rozhodnutí bez přípustného řádného opravného prostředku) u správního orgánu, s jehož závěry v rozhodnutí vyjevenými některý z účastníků nesouhlasí, pak vypadá následovně: návrh na zahájení řízení – rozhodnutí – odvolání/rozklad – rozhodnutí správního orgánu 2. stupně – napadení rozhodnutí příslušným podáním k civilnímu či správnímu soudu (dle charakteru rozhodnutí správního orgánu) a odpovídající (další) opravné prostředky v rámci soudnictví. Je zřejmé, že pokud by měl možnost se účastník již od počátku obrátit na moc soudní, pak lze první čtyři položky schématu vymazat.

Takové schéma zná ale četné výjimky, které spíše kladou další otázky. Tak např. v případě sporných řízení dle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, když je rozhodnutím dle § 64 odst. 1 téhož zákona účastníkovi telefonní služby ukládána povinnost hradit za poskytnutou službu cenu ve výši platné v době poskytnutí této služby, se může tento účastník bránit včasným podáním řádného opravného prostředku – rozkladu – a to v případě jakékoli výše sporné dlužné částky (tedy i u „super-bagatelních pohledávek“ poskytovatelů takových služeb). V případě, že by byla

taková věc projednávána v rámci soudní moci, pak takový „benefit“ účastníkovi neplyne, jak na to mj. upozorňoval Veřejný ochránce práv², neboť ve smyslu § 202 odst. 2 část věty před středníkem zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, odvolání není přípustné proti rozsudku, vydanému v řízení, jehož předmětem bylo v době vydání rozsudku peněžité plnění nepřevyšující 10.000 Kč, k příslušenství pohledávky se přitom nepřihlíží. Otázkou může být, v čí prospěch je vytvoření dalších ochranných mechanismů v rámci správního řízení v tomto případě? Jaký je rozdíl mezi pohledávkou ve výši 9.999 Kč za nezaplacený telefonní přístroj, o které bude rozhodovat bez možnosti odvolání soud, a pohledávkou v té samé výši za služby elektronických komunikací („hovorné“), o které bude rozhodovat správní orgán s možností řádného opravného prostředku a dalšího případného soudního přezkumu?

V tomto ohledu lze také nalézt další významné procesní specifikum zasahující ve svém důsledku častokrát do roviny toho, kdo bude oním orgánem „první linie“ – rozhodování zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, který se v minulosti kupř. usnesl, že právě spor o cenu za zakoupené technické zařízení k přijímání telekomunikačních služeb spadá v „první linii“ rovnou do rukou soudů a nikoli již správního orgánu (viz např. usnesení ze dne 22. února 2018 pod č. j. Konf 51/2017-12).

Nelze pak opomenout ani výši některých poplatků – kupříkladu soudních poplatků, když např. za podání odvolání proti rozhodnutí soudu ve věci samé, je-li předmětem odvolacího řízení peněžité plnění, se obvykle platí poplatek dle příslušné položky zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Ve sporném správním řízení se obvykle takový poplatek neplatí (srov. např. § 17 zákona č. 194/2017 Sb., o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a o změně některých souvisejících zákonů, či opět početná sporná řízení dle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích).

² Přípomínky Veřejného ochránce práv k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Veřejný ochránce práv [cit. 17. 3. 2018]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Pripominiky/PDCJ710-12_o-elektronickych-komunikacich.pdf

Obecně se však patrně spíše lze domnívat, že vytváření mnoha-stupňových procesních linií řešení soukromoprávních sporů (tj. kombinace správního a soudního řízení s jejich řádnými i mimořádnými opravnými prostředky) patrně nepovede ke vzniku „obecně spravedlivějšího rozhodování sporů“, a to již z toho důvodu, že se většina účastníků z různých důvodů „spokojí“ již s prvostupňovým rozhodnutím správního orgánu (uvedené je do určité míry spekulací, nicméně lze na alespoň částečnou relevanci takového úsudku usuzovat i z dále uvedených statistických dat).

Dle již zmíněné důvodové zprávy návrhu zákona, kterým se mění zákon o elektronických komunikacích, existovaly v průběhu času různé počty ohledně rozhodování účastnických sporů o peněžité plnění Českým telekomunikačním úřadem (konkrétně za roky 2005–2014).

Z přehledové tabulky uvedené v dané zprávě tak vyplývá, že procentuální podíl opravných prostředků vůči nenapadeným rozhodnutím činí relativně nízký počet (s výjimkou jediného roku jsou všechny roky pod 10 %). Další vypovídací hodnotu může mít pak přehledová tabulka obsahující počty soudně napadených druhostupňových rozhodnutí správního orgánu v těch samých věcech³:

Rok	Rozhodnutí	Rozkladů	Rozhodnutí o rozkladu	Napadeno žalobou
2010	96 834	925	1 035	84
2011	66 134	8 134	1 617	311
2012	87 062	8 013	2 059	1
2013	53 500	3 271	2 161	0
2014 (k 30. 9.)	90 684	2 599	2 978	0
Celkem	394 214	22 942	9 850	396

Z uvedených údajů v součtu rezultuje, že u soudu byl přezkoumán jen malý zlomek pravomocných správních rozhodnutí. Je záhodno připodotknout, že v souvisejícím dokumentu k výše uvedené tabulce je upozorňováno Českým telekomunikačním úřadem, že „*uvedený počet rozhodnutí napadených*

³ Příloha k poskytnutí informace na žádost. Český telekomunikační úřad [online]. Praha: Český telekomunikační úřad [cit. 17. 3. 2018]. Dostupné z: https://www.ctu.cz/cs/download/ostatni/2014/informace_na_zadost-ak_broz-sokol-novak-02_10_2014-cj-ctu-58335_2014-620_priloha.pdf

žalobou je (...) pouze orientační⁴⁴. I přesto však o lecčem mohou uvedené počty napovídat, nicméně o čem konkrétně, to se 100% zřejmostí tvrdit nelze, neboť důsledek relativně minimálního počtu rozhodnutí správního orgánu napadeného soudně může být prostě i jen např. důsledek kvalitního rozhodování správního orgánu.

Podobně spekulativní může být otázka, zda může být tím kvalitnější (rozuměj zejména méně opravnými prostředky napadáno) rozhodování správního orgánu, čím více oprávněných úředních osob s právníkem vzděláním (v porovnání s nikoli právníky vzdělanými) se na rozhodování sporů podílí. Český telekomunikační úřad svého času publikoval následující: „*Konkrétně v 1. až 3. čtvrtletí 2013 bylo z 51 referentů 7 osob (referentů) s ukončeným právníkem vzděláním a ve 4. čtvrtletí 2013 bylo z 221 referentů 14 osob (referentů) s ukončeným právníkem vzděláním, kteří vyřizovali spory o povinnosti k peněžitému plnění za službu elektronických komunikací. V roce 2014 se počet osob (referentů) s ukončeným právníkem vzděláním nezměnil a od 1. 1. do 30. 9. 2014 vyřizovalo agendu týkající se rozhodnutí účastnických sporů o povinnosti k peněžitému plnění za službu elektronických komunikací 14 osob (referentů) s ukončeným právníkem vzděláním z celkového počtu 221.*“⁴⁵.

Může se pak jednat (i) o gesci správní vědy – stanovit (kvantifikovat) do jaké úrovně je pro účastníka správního řízení „snesitelné“ účastnit se soudního řízení „navazujícího“ na řízení správní, pakliže není spokojen s vyřízením věci v rámci správních orgánů, resp. nakolik snižuje „ochotu a schopnost“ vstupovat do soudního řízení skutečnost, že mu předchází řízení správní.

O důvodech „(ne)snesitelnosti“ lze v rámci rozsahu tohoto pojednání spíše jen spekulovat, nicméně krom již zmíněné relativní procesní složitosti kombinace správního řízení a soudního přezkumu rozhodnutí v něm vydaného lze zmínit, že v důvodové zprávě k Návrhu nařízení Evropského Parlamentu

⁴⁴ Poskytnutí informace na žádost. *Český telekomunikační úřad* [online]. Praha: Český telekomunikační úřad [cit. 17. 3. 2018]. Dostupné z: https://www.ctu.cz/cs/download/ostatni/2014/informace_na_zadost-ak_broz-sokol-novak-02_10_2014-cj_ctu-58335_2014-620_dopis.pdf

⁴⁵ Poskytnutí informace na žádost. *Český telekomunikační úřad* [online]. Praha: Český telekomunikační úřad [cit. 17. 3. 2018]. Dostupné z: https://www.ctu.cz/cs/download/ostatni/2014/informace_na_zadost-ak_broz-sokol-novak-16_10_2014-cj_ctu-60137_2014-30_dopis.pdf

a Rady⁶ bylo vyjeveno: „*Pokud soudní poplatky převyšují 10 % hodnoty nároku, jsou považovány za nepřiměřené. V takových případech by žalobci mohli být odrazeni od uplatnění svého nároku.*“.

Kdybychom vztáhli výše uvedenou odrazující poplatkovou hranici na účastnické spory o peněžité plnění rozhodované Českým telekomunikačním úřadem, pak by minimální sporná částka (pohledávka), aby nebyl potenciálně navrhovatel odrazen od uplatnění svého nároku, musela činit zhruba 2.000 Kč, když minimální správní poplatek činí 200 Kč dle položky 110 písm. c) sazebníku zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (a nelze jej *de lege lata* prominout či snížit). Pokud pomíneme ostatní potenciální náklady správního řízení, které mohou být v mnohem vyšších částkách, pak může být k uvedenému nutno brát do úvahy částku 1.000 Kč, resp. 3.000 Kč za žalobu podanou ve věci, o níž dříve rozhodl jiný orgán než soud, podle toho, je-li předmětem peněžité plnění do částky 20.000 Kč včetně, nebo se jedná o „ostatní případy“ (viz položka 18 sazebníku poplatků zákona o soudních poplatcích). Nebereme-li opět v potaz jiné možné náklady soudního řízení, potom se zvedá potenciální výše pohledávky „neodrazující“ od jejího uplatnění až cca na 12.000 Kč, resp. cca na 32.000 Kč (stejně by tomu bylo v případech podání žaloby ve správním soudnictví proti rozhodnutí správního orgánu).

Z výše uvedených přehledů tedy plyne, že odrazujícím elementem od soudního přezkumu správních aktů může být i postupně nabalující se struktura poplatků, a to zejména v případech tzv. bagatelních pohledávek, nicméně s jistotou to samozřejmě tvrdit bez potřebného výzkumu přesahujícího rámec tohoto příspěvku nelze.

Problematika poplatkové povinnosti je stále aktuální, jak ostatně v nedávné době judikoval Ústavní soud: „*Důvěryhodný stát a demokratická společnost založená na rovnosti lidí však nemůže vylučovat z přístupu k základním právům lidí jen podle jejich majetkové či sociální situace. (...) Zcela nepřiměřený je pak požadavek (...),*

⁶ Návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 861/2007 ze dne 11. 7. 2007, kterým se zavádí evropské řízení o drobných nárocích, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1896/2006 ze dne 12. 12. 2006, kterým se zavádí řízení o evropském platebním rozkazu. *EUR-Lex* [online]. [cit. 17. 3. 2018]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0794&from=EN>

aby za stěžovatele uhradil soudní poplatek někdo jiný z jeho rodiny či blízkého okolí. Nejen, že nemá zákonnou ani judikatorní oporu, ale jeho uznání Ústavním soudem by vedlo k „absolutizaci“ povinnosti uhradit soudní poplatek a vyprázdnění institutu osvobození od soudních poplatků. To vše by vedlo k zásahu do samotné podstaty práva na přístup k soudu. (...) Stejně tak nelze rozlišovat účastníka podle povolání či profese. Obecné soudy mají naopak při posuzování opodstatněnosti návrhu na osvobození od soudních poplatků vycházet zásadně z aktuálních majetkových poměrů, nikoliv tedy minulých či budoucích (...)⁶⁷.

Zákonodárce v relativně nedávné minulosti dal najevo, že nulová výše správních poplatků může být při rozhodování sporů realizovatelná obecně pro všechny navrhovatele z řad spotřebitelů, a to prostřednictvím tzv. alternativního řešení sporů. Alternativní řešení sporů neboli ADR (*alternative dispute resolution*) patří v České republice mezi relativně nový způsob, který může významně snižovat práh přístupu k řešení sporů, přičemž jedním z rozhodujících kritérií může být právě především bezplatnost takového řešení v rovině poplatkové, pokud se jedná o řešení sporu před Českou obchodní inspekcí s tím, že své případné náklady na ADR u České obchodní inspekce si nese každá strana sama (viz § 20w zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů). Zatím je však patrně příliš brzo hovořit o tom, jak se případně promítá tento způsob řešení sporů (tj. mj. na jedné straně bez poplatku, na straně druhé bez případné náhrady nákladů řízení dle zásady úspěchu ve věci) na eventuálním poklesu „nutnosti“ jejich dalšího řešení před soudy, respektive na „vyčerpanosti vůle“ navrhovatele k dalšímu eventuálnímu řešení sporu cestou moci soudní.

3 Závěr

Jak se již v minulosti vyjádřila K. Šimáčková: „*K tomu, abyste se domohli svých práv u soudu, tedy potřebujete v Čechách a na Moravě zpravidla peníze na soudní poplatek, advokáta, doručovací adresu, schopnost identifikovat, v čem spočívá právní problém, znalost procedur a hodně času, síly a vytrvalosti. I když jen žádáte o bezplatného advokáta, tak potřebujete také znalost, koho a jak požádat, tedy znalost svých*

⁶⁷ Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 20. 02. 2018 pod sp. zn. II. ÚS 3112/17.

nároků a procedur, doručovací adresu, čas. Toble nemáte, pokud jste skutečně slabý, chudý, nemocný, unavený nebo hloupý. Vůbec nevíte, kam zajít a s kým se poradit...“⁸.

Závěrem lze konstatovat, že pokud tedy k „poplatkovému elementu“ přičteme i ty další, pak může být leckdo odrazen od uplatňování nejen bagatelních pohledávek u orgánů veřejné moci, čemuž potenciální „rozvětvení“ procesu získání rozhodnutí (často exekučního titulu) na správní orgán s následným soudním přezkumem může paradoxně v některých případech napomáhat.

Literatura

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. *Portál ODotk* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky [cit. 17. 3. 2018]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RACK9ZRH3LYB>

Připomínky Veřejného ochránce práv k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Veřejný ochránce práv [cit. 17. 3. 2018]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Pripominky/PDCJ710-12_o-elektronicky-komunikacich.pdf

Příloha k poskytnutí informace na žádost. *Český telekomunikační úřad* [online]. Praha: Český telekomunikační úřad [cit. 17. 3. 2018]. Dostupné z: https://www.ctu.cz/cs/download/ostatni/2014/informace_na_zadost-ak_broz-sokol-novak-02_10_2014-cj_ctu-58335_2014-620_priloha.pdf

Poskytnutí informace na žádost. *Český telekomunikační úřad* [online]. Praha: Český telekomunikační úřad [cit. 17. 3. 2018]. Dostupné z: https://www.ctu.cz/cs/download/ostatni/2014/informace_na_zadost-ak_broz-sokol-novak-02_10_2014-cj_ctu-58335_2014-620_dopis.pdf

⁸ MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 137 a poznámka pod čarou č. 162 tam uvedená – citace příspěvku od ŠIMÁČKOVÁ, K. *Denegatio iustitiae aneb Zamýšlení nad nejnespravedlivějšími rozsudky*. Příspěvek na konferenci Dny práva, konané dne 24. 11. 2011 na Právnické fakultě MÚ v Brně.

Poskytnutí informace na žádost. *Český telekomunikační úřad* [online]. Praha: Český telekomunikační úřad [cit. 17. 3. 2018]. Dostupné z: https://www.ctu.cz/cs/download/ostatni/2014/informace_na_zadost-ak_broz-sokol-novak-16_10_2014-cj_ctu-60137_2014-30_dopis.pdf

Návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 861/2007 ze dne 11. 7. 2007, kterým se zavádí evropské řízení o drobných nárocích, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1896/2006 ze dne 12. 12. 2006, kterým se zavádí řízení o evropském platebním rozkazu. *EUR-Lex* [online]. [cit. 17. 3. 2018]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0794 & from=EN>

Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 20. 02. 2018 pod sp. zn. II. ÚS 3112/17.

MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 137 a poznámka pod čarou č. 162 tam uvedená. Citace příspěvku od ŠIMÁČKOVÁ, K. *Denegatio iustitiae aneb Zamyslení nad nejnespravedlivějšími rozsudky*. Příspěvek na konferenci Dny práva, konané dne 24. 11. 2011 na Právnické fakultě MU v Brně. ISBN 978-80-7357-748-3.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další právní předpisy označené v textu.

Kontakt

marek.cbudoba@seznam.cz

Moderační právo ve správním soudnictví

Nikola Jílková

Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta,
Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

Moderační právo soudu upravené v § 78 odst. 2 SŘS představuje nástroj správních soudů, kterým mohou výjimečně zasahovat do činnosti správních orgánů a kterým v řízení o žalobě proti rozhodnutí o uložení správního trestu mohou upustit nebo zmírnit správní trest, resp. na návrh žalobce změnit výrok rozhodnutí o uložení trestu výrokem svým vlastním. Na uvedené rozhodnutí ze strany žalobce přitom není právní nárok. S novou právní úpravou přestupkového práva přitom, ač nepřímou, dochází ke změnám v této právní úpravě, kdy se tento příspěvek zaměří na otázku dosavadního přístupu k uplatnění tohoto institutu před soudy a dále se zaměří na omezení tohoto institutu v samotné judikatuře správních soudů.

Klíčová slova

Moderační právo soudu; správní soudnictví; právo na přístup k soudu; čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv; sankce; správní delikt; plná jurisdikce.

1 Úvodem do práva na přístup k soudu ve správním soudnictví

„Právo na přístup k soudu je nezbytnou podmínkou pro to, abychom vůbec mohli o právu na spravedlivý proces hovořit.“

Pavel Molek

Z hlediska práva na přístup k soudu v České republice uvádí Listina základních práv a svobod ČR v čl. 36. odst. 1 základní tezi, že: „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého (ústavně zaručeného) práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“ Ve vztahu ke správnímu soudnictví je pak ještě významnější čl. 36 odst. 2 LZPS. „Kdo tvrdí, že byl

na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

Základním právním předpisem stanovící pravidla pro přístup k soudu ve správním soudnictví je zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů (dále též „SŘS“ nebo „soudní řád správní“).

V době před přijetím soudního řádu správního, jehož součástí je mj. moderační právo soudu, které bude předmětem tohoto příspěvku, docházelo ke značné kritice podoby správního soudnictví.

Významnou kritiku přitom zaznamenala právní úprava správního soudnictví ze strany Ústavního soudu, jež vyústila v obecně známý náleží Ústavního soudu¹, kterým byla zrušena část pátá zákona č. 99/1963 Sb. občanského soudního řádu. Nutno podotknout, že Ústavní soud k jeho zrušení přistoupil až po opakovaných výtkách, kdy i přes tyto byl zákonodárce laxní a požadované změny dlouhodobě nerefletoval.

Následně zákonodárce přistoupil k přijetí soudního řádu správního, kam z důvodu požadavků stanovených v čl. 6 EÚLP² začlenil mj. moderační právo soudu, jež je výjimkou z kasačního principu převažujícího ve správním soudnictví.

Důvodová zpráva k uvedenému zákonu uváděla, že: *„Osнова v souladu s požadavky Úmluvy (i se závěry Ústavního soudu, vyslovenými při zrušení páté části, o. s. ř.) nejen že zakládá právo soudu dokazováním ujasnit nebo upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého vycházel správní orgán při svém rozhodování, ale také právo soudu důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec ustavit nový skutkový stav a porovnat jej s užitou právní kvalifikací. Požadavek „plné jurisdikce“, který Úmluva (lépe řečeno judikatura Soudu pro lidská práva) vyžaduje pro přezkoumání rozhodnutí „o občanských právech a závazcích“ a „trestních obvinění“ (včetně správních deliktů), se tak*

¹ Nález Ústavního soudu č. 276/2001 Sb., ze dne 27. 6. 2001.

² Významným pramenem je dále čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále též „EÚLP“), kdy *„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.“* Významným je i čl. 13, který se podle některých autorů překrývá se zmíněným čl. 6.

Článek 8 Všeobecné deklarace lidských práv říká, že: *„Každý má právo, aby mu příslušné vnitrostátní soudy poskytl účinnou ochranu proti činům porušujícím základní práva, jež jsou mu přiznána ústavou nebo zákonem.“*

zavádí jako obecný princip. Česká republika tedy vypořádává tímto zákonem definitivně deficit, který tu existoval.”

V zákoně stanovený požadavek plné jurisdikce, vyjádřený v § 77 odst. 2 SŘS, spočívá v tom, že soudy nepřezkoumávají jen právní posouzení, ale i skutkový stav věci. Uvedené ustanovení je transpozicí požadavku zmíněné plné jurisdikce co by atributu práva na spravedlivý proces. S uvedenou plnou jurisdikcí rovněž souvisí i moderační právo soudu.³

Zákonodárce tedy měl za to, že uvedenou právní úpravou naplňuje požadavky stanovené v čl. 6 EÚLP na spravedlivý proces a práva na přístup k soudu, resp. princip plné jurisdikce soudu při výkonu soudní kontroly ve věcech správního trestání.⁴ Princip plné jurisdikce se ale uplatní i bez návrhu na moderaci správního trestu. Z uvedeného ustanovení § 77 odst. 2 SŘS vyplývá realizace požadavku plné jurisdikce, a to, že soudy nejsou vázány skutkovými zjištěními a právními závěry správních orgánů.

2 Moderační právo soudu ve správním soudnictví

Vnější kontrola správních rozhodnutí soudy, kterými bylo rozhodnuto o vině a trestu, se ve správním trestání se řídí především § 65 a násl. SŘS. Na základě uvedeného ustanovení správní soudy mohou v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumávat napadené pravomocné rozhodnutí správního orgánu výlučně z hlediska jeho zákonnosti. Z toho vyplývá, že správní soudy mimo řízení o návrhu na moderaci nekontrolují obecnou přiměřenost správního trestu, ledaže uvedená nepřiměřenost dosahuje rozměrů nezákonnosti.

Ve vztahu ke kontrole uloženého trestu může být předmětem soudního přezkumu z hlediska zákonnosti například to, zda byl uložen druh trestu, který zákon připouští. V případě, kdy dochází k ukládání pokuty, zákazu činnosti nebo jiného trestu umožňující individualizaci z hlediska sazby, může být přezkoumáno, zda se ve své úvaze správní orgán pohyboval v zákonem stanovených mezích a zda zohlednil kritéria pro jeho individualizaci stanovené

³ „Právní závěr soudu, že nemůže provést důkazy navržené žalobcem v žalobě, pokud jejich provedení žalobce nenavrhnul již v průběhu správního řízení, je v rozporu s principem plné jurisdikce.“ In: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2006, č. j. 1 As 42/2005-62.

⁴ BOHADLO, D., L. POTĚŠIL a J. POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 121.

v § 37 PZ, resp. stanovené ve zvláštní právní úpravě. Důležitou roli zde bude hrát i to, zda správní orgán neopomenul aplikovat některé z nově zákonem stanovených přitěžujících nebo polehčujících okolností, jež na daný případ dopadají a které obecně pro přestupky definuje demonstrativně přestupkový zákon v § 39 a § 40 PZ. Předmětem kontroly může být i úvaha o jiných než zákonem stanovených kritériích vyplývajících z okolností daného případu (vystihující zvláštnosti deliktu či osoby pachatele) či další okolnosti, které správní orgán nepovažoval za rozhodné a které při výši sankce nezohlednil.⁵ Kontrola zákonnosti správního rozhodnutí se rovněž může vztahovat k tomu, zda v rozporu se zákonem nedošlo k použití asperace, tedy k uložení pokuty ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky (§ 41 odst. 2 PZ). V takovém případě, kdy je společně projednáváno více přestupků, může správní orgán uložit pokutu ve vyšší sazbě.⁶ V rámci soudního přezkumu dále může být zkoumáno, zda odvolací správní orgán při změně správního rozhodnutí neporušil zákaz *reformatio in peius*, tedy neuložil správní trest přísnější. Od 1. 7. 2017 by mělo být předmět přezkumu i to, zda správní orgán správně aplikoval, či naopak neopomněl postupovat podle § 42 až 44 PZ. Tato ustanovení zakládají správnímu orgánu možnost upustit nebo podmíněně upustit od uložení správního trestu, či v případě, kdy jako správní trest je ukládána pokuta, mimořádně snížit výměru pokuty.⁷

⁵ Přezkoumatelností rozhodnutí založeného na správním uvážení i jeho srozumitelností vůči účastníkům řízení se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2004, sp. zn. 5 A 154/2002, publ. pod č. 773/2006 Sb. NSS. Významným rozhodnutím v tomto směru je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46, kdy Nejvyšší správní soud vymezil roli správních soudů při přezkumu rozhodnutí tak, že „úkolem soudu není nabrzdit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nabrzdit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí“.

⁶ Blíže např. MATES, P. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletin advokacie* [online]. 23. 1. 2017 [cit. 10. 1. 2018]. Dostupné na: <http://www.bulletin-advokacie.cz/nad-nekterymi-oblastmi-noveho-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich?browser=mobi>

⁷ Autorka v textu uvádí, že správní orgán má „možnost“ aplikovat některé z ustanovení § 42 § § 44 PZ. Uvedené uvození vyplývá z textu zákona, na základě kterého „lze uložit“ „lze upustit nebo podmíněně upustit“. Uvedená dikce tedy určuje, že správní orgán není vždy povinen k jejich aplikaci. Zde se ale domnívám, že pokud budou zákonem stanovená kritéria pro jejich uložení splněna, měl by i bez návrhu, tedy *ex officio* k aplikaci uvedených ustanovení přistoupit. Uvedený názor podporuje i skutečnost, že právě tyto tři zmíněná ustanovení zákonodárce systematicky vložil do částí zákona „zásady pro ukládání správních trestů“.

3 Moderační právo soudu ve správním soudnictví

Jak již bylo uvedeno, správní soudy nemohou zpravidla zasahovat do činnosti správních orgánů, kdy ve správním soudnictví převažuje kasační princip. Výjimkou z tohoto pravidla je možnost stanovená krajskému soudu přistoupit k moderaci ve správním soudnictví na základě § 65 odst. 3 SŘS ve spojení s § 78 odst. 2 SŘS, kdy soud na návrh žalobce v případě splnění zákonem stanovených kritérií⁸ může vstoupit do role správního orgánu a nahradit ve správním rozhodnutí výrok o správním trestu na základě vlastní úvahy vlastním výrokem o přiměřeném správním trestu. Uvedená možnost byla do zákona vložena po vzoru německé právní úpravy se snahou zabezpečit možnost realizace čl. 6 EÚLP, na základě kterého by záruky pro trestní obvinění v soudním trestání měly být umožněny i pro „trestní obvinění“ ve správním trestání. V takovýchto případech musí být správní soud nadán pravomocí zvážit nejen zákonnost sankce, ale i její přiměřenost. Ústavní soud zdůraznil, že Evropská úmluva o ochraně lidských práv vyžaduje, aby o věci samé, a nikoli pouze jen o zákonnosti rozhodnutí, mohl rozhodovat nezávislý soud. V české právní úpravě soud může rozhodnout o nezákonnosti správního rozhodnutí, nikoli o jeho věcné vadnosti, ledaže jsou splněny podmínky pro moderaci trestu soudem. Z důvodové zprávy k soudnímu řádu správnímu vyplývá, že zakotvením moderačního práva soudu v § 78 odst. 2 SŘS měl být posílen princip „plné jurisdikce“, který bylo třeba zabezpečit s ohledem na povinnosti států plynoucí z Úmluvy a judikatury Evropského soudu pro lidská práva.⁹

U současné aplikační praxi krajských soudů došlo k porovnání všech vyžádaných rozhodnutí, ze kterých vyplývá, že správní soudy neaplikovaly své moderační oprávnění v posledních dvou letech (tj. v roce 2016 a 2017) ani

⁸ „Mezi podmínky, které musí být splněny: 1) jde o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 SŘS, 2) a to ve věcech správního trestání, 3) jímž se za správní delikt žalobci ukládá trest, 4) který je ve zjevně nepřiměřené výši, 5) vůči čemuž žalobce brojí žalobou, 6) ve které žalobce výslovně navrhuje využití moderačního práva, 7) přičemž taková žaloba musí být věcně projednatelná a současně 8) je nedůvodná. Pro využití moderačního práva 9) soud vychází ze skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, který ale lze dokazováním soud, nikoliv však v zásadních směrech, doplnit. Tyto podmínky musí být bez výjimky splněny kumulativně.“ In: POTÉŠIL, L. In: POTÉŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha 2014, s. 728–729.

⁹ Část důvodové zprávy Poslanecké sněmovny PČR, 2002, sněmovní tisk 1080/0. Dostupná v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46.

jednou. Tato skutečnost není způsobena tím, že by pachatelé, resp. jejich právní zástupci, s uvedeným právem nebyli seznámeni nebo jej do svých podání nezačleňovali, ba naopak. V odůvodněných soudních rozhodnutích se vyskytují zmínky o návrzích moderace ze strany žalobců. Správní soudy tyto návrhy zpravidla ve výroku ani nezamítají, ani neodmítají, i když existují i výjimky. Stejným důvodem, proč správní soudy nepřístupovaly v tomto období k aplikaci moderačního práva byla skutečnost, že neshledaly uloženou sankci jako „zjevně“ nepřiměřenou, resp. zpravidla odkazují na judikaturu, kdy sankce při dolní hranici není z jejich pohledu nepřiměřená, takže nemůže být považovaná ani za zjevně nepřiměřenou.

V této souvislosti je důležité upozornit, že účelem moderace není hledání „ideální“ výše správního trestu místo správního orgánu, ale jeho výjimečná (mimořádná) korekce v případech, pokud by správní trest pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro jeho ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro jeho individualizaci zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti. Soud v rámci moderace zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu, zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh a výměra trestu, které splní účel trestu a výsledek nebude zjevně nepřiměřený.

Požadovaná nepřiměřenost správního trestu musí být zjevná, tzn. že se jedná o vyšší míru nepřiměřenosti. Soudní judikatura se k uvedené nepřiměřenosti z hlediska moderačního práva vymežila, že v případě trestů považovaných za méně závažné bude moderace zpravidla vzácnější než v případě trestů tvrdých.¹⁰ Zde Nejvyšší správní soud nevyločil možnost aplikace moderačního práva soudu u méně závažných (nízkých) správních trestů. V jiném případě ale upřesnil svoji rozhodovací činnost, když definoval „zjevně“ jako výrazně nebo silně.¹¹ „*O zjevně nepřiměřenou výši sankce (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) nejde v případě, kdy pokuta byla uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí.*“¹² „*nebylo ještě zjevným vybočením z přiměřenosti sankce, pokud za oba (srovnávané) přestupky byla uložena obdobná pokuta, i když by zásadě individualizace sankce jistě*

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23.

¹¹ Ibid.

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004.

lépe odpovídalo, kdyby pokuta uložená stěžovateli byla poněkud nižší než pokuta v případě, jímž argumentoval krajský úřad. A to i za předpokladu, že stěžovatelce uložená pokuta sice mohla v „ideálním“ případě být o něco nižší než ve věci stavby letní kuchyně, na niž poukázovala, ale tento rozdíl z pokuty uložené stěžovateli ještě nečiní pokutu „zjevně“ nepřiměřenou.“

Rovněž byla publikovaná i zcela ojedinělá právní věta spočívající ve specifické právní domněnce, že pokuta uložená ani ne ve výši jedné desetiny horní hranice zákonné sazby „svědčí jednoznačně o tom“, že správní úřady obou stupňů řádně a úplně posoudily i polehčující okolnosti a neuložily žalobci pokutu ve zjevně nepřiměřené výši¹³ Uvedený názor by ale neměl být prostředkem soudů na rezignaci přezkumu přiměřenosti správních rozhodnutí, neboť hlediska pro ukládání správního trestu se neřadí jen přitěžující a polehčující okolnosti. Soud je povinen zkoumat zákonné podmínky pro uložení správního trestu, jakož i majetkové poměry pachatele.

Ve vztahu k samotnému oprávnění (resp. povinnosti) správního soudu aplikovat moderační právo, uvedl Nejvyšší správní soud, že „(s)lovo „kže“ použité v § 78 odst. 2 s. ř. s. je ve spojení s obecným skutkovým důvodem moderace, považujícím za nežadoucí trest uložený ve zjevně nepřiměřené výši, avšak jinak plně odpovídající zákonným kritériím pro ukládání sankcí stanoveným v příslušném zvláštním zákoně, zmocněním pro soud, aby v souladu s rozhodovací praxí, která se případně ohledně moderace v určitých oblastech správního trestání v rozhodovací praxi správních soudů vytvořila, moderoval sankci, je-li zjevně nepřiměřená. Zároveň je ale zmocněním k moderační nepřístupit, i když sankce je zjevně nepřiměřená, jsou-li k tomu v konkrétním případě zvláštní důvody, a tedy se v konkrétním případě odchýlit od stále rozhodovací praxe soudů, vytvořila-li se.“¹⁴

Důležité je zdůraznit, že zjevná nepřiměřenost nemusí být jen v neprospěch pachatele, ale i v jeho prospěch. I v tomto případě se zde uplatňuje zákaz *reformatio in peius*. Uvedený princip zákon respektuje, když v § 78 odst. 2 SŘS stanoví, že soud od trestu může upustit, nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených.

V případě, že správní soud přistoupí k moderačnímu trestu, pak ani on nesmí rezignovat na svoji povinnost řádně odůvodnit, v čem spatřuje zjevnou

¹³ Srovnej rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2014, č. j. 11 Ad 16/2013-41.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23.

nepříměřenost trestu a na základě jakých kritérií dospěl k jím stanovené výši trestu. „*Pouhé konstatování zjevné nepříměřenosti trestu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.*“^{15,16} Naopak neshledá-li správní soud žalobu důvodnou a současně ani výši trestu jako zjevně nepříměřenou, zamítne žalobu jediným výrokem „žaloba se zamítá“. Uvedená skutečnost ale nevylučuje jeho povinnost se s každým návrhem obsaženým v žalobním petitu vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí.¹⁷

Jak je na základě shora uvedeného zřejmé, moderační právo jako zákonné zmocnění správního soudu, je již samotným zákonem značně limitované. Aktuálně ale silnější omezení, resp. omezení jdoucí až nad rámec smyslu a účelu tohoto ustanovení, vytváří samy správní soudy ve své publikované judikatuře. Typickým příkladem bylo z mého pohledu nesprávné vyloučení možnosti upustit od uloženého správního trestu v případě, že speciální zákon výslovně neupravuje možnost upuštění. Zde se domnívám, že odůvodnění zákonného zmocnění soudu je již v samotném § 78 odst. 2 SŘS, tudíž zmocnění správní soudy nemusí hledat ve speciálních zákonech.¹⁸ V tomto směru již provedl korekci činnosti soudů do budoucna zákonodárce, který zavedl zákonnou možnost upustit od uložení správního trestu v § 43 PZ pro oblast přestupků obecně. Nově tedy s přihlédnutím k dosavadní činnosti správních soudů lze očekávat, že soudy i nadále budou přistupovat k upouštění od uložení správního trestu zcela mimořádně, a to pouze, pokud budou současně naplněny podmínky podle § 43 PZ. K uvedené problematice se přitom nabízí otázka, zda-li by správní soudy nemohly *de lege ferenda* například i podmíněně upustit od uložení správního trestu, které nově nabízí správním orgánům § 42 PZ.

¹⁵ Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004.

¹⁶ „*Ve vztahu k diskreci krajského soudu Nejvyšší správní soud hodnotí jen to, zda soud I. stupně nepřekročil zákonem stanovené meze tohoto uvážení, nerybočil z nich nebo volně uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná.*“ Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2017, č. j. 2 Ads 97/2017-38.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013-38.

¹⁸ Stejný názor zastává i JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář.* Praha, C. H. Beck, 2017, s. 366.

Po vzoru České republiky i Slovenská republika přijala začlenění moderačního práva do správného soudního poriadku¹⁹ I zde se jedná o výjimku z převažujícího kasačního principu. Oproti České republice ale Slovenská republika přistupuje jiným způsobem ke stanovení kritérií pro aplikaci tohoto institutu, neboť umožňuje tzv. peněžitou moderaci dle § 192 SSP a dále tzv. sankční moderaci dle § 198 SSP. Při peněžní moderaci může být uplatněna moderace správním soudem i mimo oblast správního trestání (typicky při náhradě škody nebo bezdůvodném obohacení, o němž rozhoduje správní orgán). Na návrh žalobce soud svým uvážením může snížit výši peněžního plnění nebo peněžité náhrady škody uložených ve správním rozhodnutí nebo opatření orgánu veřejné správy, je-li toto plnění nebo náhrada škody nepřiměřená anebo vůči žalobci likvidační. Slovenský zákonodárce tedy reaguje na rozšíření kompetencí správního orgánu rozhodovat i o obecně soukromoprávních nárocích a umožňuje správnímu soudu, aby do uvážení správního orgánu o těchto nárocích vstoupil sám a namísto správního orgánu určil výši náhrady škody nebo peněžitého plnění. Rozhodnutí může být buď v přiměřené výši, nebo tak, aby nebylo vůči žalobci likvidační.²⁰ Správní soudy tedy mohou posuzovat i tyto další nároky, jsou-li splněny zákonem stanovená kritéria.

V našem případě nás ale bude více zajímat srovnání s ustanovením § 198 SSP o sankční moderaci, která se uplatní ve správním trestání. Z hlediska kritérií pro aplikaci moderačního práva stanovil slovenský zákonodárce jako podmínku skutečnost, že sankce je buď nepřiměřená povaze skutku,

¹⁹ Srovnej § 192 a 198 zákona č. 162/2015 Z. z., správného soudního poriadku (dále též „SSP“).

§ 192 SSP „*Správní soud může na základe výsledků ním vykonaného dokazování rozsudkem snížit výšku peněžního plnění anebo peněžité náhrady škody, které byly přiznané napadnutým rozhodnutím orgánu veřejné správy anebo opatřením orgánu veřejné správy, pokud to žalobce navrhl, a přiznaná výše peněžního plnění anebo peněžní náhrady škody je nepřiměřená anebo vůči žalobcovi likvidační.*“

§ 198 odst. 1 SSP „*Správní soud může na základe výsledků ním vykonaného dokazování na návrh žalobce rozsudkem*

A) změnit druh anebo výšku sankce, i v případě kdy orgán veřejné správy při jej uložení nerybočil ze zákonného rámce správní úvahy, pokud táto sankce je nepřiměřená povaze skutku anebo by měla pro žalobce likvidační charakter,

B) upustit od uložení sankce, pokud účel správního trestání možno dosáhnúť i samotným projednaním věci.“

²⁰ V této souvislosti je vhodné poukázat, že i český zákonodárce zákonem č. 250/2016 Sb. Umožnil správnímu orgánu od 1. 7. 2017 rozhodovat o náhradě škody a vydání bezdůvodného obohacení, tedy obecně soukromoprávních nárocích, byly-li způsobeny spácháním přestupku a je-li jejich výše spolehlivě zjištěna.

anebo by měla pro žalobce likvidační charakter. V takovém případě může soud změnit druh anebo vyšší sankce. Soud dále může upustit od uložení sankce v případě, že účelu správního trestání je možné dosáhnout i pouze samotným projednáním věci. Z uvedeného je tedy patrné, že slovenské správní soudy mají mnohem širší pole uvážení ve vztahu k uloženému trestu, než je tomu u českých soudů. V takovém případě stojí i za zvážení, zda by restriktivní výklad českých soudů neměl být posuzován jako nežádoucí ve vztahu k původnímu účelu moderačního práva a k zajištění ochrany přístupu k soudu ve smyslu čl. 6 EÚLP.

4 Význam NPZ z hlediska moderačního práva

NPZ se stává významným milníkem nejen pro správní trestání, resp. pro ukládání trestů, ale má i nepřímý význam pro aplikaci moderačního práva. Prvním důvodem je rozšíření zákonných kritérií pro ukládání trestů, kdy zákon rozšiřuje správnímu orgánu možnosti k individualizaci trestu a ukládání přiměřeného trestu.

Současně platí, že mohou-li správní orgány nově upustit nebo snížit trest v mezích zákonem dovolených, pak ustanovení § 42 - § 44 NPZ posouvá možnosti současně i správním soudům při moderování. Tuto skutečnost dovozujeme z ustanovení § 78 odst. 2. SŘS, na základě kterého může soud za splnění zákonem stanovených podmínek upustit od trestu nebo jej „*v mezích zákonem dovolených*“ snížit. Zákonodárce částečně prolamuje jinak pevné zákonné hranice správních trestů, čímž dochází k možnosti lepší individualizace trestu, resp. ukládání přiměřeného trestu. Současně se tím otvírá nový prostor při moderaci ze strany správních soudů například v těch případech, kdy by byly naplněny podmínky pro mimořádné snížení trestu, ale správní orgán by ke snížení pod zákonem stanovenou dolní hranici nepřistoupil. V takovém případě není vyloučeno, že by za splnění ostatních zákonem stanovených podmínek mohl správní soud (stále v mezích zákona) moderovat, resp. přiměřeně snížit pod dolní hranici sazby.

5 Závěr

Soudy v posledních letech výrazně korigují rozhodovací činnost správních orgánů prostřednictvím svých rozhodnutí. Současně si správní soudy

svojí rozhodovací činností vymezily vlastní mantinely pro aplikaci moderačního práva ve správním soudnictví, přičemž v některých případech lze mít důvodně za to, že si tímto zužují vlastní činnost někdy až nad rámec zákona. Soudní moc jako garant zákonnosti a práva na spravedlivý proces by spíše neměla přistupovat k omezování k přístupu k soudu, resp. k zužování zákonem stanovené činnosti soudu.

Moderační právo bylo do správního soudnictví začleněno právě z důvodu zabezpečení práva na přístupu k nezávislému a nestrannému soudu a tím souladnosti právní úpravy s požadavky stanovenými v čl. 6 EÚLP. Z tohoto důvodu a z důvodu hospodárnosti a ekonomie řízení může soud na návrh změnit výrok správního orgánu o trestu v zákonem dovoleném rozsahu. Uvedený postup je značným zásahem do převažujícího kasačního principu, který se ve správním soudnictví uplatňuje. Zákonodárce přitom omezuje uvedené oprávnění soudů za předpokladu, že jsou splněny podmínky uvedené v § 65 odst. 3 SŘS a § 78 odst. 2 SŘS. Současně můžeme sledovat další podmínky v judikatuře správních soudů. Je zřejmé, že moderační právo není jediným²¹ instrumentem, kterým může být zabezpečena plná jurisdikce soudů ve správním soudnictví. Jedná se ale o nástroj významný a hodný ochrany.

V posledních letech je možné spatřovat výrazné omezení aplikace moderačního práva i z dalšího důvodu. Správní orgány v posuzovaných případech častěji přistupují k ukládání trestů při dolní hranici sazby, přičemž ne vždy využívají celý rozsah sazby trestu, který jim zákon umožňuje. Pokud by správní orgány *pro futuro* rezignovaly na ukládání správních trestů v horní hranici sazby, pak by sice uvedené postupy zpravidla nezakládaly zásah do subjektivních práv obviněných, ale i takový postup by nebylo možné posuzovat za vhodný z hlediska zabezpečení preventivní funkce trestání. *De lege ferenda* stojí za zvážení, zda v případě pokut nepřihlídnout k úpravě v trestním právu, kde u pokut je umožněno stanovení 1) denní sazby, která pro subjekt není likvidační, a 2) počet dní, po které bude pachatel pokutu platit.²² Uvedené nastavení by přitom mohlo správním orgánům pomoci lépe ukládat i přísnější správní tresty a tím zabezpečit funkci trestání.

²¹ O této skutečnosti svědčí i právní úprava jiných evropských právních úprav, které moderační právo nemají začleněno do své právní úpravy.

²² Blíže ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. [online]. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 541. Dostupné na: <http://www.beck-online.cz>

Rovněž není možné souhlasit s postupem správních soudů, pokud při posuzování „zjevně nepřiměřenosti“ odkazují na svou předchozí rozhodovací praxi, že trest v dolní hranici sazby nemůže být zjevně nepřiměřený, aniž by se s přiměřeností v tom konkrétním daném případě vypořádaly.

Literatura

Monografie

BOHADLO, D., L. POTĚŠIL a J. POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1.

JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha, C. H. Beck, 2017, 1160 s. ISBN 978-80-7400-666-1.

MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 576 s. ISBN 978-80-7357-748-3.

POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6.

ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. [online]. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 541. Dostupné na: <http://www.beck-online.cz>

Kapitoly v knihách

PRÁŠKOVÁ, H. Rozhodování soudu ve věcech správního trestání. In: *Nová úprava správního soudnictví. Soudní řád správní*. Praha: ASPI Publishing, 2003. ISBN 978-80-7502-221-9.

Články

MATES, P. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletin advokacie* [online]. 23. 1. 2017 [cit. 10. 1. 2018]. Dostupné na: <http://www.bulletin-advokacie.cz/nad-nekterymi-oblastmi-noveho-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich?browser=mobi>

Soudní rozhodnutí a rozhodčí nálezy

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, publ. pod č. 276/2001 Sb.

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2661/13 ze dne 18. 9. 2013.

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3721/12 ze dne 4. 3. 2013.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. 1 As 13/2017-93.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2017, č. j. 2 Ads 97/2017-38.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013-38.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, sp.zn. 1 As 30/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2004, sp. zn. 5 A 154/2002.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2014, č. j. 11 Ad 16/2013-41.

Právní předpisy

Důvodová zpráva Poslanecké sněmovny PČR, 2002, sněmovní tisk 1080/0.

Kontakt

jilkova.n@mail.muni.cz

Využívanie moderačného oprávnenia v správnom súdnictve v Slovenskej republike

Marianna Džáčková, Ľudovít Máčaj

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta,
Univerzita Komenského, Bratislava, Slovenská republika

Abstrakt

Autori v príspevku analyzujú inštitút moderačného oprávnenia správneho súdu podľa súčasnej právnej úpravy Správneho súdneho poriadku s poukázaním na rozdiely voči staršej úprave. V širšom kontexte ho možno chápať ako oprávnenie, vyplývajúce zo základného práva na prístup k súdu. Ide o významný inštitút, ktorý zabezpečuje ochranu účastníkovi správneho konania pred neprimeranou či likvidačnou sankciou. Rozoberajú zákonné podmienky jeho využitia v aplikačnej praxi. Zameriavajú sa najmä na praktické využívanie sankčnej moderácie vo veciach správneho trestania poukazujúc na jeho využívanie v rozhodovaní správnych súdov na Slovensku.

Kľúčová slova

Správne súdnictvo; moderačné oprávnenie; plná jurisdikcia.

1 Úvod

Správne súdnictvo patrí medzi najdôležitejšie inštitúty zabezpečenia zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov a tak je tomu aj v Slovenskej republike. Jeho význam pritom stále narastá a to sa prejavilo aj prijatím zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) ako osobitného procesného predpisu, ktorý upravuje konanie pred správnymi súdmi. Dominantnou úlohou správneho súdnictva však naďalej ostáva len preskúmavanie zákonnosti, nie oprava nesprávnych rozhodnutí. Avšak nie vo všetkých prípadoch sa zachováva toto prísne delenie a v zákonom vymedzených situáciách je správny súd oprávnený zasiahnuť do výroku rozhodnutia, ktoré bolo vydané v zákonom rozmedzí. Takýmto inštitútom je aj moderačné oprávnenie súdu, ktoré môže súd využiť pri

rozhodovaní o správnych žalobách vo veciach správneho trestania. Dôvodom, prečo sa zákonodarca rozhodol prijať túto osobitnú úpravu sú vyslovene práva vyplývajúce z práva účastníkov správneho konania, a to najmä vo veciach správneho trestania, ako aj v ďalších prípadoch, ktoré SSP pripúšťa. Táto úprava chráni účastníka pred prílišným predlžovaním správneho a nadväzujúceho správneho súdneho konania, ako aj umožňuje súdu nahradiť výrok rozhodnutia správneho orgánu, ktoré je síce obsahovo v súlade s príslušnými právnymi predpismi, avšak nie je vecne správne a účastníka konania nepriemerane poškodzuje. V tomto príspevku sa práve preto zameriavame na jeho význam a na spôsoby, ako sa s ním vyrovnáva aplikačná prax.

2 Správne súdnictvo ako nástroj preskúmania zákonnosti

Súdny prieskum správnych aktov predstavuje externú ochranu subjektívnych práv a právom chránených záujmov jednotlivcov pred nezákonnosťou zo strany verejnej správy. Správne súdnictvo bolo zriadené ako inštitút ochrany práv a právom chránených záujmov v oblasti verejnej správy pred ich porušením rozhodnutím, opatrením, nečinnosťou alebo iným zásahom orgánu verejnej správy.¹ Jeho úlohou je v zásade kontrola toho, či v danom prípade nedošlo porušeniu zákona, zisťovanie okolností, ktoré by odôvodňovali potrebu odstrániť túto nezákonnosť, a to napríklad zrušením napadnutého rozhodnutia. Ako uviedol vo svojom rozhodnutí Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd SR“), úlohou súdu v správnom súdnictve nie je nahradzovať činnosť správnych orgánov pri zisťovaní skutkového stavu, ale len preskúmať „zákonnosť“ ich rozhodnutí, teda to, či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených žalobou rešpektovali príslušné hmotno-právne a procesno-právne predpisy.²

Správne súdnictvo je budované na kasačnej zásade, teda správny súd môže v prípade nezákonnosti (vo všeobecnosti aj nesprávnosti) rozhodnutie len zrušiť a vec vrátiť správne orgánu na ďalšie konanie.³ Uplatnenie kasačného princípu neumožňuje (na rozdiel napr. od revízneho a apelačného princípu) zmeniť rozhodnutie správneho orgánu. V SSP je kasačná zásada

¹ § 2 ods. 1 SSP.

² Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 24. 10. 2012, sp. zn. 6Sžo/45/2011.

³ VRABKO, Marián a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 177.

vyjadrená v § 190–191, kde sú upravené spôsoby rozhodovania správneho súdu, t. z. zákonné podmienky zamietnutia žaloby a zrušenia napadnutého rozhodnutia.

Správne súdnictvo predstavuje subsidiárny dozor nad zákonnosťou rozhodnutí a postupov verejnej správy, o čom svedčí napr. zákonná podmienka využitia riadneho opravného prostriedku pred podaním správnej žaloby.⁴ Uvedené sa prejavuje aj prejavuje aj v právnej úprave dokazovania pred správnym súdom.

Správne súdnictvo nemá za úlohu vstupovať do samotného priebehu rozhodovania správneho orgánu, dopĺňovať dokazovanie, alebo iným spôsobom ho ovplyvňovať.

Správny súd primárne nie je súdom skutkovým, primárne je podľa § 119 viazaný skutkovým stavom zisteným správnym orgánom, avšak môže v zákonom stanovených prípadoch vykonať dokazovanie. „*Súd v rámci súdneho prieskumu... nie je súdom skutkovým a nevykonáva dôkazy ako v sporovom konaní a pokiaľ aj vykonáva dôkazy, tieto vykonáva v prípade nevyhnutnosti preskúmania napadnutého rozhodnutia.*“⁵ SSP však v § 120 upravuje výnimky, kedy správny súd nie je viazaný skutkovým stavom zisteným orgánom verejnej správy, napr. veci správneho trestania, žaloby proti nečinnosti, žaloby proti inému zásahu, a iné.⁶

Preskúvanie, ktoré vykonáva správny súd je závislé od konania, resp. nekonania orgánu verejnej správy, pretože úlohou správneho súdu je preskúvanie zákonnosti v administratívnom konaní, resp. či zásah orgánu je takej intenzity, že ho môžeme označiť za nezákonný.⁷

K postaveniu správneho súdu ako externej nezávislej kontrole verejnej správy, ktorá nemá priamo zasahovať do rozhodovacej činnosti správnych orgánov sa vyjadril vo svojej rozhodovacej činnosti aj Najvyšší súd SR, „*Limitom súdneho prieskumu je zákonnosť. Preto súd nemôže preskúmať vhodnosť a účelnosť obsahu výrokov napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy. Posudzovanie*

⁴ § 7 písm. a) SSP.

⁵ Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 16. 11. 2016, sp. zn. 1So/9/2015.

⁶ § 120 SSP.

⁷ BARICOVÁ, Jana, Marián FEČÍK, Marek ŠTEVČEK, Anita FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 21.

*vhodnosti a účelnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy správneému súdnictvu nepatrí, lebo súdy by takýmto posudzovaním nabraďzovali orgány výkonnej moci a zasahovali by nedovoleným spôsobom do otázok voľnej úvahy správneho orgánu.*⁸

Obdobným spôsobom sa Najvyšší súd SR vyjadril aj k subsidiárnej povahe súdneho prieskumu, čo neskôr potvrdil aj Ústavný súd SR, nasledovne: „Ochrana verejných subjektívnych práv fyzických a právnických osôb zo strany správnych súdov má subsidiárny charakter vo vzťahu k ochrane, ktorú poskytujú orgány verejnej správy. Preto fyzická alebo právnická osoba, ktorej práva boli porušené alebo obrozené má sa prioritne domáhať ochrany svojich práv na správnom orgáne. Ak nedošlo k náprave ochrany zo strany orgánu verejnej správy, je možné, aby sa fyzická alebo právnická osoba domáhala ochrany svojich práv na správnom súde. Vyplýva to z historicky daného a v Slovenskej republike garantovaného postavenia správneho súdnictva, ktorého úlohou nie je nabraďzanie vecných kompetencií orgánov verejnej správy, ale zabezpečenie ich kontroly nezávislou súdnou mocou”⁹.

V zmysle rozhodovacej činnosti najvyšších súdnych autorít možno konštatovať, že správne súdy SR sú bez pochyb súdmi kasačnými, teda súdmi, ktoré v prípade nezákonnosti rozhodnutia môžu toto rozhodnutie len zrušiť a vec vrátiť na nové konanie, nezasahujú však do dokazovania a vyhodnocovania podkladov pre rozhodnutie.¹⁰ Toto konštatovanie je však narušené osobitným zákonnými inštitútmi, ktoré umožňujú správneému súdu nielen vykonať dokazovanie.

3 Plná jurisdikcia správneho súdu a moderačné oprávnenie

Môžeme vyhlásiť, že moderačné oprávnenie predstavuje akúsi výnimku z tejto zásady a umožňuje správneému súdu, a to jednak v prípade peňažnej moderácie, ale najmä v oblasti správneho trestania a rozhodovaní o sankciách istým spôsobom napraviť nesprávnosť, ktorej sa správny orgán pri svojom rozhodnutí dopustil. Jedná sa o oprávnenie, ktorého cieľom je ochrana procesných práv účastníkov konaní v takých citlivých záležitostiach, akými sú napríklad záležitosti správneho trestania alebo náhrada škody, kedy

⁸ Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 20. 7. 2011, sp. zn. 6Sžo/146/2010.

⁹ Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 29. 6. 2016, sp. zn. 8Sžnz/6/2015, potvrdený aj Uznesením Ústavného súdu SR zo dňa 11. 10. 2016, sp. zn. III. ÚS 676/2016.

¹⁰ VRABKO, Marián a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 177.

dochádza k presnému peňažnému určeniu výšky sankcie, alebo dlžného plnenia. Osobitný zákon v týchto prípadoch umožňuje výber správnej alternatívy z viacerých možností, ktorá musí byť prispôsobená konkrétnemu prípadu na základe jeho skutkových, ako aj právnych okolností. Aj z tohto dôvodu je oveľa pravdepodobnejšie, že v takýchto prípadoch dôjde k zjavnej nesprávnosti, ktorá nemusí byť odstránená ani v správnom konaní v zmysle správneho poriadku. Ak by sa zákon striktne držal premisy, že v rámci správneho súdnictva ako externej kontroly verejnej správy sa preskúmava v prípade rozhodnutí len ich nezákonnosť, práva adresátov týchto rozhodnutí by mohli byť veľmi zasiahnuté. Preto keď majú byť preto naplnené ich práva vyplývajúce z práva na prístup k súdu, ako najmä právo na spravodlivý proces, je nevyhnutné umožniť aj správnomu súdu, ako preskúmvaciemu orgánu, v týchto prípadoch zasiahnuť do rozhodnutia.

3.1 Plná jurisdikcia v zmysle SSP

SSP sa o plnej jurisdikcii výslovne zmiňuje v len § 230 ods. 2, kde ju označuje ako právomoc správneho súdu uložiť žalobcovi po vykonanom dokazovaní miernejšie donucovacie opatrenie podľa osobitného predpisu. Tieto ustanovenia sa však týkajú len správnych žalôb vo veciach zaistenia. Na druhej strane môžeme bez pochyb povedať, že aj využívanie moderačného oprávnenia v oboch prípadoch, teda peňažnej, ako aj sankčnej moderácie je vyjadrením plnej jurisdikcie. Plná jurisdikcia totiž znamená preukázanie dôvodnosti rozhodnutia na základe výsledkov dokazovania vykonaného správnym súdom.¹¹ Jedná sa preto o priamy vstup súdu do rozhodovacieho procesu. V staršej právnej úprave bola vyjadrená oprávnením správneho súdu vykonať dokazovanie a nebyť viazaný skutkovým stavom zisteným orgánom verejnej správy, ako aj možnosťou rozhodnúť o náhrade škody, o peňažnom plnení alebo o peňažnej sankcii, ak na základe vykonaného dokazovania dospel k záveru, že v týchto veciach malo byť rozhodnuté inak. SSP rozdelil inštitút plnej jurisdikcie do oprávnenia peňažnej moderácie, sankčnej moderácie a plnej jurisdikcie v užšom slova v prípadoch zaistenia.¹²

¹¹ BARICOVÁ, Jana, Marián FEČÍK, Marek ŠTEVČEK, Anita FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1020.

¹² *Ibid.*, s. 1019.

3.2 Právny základ moderačného oprávnenia

Oprávnenie súdu upraviť spôsob aplikácie správnej úvahy dlhodobo nemalo zákonný podklad a súd mohol skúmať aj v prípadoch správneho trestania len to, či nedošlo k vybočeniu zo zákonného rámca správnej úvahy. K zmene došlo až po doplnení § 250i ods. 2 a ďalších ustanovení do zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“), na základe ktorých vznikla súdom v správnom súdnom konaní tzv. revízná právomoc a možnosť po doplnení dokazovania prihliadnuť na primeranosť sankcie.¹³ V súčasnosti vychádza moderačné oprávnenie správneho súdu z komplexnej právnej úpravy obsiahnutej v SSP. Moderačné právo správneho súdu je upravené v dvoch zákonných ustanoveniach, a to jednak § 192 o peňažnej moderácii v prípade všeobecnej správnej žaloby, a následne širšie upravenej sankčnej moderácie v prípade správnych žalôb vo veciach správneho trestania podľa § 198. Oba inštitúty vo svojej podstate smerujú k urýchleniu konania tým, že súd nemusí zrušovať napadnuté rozhodnutie, aj keď na druhej strane býva zaťažený povinnosťou vykonať nové dokazovanie.¹⁴ Peňažná moderácia vyplýva z plnej jurisdikcie súdu, teda súd skúma vecnú stránku rozhodnutia. Jej podstatou je rozhodovanie správneho súdu o znížení peňažného plnenia alebo peňažnej náhrady škody. Na jej uplatnenie je potrebné splniť tri podmienky, a to návrh žalobcu na jej využitie, vykonanie dokazovania, a taktiež naplnenie zákonných dôvodov, ktorými sú neprimeranosť alebo likvidačný charakter uloženého plnenia alebo peňažnej náhrady škody.¹⁵ Na druhej strane, SSP osobitne upravuje problematiku sankčnej moderácie v § 198, ktorý správny súd pri rozhodovaní o žalobách vo veciach správneho trestania oprávňuje buď zmeniť druh alebo výšku sankcie v prípadoch, kedy orgán verejnej správy pri rozhodovaní neprekročil zákonné medze správnej úvahy, alebo dokonca upustiť od uloženia sankcie, keď by sa účel správneho trestania dal dosiahnuť len prejednaním veci. Ako uviedol vo svojom rozhodnutí Najvyšší súd SR,

¹³ BARICOVÁ, Jana, Marián FEČÍK, Marek ŠTEVČEK, Anita FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018.

¹⁴ SEGEČ, Milan. Urýchli nový Správny súdny poriadok rozhodovanie správnych súdov? *Justičná revue*, 2017, roč. 69, č. 1, s. 93.

¹⁵ BARICOVÁ, Jana, Marián FEČÍK, Marek ŠTEVČEK, Anita FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 956–957.

moderačné oprávnenie predstavuje výnimku z preskúvania zákonnosti, keďže *súd pri preskúvaní tohto rozhodnutia nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správnym orgánom. Súd môže vychádzať zo skutkových zistení správneho orgánu, opätovne vykonať dôkazy už vykonané správnym orgánom alebo vykonať dokazovanie podľa tretej časti druhej hlavy*.¹⁶

Samotné ustanovenia SSP neustanovujú kritériá, na základe ktorých má byť sankčná moderácia vykonávaná. Vychádza sa tu len zo samotného predpokladu, že sankcia uložená správnym orgánom v správnom trestaní je neprimeraná povahe skutku alebo by mala pre žalobcu likvidačný charakter, poprípade je dostačujúce samotné prejednanie veci.¹⁷ Podmienkami využitia sankčnej moderácie správnym súdom je aj v tomto prípade podanie návrhu žalobcom, má teda dispozičný charakter. Ďalšou nevyhnutnou podmienkou je vykonanie dokazovania správnym súdom, či už využitím a novým vyhodnotením dôkazov vykonaných v predchádzajúcom administratívnom konaní, alebo vykonaním nových dôkazov. Najdôležitejšou podmienkou je však alternatívne naplnenie zákonom predpokladaných dôvodov, ktoré sú v zásade len tri, a to neprimeranosť sankcie povahe skutku, likvidačný charakter sankcie pre žalobcu, alebo dosiahnutie účelu správneho trestania samotným prejednaním veci.¹⁸

3.3 Plná jurisdikcia a všeobecné správne súdnictvo

Na to, aby mohol správny súd využívať moderačné oprávnenie pri svojom rozhodovaní, je v mnohých prípadoch nevyhnutné, aby dodatočne preskúmal aj skutkový stav zistený správnym orgánom a v doplňujúcom dokazovaní, ktoré prebehne pred samotným správnym súdom zistiť skutočnosti, ktoré by ho oprávňovali zmeniť posúdenie tohto stavu a vo výsledku aj výšku uloženej sankcie. Táto požiadavka predstavuje odchýlenie od predpokladu, podľa ktorého sa v správnom súdnictve dokazovanie nevykonáva. Ako však uviedol vo svojom rozhodnutí Najvyšší súd SR, *skutkový stav uzatvorí súd sám pred svojím rozhodnutím vo veci a to buď na základe zistení, z ktorých vychádzal správny*

¹⁶ Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 24. 10. 2012, sp. zn. 6Sžo/45/2011.

¹⁷ MATES, Pavel. Moderační právo správních soudů. *Právní rozhledy*, 2012, roč. 20, č. 17, s. 599.

¹⁸ BARICOVÁ, Jana, Marián FEČÍK, Marek ŠTEVČEK, Anita FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1020.

*orgán, alebo na základe opätovného vykonania dôkazov, ktoré už vykonal aj správny orgán. Dôvod, pre ktorý súd vychádza zo skutkových zistení správneho orgánu, by mal vyplývať z dôvodovej časti jeho rozhodnutia. Tieto skutkové zistenia musia vyplývať z logického hodnotenia tých dôkazov, ktoré vykonal správny orgán...ako by ich bol vykonal sám.*¹⁹ Práve z tohto dôvodu plná jurisdikcia správneho súdu nemusí znamenať vykonávanie nových dôkazov, avšak podstatné je nové zistenie a vyhodnotenie skutkového stavu.

Správne súdnictvo nie je v tomto prípade len prostriedkom kontroly zákonosti, ale súd sa stáva orgánom, ktorý je oprávnený zasiahnuť do zákonom povolenej možnosti správnej úvahy rozhodujúceho orgánu. Správny súd, hoci v tejto situácii koná v plnej jurisdikcii, nepreberá na seba zodpovednosť a právomoc správneho orgánu.²⁰ Plná jurisdikcia správneho súdu však znamená podstatný zásah do koncepcie správneho súdu ako súdu kasačného a v tomto prípade nachádza miesto zásada apelačná.

3.4 Dôsledky vyplývajúce z využívania moderačného oprávnenia

Logickým výsledkom právnej úpravy, ktorá predpokladá využívanie moderačného oprávnenia správnymi súdmi len v prípadoch peňažnej moderácie a sankčnej moderácie v prípadoch správneho trestania je jeho prílišná nadviazanosť práve na situácie, kedy dochádza k ukladaniu správnych sankcií za spáchanie správnych deliktov. Práve z tohto dôvodu môže v niektorých situáciách spôsobiť problém priradenie rozhodnutí, ktoré síce nemajú sankčný charakter, avšak majú značne negatívny dosah na dotknutú osobu, pod okruh všeobecných správnych žalôb, v ktorých súd nemá možnosť sankčnú moderáciu využiť, hlavne, keď predmetom rozhodnutia nie je ani plnenie. Problematika moderácie a jej aplikácie len v oblasti správneho trestania je otázkou, ktorá môže viesť k novej diskriminácii osôb, ktoré sú postihnuté určitým druhom negatívneho rozhodnutia, ktoré sa ich negatívne dotýka na ich právach, avšak nespadá pod oblasť správneho trestania.

Osobitnou otázkou v tejto oblasti je to, či má v daných prípadoch správny súd povinnosť moderačné právo využiť, alebo to závisí len na jeho uvážení. Faktom je, že SSP predpokladá v prípadoch peňažnej aj sankčnej moderácie

¹⁹ Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 25. 5. 2017, sp. zn. 8Sžo/183/2015.

²⁰ Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 26. 6. 2014, sp. zn. 8Sžf/70/2013.

návrh žalobcu. Na druhej strane, v situáciách, kedy je táto požiadavka vyjadrená v žalobe, súd sa s ňou musí zaoberať. To nám však celkom nedáva odpoveď na to, či v týchto prípadoch je nevyhnutné, aby ho súd využil, pretože zákonná formulácia v prípadoch peňažnej, ako aj sankčnej moderácie vyjadruje iba možnosť. Aj keď je táto právna úprava v tejto situácii značne všeobecná, predsa z týchto skutočností môžeme odvodiť, že v situáciách, kedy to súd vyhodnotí ako opodstatnené, mal by toto oprávnenie použiť.

4 Uplatňovanie sankčnej moderácie ako oprávnenie vyplývajúce z práva na prístup k súdu

Samotné zníženie výšky sankcie má svojej podstate subsidiárny charakter, pretože správny súd sa pri svojom rozhodovaní musí zaoberať v prvom rade otázkou, či došlo k spáchaniu správneho deliktu, a až následne rozhoduje o využití moderácie. Preskúvanie zákonnosti vydaného rozhodnutia má preto aj v tomto prípade jednoznačnú prednosť. Otázky neprimeranosti sankcie a jej likvidačného charakteru majú spolu značný súvis. Pri ich posudzovaní správny súd vyvodzuje závery nielen z ustanovení osobitného predpisu (kritériá na ukládanie určitej výšky sankcie), ale aj z majetkových pomerov postihovaného páchatel'a správneho deliktu.

Možnosť súdu uplatniť aj v prípadoch správneho trestania je oprávnením, ktoré vo svojej podstate vyplýva z práva na prístup k súdu účastníkov konkrétneho správneho konania. Práve preto, že sa jedná o typy rozhodnutí, v ktorých sa výrazne uplatňuje diskrečné oprávnenie jednotlivých správnych orgánov, je potrebné zabezpečiť právo účastníkov, aby uplatnená správna úvaha bola v jednotlivých prípadoch preskúmaná. Keby tomu tak nebolo, existovalo by veľké riziko zneužívania svojvôle pri rozhodovaní.

Pri preskúvaní správnosti uloženej sankcie vo vzťahu k účastníkovi konania správny orgán zameriava na dve oblasti: jej neprimeranosť a likvidačný charakter.

4.1 Neprimeranosť sankcie voči účastníkovi konania

Pri posudzovaní neprimeranosti vychádzame z toho, že sankcia nie je primeraná z hľadiska jej účelu, ktorým by malo byť dosiahnutie represívneho

a preventívneho účinku.²¹ Je nepochybné, že aj v týchto situáciách je súd povinný zachovávať prísnu individualizáciu sankcie za spáchaný skutok, vzhľadom na mieru jeho spoločenskej závažnosti, ale aj následky, ktoré spôsobí vo vonkajšom svete.²² Dostatočná individualizácia znamená výber vhodného druhu sankcie, jej výšky a rozsahu, a hlavne vo vzťahu k spáchaného činu a ako aj osoby postihnutej sankciou. Podstata neprimeranosti sankcie je teda v tom, že žalobcovi bol uložený nesprávny druh sankcie, resp. jej výška. Neprimeranosť výšky sankcie však môže mať v jednotlivých prípadoch objektívny aj subjektívny rozmer. Subjektívny rozmer predstavujú napríklad skutočnosti týkajúce sa osoby páchatel'a, spôsobu spáchania deliktu, v prípade priestupku jeho subjektívnej stránky. Na druhej strane, objektívny rozmer spočíva v povahe a závažnosti spáchaného deliktu.²³ Inak povedané, sankčný následok je vo svojej podstate neproporcionálny spoločenskej nebezpečnosti deliktu, a to najmä s ohľadom na osobu páchatel'a. Zaujímavé je prípadné porovnanie toho, ktorý rozmer je významnejší. Právne názory sa v týchto prípadoch prikláňajú k názoru, primeranosť by sa mala posudzovať z hľadiska spáchaného správneho deliktu a z miery ním spôsobenej protiprávnosti, a až následne vzhľadom na dopad sankcie na osobu žalobcu.

4.2 Likvidačný charakter sankcie na postavenie účastníka konania

Ďalšou otázkou je likvidačný dopad sankcie pre žalobcu, ktorý má len subjektívny rozmer, pričom sa skúma práve to, či uložená sankcia v rozhodnutí môže byť likvidačná pre žalobcu v jeho osobnom, konkrétnom prípade. Častou otázkou je, či je pri určovaní výšky uloženej sankcie potrebné prihliadať jej dopad na konkrétnu osobu. Výška sankcie, ktorá má zanedbateľnú výšku pre jedného človeka, môže byť likvidačná pre iného. Aj judikatura sa postupne vyvíjala v tom zmysle, že minimálne dolná hranica rozpätia pre uloženie pokuty určená tak, aby bolo možné pri ukladaní sankcie

²¹ KISELYOVÁ, Zuzana. Právo na spravodlivé rozhodnutie z pohľadu majetkových pomerov páchatel'a v rámci správneho trestania právnických osôb. In: MASLEN, Michal (ed). *Právo na spravodlivý proces a správne trestanie. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2015, s. 90.

²² Porovnaj rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 24. 4. 2008, sp. zn. 3SŽf/32/2007.

²³ BARICOVÁ, Jana, Marián FEČÍK, Marek ŠTEVČEK, Anita FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1020.

prihliadnuť na pomery postihovanej osoby.²⁴ Veľký rozdiel je aj medzi fyzickými osobami a právnickými osobami, pričom už osobitné predpisy pri výškach ukladaných sankcií za spáchanie priestupkov fyzických osôb a správnych deliktov právnických osôb s obdobnou objektívnou stránkou predpokladajú ich vyššiu sumu pri právnických osobách. Tu však treba dbať na rozdiely, ktoré vznikajú aj medzi rôznymi druhmi právnických osôb, nielen z hľadiska ich druhu (a právneho predpisu, z ktorého vychádzajú), ale aj na ich konkrétne detailnosti. Napríklad, značný rozdiel bude aj medzi veľkou korporáciou a spoločnosťou s ručením obmedzením, ktorá má len jedného spoločníka a malý obrat. Prihliada sa preto na okolnosti, ktoré by mohli ovplyvniť jeho osobný stav. Pri právnických osobách je to najmä možnosť vzniku predĺženia, ktoré by mohlo mať za následok jej zrušenie a zánik, pri subjektoch územnej samosprávy by to zabránilo vykonávaniu ich úloh a právomocí. U fyzických osôb sa jedná o prípady, kedy dôjde k dlhodoobej zmene finančnej, alebo sociálnej situácie.²⁵ Vychádza sa tu zo všeobecného predpokladu, že každá sankcia by mala byť dostatočne individualizovaná a mala by zodpovedať okolnostiam daného prípadu.²⁶ Nevyhnutnosť plnej jurisdikcie a dodatočného dokazovania pred správnym súdom sa prejavuje aj v tom, že pre prípadné zníženie výšky správnej sankcie z dôvodu jej likvidačného charakteru je potrebné kvalifikovane zistiť majetkové pomery dotknutého účastníka, na ktorého má uložená sankcia mať takýto dopad. Posledným prípadom je situácia, kedy na dosiahnutie účelu správneho trestania postačuje samotné prejednanie veci.

4.3 Limity sankčnej moderácie

Aj keď pri aplikácii inštitútu sankčnej moderácie hovoríme o plnej jurisdikcii, rozhodovanie nie je úplne ponechané na úvahe súdu, ale podlieha určitým zákonným obmedzeniam.

²⁴ Porovnaj Nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 13. 8. 2002, sp. zn. PL. ÚS 3/02.

²⁵ BARICOVÁ, Jana, Marián FEČÍK, Marek ŠTEVČEK, Anita FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1020.

²⁶ MATĚS, Pavel. Moderační právo správních soudů. *Právní rozhledy*, 2012, roč. 20, č. 17, s. 599.

V prvom rade je limitovaná zákazom *reformatio in peius*,²⁷ ktorý chráni obvineného pred nepriaznivým rozhodnutím, v prípade, že je v postavení žalobcu. Zásada zákazu *reformatio in peius* patrí k základným princípom správneho trestania.²⁸ Slúži prioritne na ochranu obvineného z deliktu tým, že znemožňuje zhoršenie jeho právneho postavenia v prípade, ak sa rozhodne domáhať využitia dostupného opravného prostriedku voči rozhodnutiu správneho orgánu. Uplatnenie tohto zákazu pri sankčnej moderácii znamená, že obvinenému po podaní správnej žaloby nemôže byť uložený prísnejší druh sankcie, či zvýšená jej výška, ako bola uložená správnym orgánom.

Ďalším limitom sankčnej moderácie je obmedzenie súdu, ktorý môže pri využití sankčnej moderácie rozhodnúť len v medziach osobitného predpisu, na základe ktorého rozhodoval správny orgán.²⁹ Správny súd je pri svojom rozhodovaní viazaný normatívnou právnou úpravou v rovnakom rozsahu ako bol pri rozhodovaní orgán verejnej správy.³⁰ V praxi to znamená, že správny súd môže uložiť len sankciu rovnakého druhu a v rovnakej výške, ako mohla byť uložená v správnom konaní a obdobne upustiť od potrestania len v tých prípadoch, ako mohol upustiť správny orgán.

Pri aplikácii sankčnej moderácie hovoríme o „plnej jurisdikcii“ správneho súdu ako o výnimke zo základnej funkcie súdneho prieskumu správnych rozhodnutí – vonkajšia kontrola zákonnosti. Rozhodovacia právomoc súdu nie je úplne ponechaná na úvahe správneho súdu. V prvom rade je možné uplatniť sankčnú moderáciu iba na návrh žalobcu a na základe vykonaného súdneho dokazovania, za splnenia niektorej z alternatívne určených podmienok. Zmena sankcie je podmienená jej neprimeranosťou vo vzťahu k povahe skutku alebo likvidačným charakterom sankcie pre obvineného.

Plná jurisdikcia správneho súdu pri aplikácii sankčnej moderácie je zákonne limitovaná, nakoľko súd môže rozhodnúť iba v medziach rovnakej právnej úpravy, ako mohol rozhodnúť správny orgán, a pri viazanosti zákazu zmeny k horšiemu v prospech obvineného žalobcu.

²⁷ § 198 ods. 3.

²⁸ ŠREBALOVÁ, Mária. Zákaz *reformatio in peius*, dôvody jeho uplatnenia pri správnom trestaní a možnosti jeho právnej úpravy. In: *Právna úprava správneho trestania*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 65.

²⁹ § 198 ods. 2.

³⁰ BARICOVÁ, Jana, Marián FEČÍK, Marek ŠTEVČEK, Anita FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1022.

5 Viazanosť správneho orgánu prejednávajúceho správne delikty ustanoveniami kritériami sankčnej moderácie

5.1 Priestupkové konanie

§ 11 ods. 3 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „PZ“) upravuje možnosť správneho orgánu upustiť od potrestania obvineného v priestupkovom konaní, za predpokladu, že k náprave páchatel'a postačí samotné prejednanie veci. Upustenie od potrestania je na úvahe správneho orgánu a účastník konania naň nemá právny nárok.³¹ Toto ustanovenie korešponduje s § 198 ods. 1 písm. b) SSP, upravujúce oprávnenie súdu upustiť od potrestania pri uplatnení sankčnej moderácie. Možno konštatovať, že správny orgán je v prípade upustenia od potrestania viazaný rovnakou podmienkou, ako následne správny súd.

§ 12 ods. 1 PZ upravuje všeobecné pravidlá pre ukladanie sankcií v priestupkovom konaní. Pri určení druhu a výmery sankcie majú správne orgány postupovať v súlade so zásadami zákonnosti, primeranosti, individualizácie. Predmetné ustanovenie podrobne upravuje jednotlivé kritéria, ktoré má správny orgán posudzovať pri určovaní sankcie, t. j. závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky, na okolnosti, za ktorých bol spáchaný, na mieru zavinenia, na pohnútky a na osobu páchatel'a, ako aj na to, či a akým spôsobom už bol obvinený za ten istý skutok postihnutý v disciplinárnom konaní. Uvedené kritéria nepredstavujú ich úplný výpočet a správny orgán môže prihliadnuť aj na ďalšie kritéria, ktoré je následne povinný uviesť v odôvodnení rozhodnutia v súlade so zásadou voľného hodnotenia dôkazov.³² Naproti tomu ustanovenie 198 ods. 1 písm. a) upravujúce sankčnú moderáciu správneho súdu vyžaduje pre zmenu druhu a výmery sankcie za splnenia podmienky, že nie je primeraná povahe skutku. Pojem „primeranosť povahe skutku“ upravenú v SSP by sme mohli chápať za významovo zhodnú s legálnym pojmom „závažnosti priestupku“ ako kritériom upraveným pre ukladanie sankcie v PZ. Možno konštatovať, že pri ukladaní sankcií je správny orgán viazaný v rovnakom (ak nie väčšom)

³¹ SREBALOVÁ, Mária a kol. *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 59.

³² *Ibid.*, s. 63.

rozsahu, ako správny súd pri využívaní sankčnej moderácie za splnenia prvej uvedenej podmienky – primeranosti sankcie k povahe skutku.

Ako problematické sa pri určovaní druhu a výšky sankcie javí kritérium likvidačného charakteru. PZ neobsahuje zákonné ustanovenie, ktoré by správny orgán zaväzovalo zohľadniť pri ukladaní sankcie majetkové pomery obvineného. SSP však umožňuje zmeniť druh či výmeru sankcie, pokiaľ má pre obvineného likvidačný charakter. Domnievame sa, že SSP stanovuje prísnejšie kritéria súdneho prieskumu priestupkových rozhodnutí v časti o sankcii, než samotný PZ. Umožňuje totiž správny súd zmeniť sankciu uloženú správnym orgánom z dôvodu, že je pre obvineného likvidačná, avšak správny orgán nie je povinný v zmysle zákona na toto kritérium prihliadať.

5.2 Konanie o správnom delikte

Odlíšná situácia nastáva pri ukladaní sankcií za iné správne delikty, odlišné od priestupkov. V právnom poriadku SR absentuje všeobecná úprava správneho trestania. Správne delikty sú upravené vo veľkom množstve právnych predpisov. Právna úprava v PZ predstavuje iba čiastkovú právnu úpravu priestupkov, ktorá sa neaplikuje na iné správne delikty. Tie sú roztrúsené v mnohých právnych predpisoch, kde často krát absentuje procesná úprava so subsidiárnym použitím zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „SP“). SP je všeobecný procesný predpis správneho konania, ktorý nebol primárne určený na deliktuálne konania a z tohto dôvodu neobsahuje osobitné ustanovenia upravujúce podmienky ukladania sankcií, vrátane kritérií, ktoré je oprávnený preskúmať súd v zmysle § 198 SSP.

Napriek absenciou zákonných podmienok pri ukladaní sankcií nie je rozhodovacia činnosť správnych orgánov svojvoľná. Zaväzuje ich súdna judikatúra, zásady vyplývajúce z Ústavy SR, ako aj európskych dokumentov, napr. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) alebo z európskych dokumentov odporúčacej povahy (Odporúčania Výboru

ministrov Rady Európy). K takýmto patrí napr. zásada spravodlivosti³³, individualizácie sankcie a jej primeranosti, ku ktorých uplatneniu sa vytvorila jednotná rozhodovacia prax Najvyššieho súdu SR. *„Právna istota a spravodlivosť, ako princípy materiálneho právneho štátu podľa názoru súdu nepripúšťajú v individuálnych prípadoch aplikovanie sankcií, ktoré sú zjavne neproporcionálne a neprimerané povahе skutku a jeho dôsledkom, a to ani vtedy, ak zákonodarca v záujme generálnej prevencie chcel prísnosťou a vylučnosťou výšky sankcie bez úpravy kritérií jej uloženia, chrániť závažný verejný záujem. Súd je však pri ukladaní sankcie povinný vychádzať z princípu prísne individuálnej zodpovednosti za skutok, ktorý má svoju mieru závažnosti a dôsledkov“*³⁴

Obdobne sa Najvyšší súd SR vyjadril: *„Nižaký právny poriadok nemôže regulovať všetky situácie, ktoré môžu nastať pri uplatňovaní právnej úpravy. Každý právny poriadok sa môže uplatniť vo všetkých prípadoch iba vtedy, ak sa právna úprava dotvorí výkladom práva. Základom výkladu práva v právnom štáte je zdravý rozum.“*³⁵

Primeranosť sankcie predstavuje základné kritérium, ktoré je v zmysle judikatúry správny orgán povinný zohľadniť pri ukladaní sankcie za správny delikt. Možno konštatovať, že ide o zhodné kritérium ako termín „primeranosť povahе skutku“, podľa § 198 ods.1 písm. a) pri sankčnej moderácii.

Správne orgány ukladajúce sankcie za správne delikty, obdobne ako aj pri priestupkoch sú povinné dodržiavať základné kritérium primeranosti sankcie minimálne v rozsahu stanovenom SSP pre súdny prieskum sankčného rozhodnutia v zmysle sankčnej moderácie.

V otázke zohľadnenia majetkových pomerov páchatel'a, resp. likvidačného charakteru sankcie nie je v aplikačnej praxi ani vede správneho práva jednotný názor. Právna úprava správnych deliktov (ani priestupkov) neukladá správnym orgánom povinnosť zohľadniť toto kritérium. Napriek tomu, niektorí autori uvádzajú, že napriek absencii kritéria majetkových pomerov

³³ Zásada spravodlivosti vyplýva najmä z čl. 6 Dohovoru, ktorý upravuje právo na spravodlivé súdne konanie, alebo aj z Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy R (91)1. Bližšie pozri napr. KOŠÍČIAROVA, S. *Konanie o správnych sankciách. Ako osobitný druh konania podľa návrhu nového slovenského správneho poriadku* [cit. 24. 3. 2018]. Dostupné online: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/prispevky-spravnitrestani.html

³⁴ Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 24. 4. 2008 sp. zn. 3 Sžf 32/2007; Obdobne aj rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 26. 10. 2017, sp. zn. 8Sžhk/1/2016.

³⁵ Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 27. 7. 2016, sp. zn. 3Sžf/14/2015.

obvineného v právnych predpisoch by ho správne orgány mali zohľadniť.³⁶ Význam tohto kritéria nemožno podceňovať aj na základe úvahy o možnej budúcej vymožitelnosti práva.³⁷

Existujú však aj názory, že primárnym hľadiskom by mal byť základný účel a efektívnosť sankcie, ktorá musí predstavovať pre páchatel'a dostatočnú hrozbu a majetkové pomery páchatel'a by mali byť zohľadnené len v prípade ukladania neprimerane vysokých pokút.³⁸ Sankcia musí sledovať aj výchovné a preventívne pôsobenie, „...musí mať silu „odradit“ od nezákonného postupu aj iné právnické osoby, ktoré sú nositeľmi rovnakých zákonných povinností. Takýto účinek však môže vyvolať iba postih zodpovedajúci významu chráneného záujmu včas a vecne správne vyvodený. Ak ide o finančný postih, nemôže byť neprimerane mierny vo vzťahu k závažnosti protiprávneho konania a jeho následkom, nevyhnutne teda musí v sebe obsahovať aj represívnu zložku.“³⁹

Skúmanie majetkových pomerov páchatel'ov správnych deliktov môže byť náročné z hľadiska organizačných a personálnych kapacít správnych orgánov, ako aj otázka rozhodného obdobia pre ich posudzovanie.⁴⁰

5.3 Záväznosť sankčnej moderácie pre správne orgány

Pri úvahách nad aplikáciou sankčnej moderácie je namieste sa zaoberať aj jej záväznosťou, resp. záväznosťou jej jednotlivých kritérií pre samotné správne orgány. V rámci plnej jurisdikcie môže správny súd zmeniť rozhodnutie správneho orgánu, čím priamo zasahuje do rozhodovacích postupov vo verejnej správe.

SSP je procesným predpisom, ktorý upravuje procesné práva a povinnosti správneho súdu, účastníkov konania a ďalších osôb v správnom súdnictve.⁴¹

³⁶ SREBALOVÁ, Mária a kol. *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 58.

³⁷ SPIŠIAKOVÁ, Helena: *Zákon o priestupkoch*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 93.

³⁸ KRÁL, J. *Legitímní očekávání při ukládání sankcí* [cit. 24. 3. 2018]. Dostupné online: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/prispevky-spravnitrestani.html

³⁹ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, zo dňa 18. 04. 2007, sp. zn. 2 Sž-o-Ks 56/2006, názor potvrdený aj uznesením Ústavného súdu SR zo dňa 11. decembra 2007, II. ÚS 273/07-19.

⁴⁰ KISELYOVÁ, Zuzana. Právo na spravodlivé rozhodnutie z pohľadu majetkových pomerov páchatel'a v rámci správneho trestania právnických osôb. In: MASLEN, Michal (ed). *Právo na spravodlivý proces a správne trestanie. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. Kraków: Spolek Slovákow w Poľsku - Towarzystwo Slowaków w Polsce, 2015, s. 98.

⁴¹ Bližšie pozri § 1 SSP.

Správne orgány teda výslovne zaväzuje, až pokiaľ sa stanú subjektmi súdneho konania od momentu podania obžaloby.

Myslíme si, že možnosť zmeny sankčného rozhodnutia súdom môže vyvíjať v priebehu konania na správne orgány určitý nepriamy tlak, keďže sú si vedomé možnosti zmeny rozhodnutia správnym súdom. Podstatný vplyv na činnosť správnych orgánov bude mať bezpochýb judikatúra správnych súdov.

6 Záver

Správne súdnictvo predstavuje špeciálnu formu kontroly zákonnosti (resp. správnosti) postupu a zákonnosti právoplatných rozhodnutí správnych orgánov súdmi.⁴² Je nutné zdôrazniť, že podľa ustálenej súdnej judikatúry⁴³ nie je úlohou súdu pri výkone správneho súdnictva nahradzovať činnosť správnych orgánov, ale len preskúmať zákonnosť ich postupov a rozhodnutí, teda to, či oprávnené a príslušné správne orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených žalobou rešpektovali príslušné hmotnoprávne a procesnoprávne predpisy.⁴⁴

§ 198 SSP síce umožňuje správne súdu zmeniť rozhodnutie o sankcii správneho orgánu, ktorým nevybočil z rámca zákonnej úvahy, avšak ako ďalšiu podmienku uvádza vykonanie nového dokazovania.

Podstatou správneho súdnictva, vrátane jeho plnej jurisdikcie v širšom zmysle je totiž prieskum zákonnosti rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy a nie jej nahradzovanie.⁴⁵

Otváranie skutkového stavu deliktuálneho konania na správnom súde, ako aj možná zmena rozhodnutia v časti o sankcii predstavuje výrazný zásah do rozhodovacej právomoci správneho orgánu, obzvlášť keď vezmeme do úvahy, že na správnom súde sa preskúmava právoplatné rozhodnutie o vine a sankcii za správny delikt, ktoré už nadobudlo právne účinky.

⁴² VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné: všeobecná časť*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 211.

⁴³ Pozri najmä nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II ÚS 127/07-21; alebo rozhodnutia Najvyššieho súdu sp. zn. 6Sžo 84/2007, sp. zn. 6Sžo 98/2008, sp. zn. 1Sžo 33/2008, sp. zn. 2Sžo 5/2009 či sp. zn. 8Sžo 547/2009.

⁴⁴ Pozri odôvodnenie rozhodnutia NSSR sp. zn. 10Sžo/37/2016 zo dňa 19. apríla 2017.

⁴⁵ BARICOVÁ, Jana, Marián FEČÍK, Marek ŠTEVČEK, Anita FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1022.

Pri tomto postupe dochádza k narušeniu právnej istoty, keďže sa v právoplatne skončenej veci znovu koná a rozhoduje. Právna neistota je ešte znásobená možným otvorením skutkového stavu ako aj prípadnou zmenou výroku rozhodnutia. Z tohto dôvodu si myslíme, že využitie sankčnej moderácie je vhodné len v krajných prípadoch zjavnej nezákonnosti a nesprávnosti.

„Je potrebné zdôrazniť, že ani v prípadoch plnej jurisdikcie by súd nemal na seba preberať právomoc a zodpovednosť orgánu verejnej správy na konanie a rozhodnutie vo veci.“⁴⁶

Na druhej strane uznávame opodstatnenosť osobitnej úpravy vo veciach správneho trestania, vrátane inštitútu sankčnej moderácie. No prikláňame sa k názoru, že správny súd by mal meniť rozhodnutia správnych orgánov len v mimoriadnych prípadoch, ak rozhodnutie správneho orgánu je nezákonné, alebo nesprávnosť rozhodnutia prekračuje určitú mieru únosnosti, ktorá hraničí s porušením práv obvineného (zrejma nespravodlivosť). Napr. narušenie zásady materiálnej pravdy, nedostatočne vykonané dokazovanie, tvrdosť sankcie vo vzťahu k závažnosti priestupku, atď.

Osobitná časť príspevku je venovaná záväznosti podmienok sankčnej moderácie pre správne orgány. Jednotlivé zákonné podmienky uplatnenia sankčnej moderácie upravené SSP nepochybne do značnej miery zaväzujú orgány pri rozhodovaní o druhu a výmere sankcie. No stopercentne to možno konštatovať iba pri kritériu primeranosti, ktoré je výslovne upravené v PZ a na základe judikatúry a európskych dokumentov záväzné pre správne orgány ukladajúce sankcie. Menej jednoznačné je kritérium zohľadnenia majetkových pomerov páchatel'a, na ktorého záväznosť nie je jednoznačný názor medzi právnymi teoretikmi a zatiaľ ani v slovenskej judikatúre správnych súdov. Zákon síce výslovnú povinnosť správnym orgánom neustanovuje, no pri zohľadnení princípu spravodlivosti a primeranosti sankcie, ako aj nepriamej záväznosti SSP tu čiastočná záväznosť existuje. Myslíme si, že správne orgány by mali pri ukladaní druhu a výmery sankcie zohľadňovať majetkové pomery obvineného minimálne z hľadiska likvidačného charakteru sankcie z dôvodu možného zrušenia rozhodnutia správnym súdom, ako aj posúdenia vymáhateľnosti sankcie.

⁴⁶ Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 30. 5. 2012, sp. zn. 2Sžo/33/2011.

Na záver je vhodné uviesť, že možnosť správneho súdu využívať sankčnú, ako aj peňažnú moderáciu je oprávnením, ktoré má za cieľ ochranu práv účastníkov správnych konaní a to najmä vo veciach, kedy môže byť do ich postavenia zasiahnuté a to dokonca zákonným spôsobom. Je nepochybné, že práve zavedenie moderačného oprávnenia do správneho súdnictva Slovenskej republiky, ako aj jeho rozšírenie mimo tradičnej oblasti správneho trestania na prípady peňažnej moderácie je krokom, ktorý dokáže zefektívniť činnosť a aj kontrolu verejnej správy. Ak by správny súd nemal toto oprávnenie, bolo by jeho postavenie do značnej miery obmedzené a podľa typu prijatej právnej úpravy by mal len možnosť rozhodnutie zrušiť, alebo potvrdiť aj s jeho nedostatkami spôsobujúcimi nesprávnosť, teda by sa buď konanie nezmyselne predlžovalo, alebo by boli porušené práva účastníkov. Využitie moderácie teda z práva na prístup k súdu jednotlivých účastníkov konania a zároveň ochraňuje ďalšie procesné práva účastníkov, no vo výsledku zabezpečuje aj spravodlivé rozhodnutie vo veci.

Literatura

- BARICOVÁ, Jana, Marián FEČÍK, Marek ŠTEVČEK, Anita FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 1824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
- KISELYOVÁ, Zuzana. Právo na spravodlivé rozhodnutie z pohľadu majetkových pomerov páchatel'a v rámci správneho trestania právnických osôb. In: MASLEN, Michal (ed). *Právo na spravodlivý proces a správne trestanie. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. Kraków: Spolek Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2015, s. 90–98. ISBN 978-83-7490-843-6.
- KOŠIČIAROVA, Soňa. *Konanie o správnych sankciách ako osobitný druh konania podľa návrhu nového slovenského správneho poriadku* [cit. 24. 3. 2018]. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/prispevky-spravnitrestani.html
- KRÁL, Jakub. *Legitimní očekávání při ukládání sankcí* [cit. 24. 3. 2018]. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/prispevky-spravnitrestani.html
- MATES, Pavel. Moderační právo správních soudů. *Právní rozhledy*, 2012, roč. 20, č. 17, s. 598–600.

SPIŠIAKOVÁ, Helena. *Zákon o priestupkoch*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, 816 s. ISBN 978-80-8168-187-5.

SREBALOVÁ, Mária a kol. *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, 410 s. ISBN 978-80-89603-30-5.

SREBALOVÁ, Mária. Zákaz reformatio in peis, dôvody jeho uplatnenia pri správnom trestaní a možnosti jeho právnej úpravy. In: *Právna úprava správneho trestania*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015. ISBN 978-80-7160-399-3.

VRABKO, Marián a kol. *Správne právo procesné: všeobecná časť*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2013, 304 s. ISBN 978-80-89603-13-8.

Kontakt

marianna.dzackova@flaw.uniba.sk; ludovit.macaj@flaw.uniba.sk

Kompetenční výluky, osvobození od soudního poplatku a bezplatné právní zastoupení v soudním řízení správním

Lenka Mičkalová

Katedra správního práva a finančního práva, Právnická fakulta,
Univerzita Palackého, Olomouc, Česká republika

Abstrakt

V příspěvku se autorka zabývá třemi oblastmi, které se dotýkají správního soudnictví a které přímo souvisejí s právem na přístup k soudu, resp. jsou jeho mezemi. Jedná se konkrétně o kompetenční výluky, institut osvobození od soudních poplatků a bezplatné právní zastoupení v soudním řízení správním. Tento příspěvek je založen na praktických příkladech dokládaných správně-právní judikaturou, přičemž z některých těchto případů vyplývá např. možná snaha dotčených osob o zneužití institutu osvobození od soudních poplatků a bezplatného právního zastoupení. Autorka rovněž vyjadřuje své názory, že výše uvedené instituty jsou zcela v souladu s právem na přístup k soudu.

Klíčová slova

Bezplatné právní zastoupení; kompetenční výluky; osvobození od soudního poplatku; soudní řízení správní.

1 Úvod

Právo na přístup k soudu je na ústavní úrovni vymezeno obecně. Toto právo je podrobněji rozvedeno pro jednotlivé druhy soudních řízení zejména v procesních rádech. Pro účely správního soudnictví je tímto základním procesním předpisem zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů („soudní řád správní“). Mezi meze práva na přístup k soudu patří nepochybně kompetenční výluky, instituty osvobození od soudních poplatků a bezplatného právního zastoupení. Tyto meze (či jinak řečeno deficity práva na přístup k soudu) mohou v určitých případech nabýt

takového rozsahu, že mohou výrazně omezit či ztížit dotčené osobě právo na přístup k soudu.

Na následujících řádcích se shora uvedenými deficity přístupu k soudu budu blíže zabývat, a to zejména s ohledem na závěry uvedené ve správně-právní judikatuře. Dále blíže uvádím, zda v některých případech v právní úpravě těchto deficitů shledávám či neshledávám rozpor s právem na přístup k soudu.

2 Kompetenční výluky v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

2.1 Obecně ke kompetenčním výlukám

Z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod plyne jedno ze základních veřejných subjektivních práv, a to právo na soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu. Z věty první tohoto článku současně plyne, že zákonodárci je umožněno vymežit ty kategorie rozhodnutí orgánů veřejné správy, které jsou vyloučeny z přezkumné činnosti správních soudů ve správním soudnictví. Toto pravidlo se promítá na zákonné úrovni do § 70 soudního řádu správního. Toto ustanovení prostřednictvím negativního výčtu taxativně vyjmenovává zákonné výjimky z přezkoumávání rozhodnutí orgánů veřejné správy správními soudy. Toto ustanovení o kompetenčních výlukách představuje tzv. mezi práva na přístup k soudu, které se tak může negativně projevit do veřejného subjektivního práva jednotlivce. Smyslem právní úpravy kompetenčních výluk je též i vymezení rozsahu působnosti správních soudů.

Z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod dále plyne, že z pravomoci soudů nesmí být vyloučeno přezkoumání těch rozhodnutí, jež se dotýkají základních práv a svobod. Jak z judikatury Ústavního soudu plyne, touto částí výše uvedeného článku se myslí jiná základní práva a svobody podle Listiny základních práv a svobod než základní právo na soudní ochranu. Protože by jinak bylo vyloučení práva na soudní ochranu vždy v rozporu s Listinou základních práv a svobod a dovětek první věty čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod by neměl smysl.¹

¹ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99.

Soudní řád správní mezi úkony správního orgánu, které jsou vyloučeny ze soudního přezkumu, zahrnuje:

1. úkony, které nejsou rozhodnutími;
2. úkony předběžné povahy;
3. úkony upravující vedení řízení před správními orgány;
4. úkony, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak;
5. úkony o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti a
6. úkony, jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon.

Ve svém příspěvku se budu věnovat blíže prvním třem kompetenčním výlukám, které považuji za nejzajímavější z hlediska práva na přístup k soudu. Pokud jde o ostatní kompetenční výluky, o kterých se nebudu zmiňovat ve svém příspěvku, odkazuji v této souvislosti na odbornou literaturu.²

2.1.1 Používání kompetenčních výluk

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře k otázce používání kompetenčních výluk konstatoval, že „*při jejich používání je nutno vždy klást si otázku, proč zákon určitou kompetenční výlukou obsahuje, a respektovat její smysl; nepřijatelný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva.*“³ Pokud jsou tedy určité pochybnosti o posuzovaném úkonu správního orgánu, zda spadá či nespadá pod zákonnou kompetenční výlukou, tak v takovém případě je povinností správního soudu umožnit žalobci přístup k soudu, aby bylo zachováno jeho ústavně garantované právo. Z tohoto tedy vyplývá, že ne vždy je nutné striktně uplatňovat

² ŠURÁNEK, Petr. § 70 Kompetenční výluky. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 549–565; BLAŽEK, Tomáš. § 70. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016.

³ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. října 2006, sp. zn. 5 As 36/2006.

kompetenční výluky ve správním soudnictví. V tomto postupu shledávám jednoznačnou souladnost s právem na přístup k soudu.

2.2 Kompetenční výluka dle § 70 písm. a) soudního řádu správního

Z hlediska kompetenčních výluk dle § 70 písm. a) soudního řádu správního je nezbytné si nejdříve zodpovědět otázku, která rozhodnutí orgánů veřejné správy podléhají soudnímu přezkumu.

Pro účely řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je pojem rozhodnutí upraven v § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Jedná se o úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Rozhodnutí je vymezeno materiálními znaky a je zcela bez významu, zda byl daný úkon výslovně označen za rozhodnutí, zda má předepsanou zákonnou formu či nikoliv. Obecně lze žalobou napadnout každé rozhodnutí správního orgánu, které lze podřadit pod definici uvedenou v § 65 odst. 1 soudního řádu správního a na které se nevztahuje některá z kompetenčních výluk. Ust. § 65 odst. 1 soudního řádu správního musí být interpretováno v tom smyslu, že je žalobní legitimace dána v tom případě, kdy je dotčena právní sféra žalobce. Je zcela nerozhodné, zda úkon správního orgánu měl za následek konstitutivní či deklaratorní účinky. Podstatné je to, zda se takový úkon negativně projevil v právní sféře žalobce, tj. může se jednat o rozhodnutí dotýkající se hmotných či procesních práv účastníků řízení.

Tato kompetenční výluka může být svou povahou nadbytečnou, resp. by tato výluka mohla být vyloučena s ohledem na znění § 65 odst. 1 soudního řádu správního, což již uváděla Martina Küchlerová ve své rigorózní práci.⁴ Küchlerová v této souvislosti uvedla velmi praktický příklad na podporu shora uvedeného závěru. V případě, že správní soud dospěje k závěru, že posuzovaný úkon není rozhodnutím dle § 65 soudního řádu správního, může postupovat dvěma způsoby. Dle prvního způsobu může odmítnout žalobu dle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního pro nedostatek podmínek řízení, který je neodstranitelný. Druhý způsob představuje možnost odmítnout žalobu z důvodu nepřípustnosti dle § 46 odst. 1

⁴ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví*. Rigorózní práce, Olomouc, 2015, s. 53.

písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) a § 68 písm. e) soudního řádu správního, tj. z důvodu existence kompetenční výluky. Shora uvedená autorka se přiklonila spíše k první variantě, přičemž zdůraznila, že pokud by tato podmínka byla respektována v praxi plně, byla by *de facto* vyloučena aplikace kompetenční výluky dle § 70 písm. a) soudního řádu správního. Plně se ztotožňuji s těmito úvahami, protože pokud správní soud může přezkoumávat pouze úkon správního orgánu, který je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního, představuje toto jednu z podmínek pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a bylo by vhodnější aplikovat způsob první. I tento názor tedy může rozvíjet úvahy, zda kompetenční výluka dle § 70 písm. a) soudního řádu správního není upravena v zákoně spíše nadbytečně. S ohledem na to, že tato kompetenční výluka existuje v zákoně úpravě, správní soudy primárně dle ní odmítají žaloby, na základě čehož dochází k budování ustálené správněprávní judikatury v této otázce, aniž by byl využíván první způsob odmítnutí žaloby, za této situace není asi většího důvodu pro změnu právní úpravy. Nepodařilo se mi nalézt v judikatuře, že by některý soud použil první způsob odmítnutí žaloby. Tudíž výše uvedené poznámky můžeme chápat jako možné teoretické úvahy o možnosti využívat oba výše uvedené způsoby odmítnutí žaloby. Pokud by soud chtěl postupovat dle prvního způsobu, musel by přezkoumatelným způsobem uvést, proč takto postupuje, když v jiných obdobných věcech soudy odmítají žaloby dle § 70 písm. a) soudního řádu správního.

Z judikatury vyplývá, že úkonem, který není rozhodnutím ve smyslu § 70 písm. a) soudního řádu správního, je např. sdělení, kterým se oznamuje, že nejsou dány důvody pro zahájení přezkumného řízení; protokol o ústním jednání; sdělení o postoupení odvolání aj.⁵ Nejvyšší správní soud se taktéž vyjadřoval k otázce povahy rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu.⁶ Toto rozhodnutí zpravidla není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního, protože je možné jej soudně přezkoumat v režimu § 75 odst. 2 soudního řádu správního. Samostatně soudně přezkoumatelným se stane pouze v tom případě, pokud po jeho vydání není zapotřebí

⁵ Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2014, sp. zn. 1 As 104/2013 či ze dne 5. prosince 2012, sp. zn. 3 Ads 18/2012.

⁶ Viz § 169 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

k uskutečnění konkrétního stavebního záměru žádného navazujícího úkonu.⁷ Obdobně závazná stanoviska vydaná dle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 soudního řádu správního. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 soudního řádu správního.⁸

2.3 Kompetenční vyluka dle § 70 písm. b) soudního řádu správního

Dále jsou ze soudního přezkumu správního vyloučeny úkony, které jsou předběžné povahy. Jedná se o právní pojem relativně neurčitý, s jehož znaky se vypořádává správně-právní judikatura. Ohledně této podmínky je reálné nebezpečí, že ji správní soud nesprávně vyloží na konkrétní právní případ, čímž by tak mohl zasáhnout do práva na přístup k soudu. Současně by tím soud mohl způsobit nezvratný zásah do hmotněprávního postavení konkrétního adresáta dotčeného úkonu správního orgánu. Při posouzení této vyluky si musí soud nejdříve zodpovědět otázku, zda se jedná o rozhodnutí, pokud ano, jestli je takové rozhodnutí předběžné. Dále se musí soud zabývat tím, k čemu se dotčená předběžnost vztahuje a zda je dostačující pro závěr, aby posuzovaný akt byl vyloučen ze soudního přezkumu.

Pro účely posouzení kompetenční vyluky dle § 70 písm. b) soudního řádu správního vytvořil Nejvyšší správní soud algoritmus přezkumu známý jako tzv. test rozhodnutí předběžné povahy, který obsahuje tři podmínky.⁹ První je podmínka časová (tj. dočasnost rozhodnutí předběžné povahy). Rozhodnutí předběžné povahy musí předcházet rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má adresát nárok, přičemž konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Druhou podmínku představuje věcná souvislost mezi rozhodnutím předběžné povahy a konečným rozhodnutím. Dle této podmínky musí konečné rozhodnutí v sobě zahrnovat po věcné stránce rozhodnutí předběžné. Poslední je osobní podmínka, dle níž platí, že konečné rozhodnutí musí být adresováno stejné osobě, která již obdržela rozhodnutí předběžné.

⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. července 2013, sp. zn. 8 As 8/2011.

⁸ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2011, sp. zn. 2 As 75/2009 a ze dne 14. června 2017, sp. zn. 9 As 266/2016.

⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2009, sp. zn. 2 Afs 186/2006.

Soudní judikatura dovodila, že např. proti rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty není možné brojit přímo, protože se jedná o rozhodnutí podkladové.¹⁰ Je možné se proti jeho důsledkům bránit až v případě konečného rozhodnutí, protože to představuje zásah do právní sféry účastníka správního řízení ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Tím, že je tomuto podkladovému úkonu odepřeno soudní přezkum, to ještě neznamená, že by účastníkovi řízení bylo odepřeno zcela právo na přístup k soudu. Toliko takovým postupem dochází ke stanovení pozdějšího časového okamžiku pro přístup k soudu. Právo na přístup k soudu takového účastníka není dotčeno, protože má možnost obrany proti konečnému rozhodnutí ve věci, přičemž v žalobě může uplatnit námitky i proti podkladovému úkonu, tj. rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty.

Předběžnými rozhodnutími nejsou např. zajišťovací příkazy vydané správcem daně, rozhodnutí stavebních úřadů, kterými je vlastníkům zakázáno užívání staveb v rozporu s účelem, ke kterému byly kolaudovány aj.¹¹ Dále rozhodnutí o předběžných opatřeních dle § 117 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, jsou samostatně soudně přezkoumatelná. Nejedná se o rozhodnutí předběžné povahy, protože u nich není splněna podmínka věcná a časová.¹² K dalším příkladům týkajících se kompetenční vyluky uvedené v § 70 písm. b) soudního řádu správního odkazují blíže na shrnující komentářovou literaturu.¹³

2.4 Kompetenční vyluka dle § 70 písm. c) soudního řádu správního

Z hlediska práva na přístup k soudu považují za přiměřenou kompetenční vyluku upravenou v § 70 písm. c) soudního řádu správního, dle níž jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony, kterými se upravuje vedení řízení. Smyslem této vyluky je mimo jiné zajištění hospodárnosti a rychlosti řízení před správním orgánem, aby tento orgán veřejné moci mohl co nejdříve

¹⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2008, sp. zn. 9 As 88/2007 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. ledna 2018, sp. zn. 9 As 100/2017.

¹¹ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2010, sp. zn. 2 As 11/2010 či ze dne 24. listopadu 2009, sp. zn. 9 Afs 13/2008.

¹² K tomu srov. závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. března 2017, sp. zn. 9 As 247/2016.

¹³ BLAŽEK, Tomáš. § 70. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016.

vydat konečné rozhodnutí. Na druhou stranu účelem této kompetenční výluky je též nezatežovat zbytečně správní soudy soudním přezkumem průběžných úkonů správních orgánů, které se nemohou dotýkat hmotných práv jednotlivých účastníků řízení. Pokud by však takové úkony byly nezákonné a měly vliv na výrok meritorního rozhodnutí, může být samostatnou žalobou napadeno konečné rozhodnutí ve věci, které může být případně zrušeno dle § 78 odst. 1 soudního řádu správního.¹⁴

Smyslem § 70 písm. c) soudního řádu správního však není vyloučit všechny úkony, kterými se upravuje vedení řízení, ze soudního přezkumu. Lze si jistě představit situace, kdy procesní úkony mohou zasáhnout do hmotněprávní sféry adresáta a bude nutné je soudně přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Typickým příkladem procesního rozhodnutí, které podléhá samostatnému soudnímu přezkumu, je rozhodnutí o zastavení řízení.¹⁵

Obdobně se o kompetenční výluku dle § 70 písm. c) soudního řádu správního nejedná v případě rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání.¹⁶ V tomto případě výrok takového rozhodnutí mění oproti obecnému pravidlu vlastnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Zasahuje do práv či povinností účastníků tím, že mohou být následky prvoinstančního rozhodnutí uplatněny dříve. Podle některých názorů by ve vztahu k tomuto rozhodnutí přicházela v úvahu možnost aplikace kompetenční výluky dle § 70 písm. b) soudního řádu správního.¹⁷

Soudní judikatura vymezila řadu případů, kdy se jedná o kompetenční výluku dle § 70 písm. c) soudního řádu správního a kdy nikoliv. Je však nutné v této souvislosti poukázat i na případy, kdy jeden procesní úkon může být v některých případech výše uvedenou kompetenční výlukou a kdy nikoliv. Tato hybridní skutečnost se projevuje např. v rozhodnutích o odepření nahlížení do správního spisu. V případě, že osoba chce nahlížet do správního spisu v průběhu správního řízení, jedná se o úkon, kterým se upravuje vedení

¹⁴ BROTHÁNKOVÁ, Jana a Marie ŽIŠKOVÁ. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Linde, 2006, s. 117.

¹⁵ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. října 2007, sp. zn. 57 Ca 62/2006.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. září 2010, sp. zn. 7 As 26/2009.

¹⁷ BLAŽEK, Tomáš. § 70. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016.

řízení, a proto je vyloučen ze soudního přezkumu. Pokud však je rozhodnutí o odepření nahlížení do spisu vydáno za situace, kdy žádné správní řízení neběží, tak takové rozhodnutí podléhá samostatnému soudnímu přezkumu.¹⁸ Obdobně rozhodnutí o povinnosti strpět ohledání na místě bylo v určitých případech shledáno jako kompetenční vyluka a někdy zase ne.¹⁹

Mezi typické úkony, kterými se upravuje vedení řízení a které nepodléhají nikdy soudnímu přezkumu, patří např. rozhodnutí o námitce podjatosti, rozhodnutí o přerušování řízení, rozhodnutí o určení lhůty k provedení úkonů.²⁰

3 Osvobození od soudních poplatků

3.1 Osvobození od soudního poplatku

Hlavním významem institutu osvobození od soudních poplatků je to, aby nebylo nepřipustně omezováno právo na soudní ochranu. Z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Evropská úmluva“) a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod („Listina“) plyne závazek státu, aby zajistil v rámci svého právního systému existenci účinného právního prostředku nápravy jednotlivým osobám. Právo na soud a přístup k němu plyne z práva na spravedlivý proces.²¹ Právo na přístup k soudu však neplatí zcela absolutně, protože toto právo je možné omezit. Taková omezení však budou odpovídat zárukám spravedlivého procesu za předpokladu, pokud povedou k legitimnímu cíli a existuje zde přiměřený vztah mezi použitými prostředky a sledovaným cílem. Poplatková povinnost za zahájení

¹⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. června 2010, sp. zn. 5 As 75/2009, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010, sp. zn. 5 Afs 33/2009 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2017, sp. zn. 9 As 109/2017.

¹⁹ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna 2008, sp. zn. 8 As 40/2007 a ze dne 15. února 2012, sp. zn. 1 As 20/2012. Nedostatkem těchto rozhodnutí je to, že z nich není možné vyčíst obecné pravidlo pro posuzování obdobných případů, což shledávám jako negativum.

²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. ledna 2010, sp. zn. 4 As 1/2010, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2008, sp. zn. 3 As 64/2007 či usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. dubna 2013, sp. zn. 57 A 22/2013.

²¹ K tomu srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. února 1975. *Golder proti Spojenému království*, č. 4451/70. In: HUDOC [online] [cit. 11. 3. 2018].

soudního řízení má funkci finanční a do jisté míry též funkci regulační.²² Jak již plyne z judikatury Ústavního soudu, obecně povinnost zaplatit soudní poplatek v souvislosti s podáním žaloby nelze považovat za omezení práva na přístup k soudu, které by bylo samo o sobě neslučitelné s čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy.²³ Mimo jiné smyslem existence právní úpravy povinnosti zaplatit soudní poplatek je též ochrana soudů před jejich přetížením. Soudní poplatek má působit na jednotlivce tak, aby nezneužívali soudní ochranu a nejednali svévolně.

Ústavní soud opakovaně uvádí ve své judikatuře, která se vztahuje k těmto rozhodnutím, že zpravidla nemohou být předmětem ústavní ochrany, protože tento spor nedosahuje takové intenzity, aby mohl zasáhnout do základních práv a svobod konkrétních osob.²⁴ Přesto se však v některých případech Ústavní soud zabýval těmito rozhodnutími. Jednalo se o situace, které byly relativně výjimečné a týkaly se buď specifických otázek (např. osvobození od soudního poplatku právnických osob), anebo šlo o svévolný výklad práva ze strany jednotlivých soudů. Z tohoto tedy plyne, že i rozhodnutí týkající se osvobození od soudních poplatků mohou ve výjimečných případech být přezkoumávána Ústavním soudem.

Žalobce, resp. stěžovatele v řízení o kasační stížnosti, stíhá poplatkovou povinnost. Ze zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů („zákon o soudních poplatcích“), sice vyplývá, že výše soudních poplatků v soudních řízeních správních není nijak vysoká. Přesto může v určitých případech představovat překážku v přístupu k soudu, resp. takový přístup výrazně ztěžovat. Takovému negativnímu dopadu zabráňuje mimo jiné právní úprava institutu osvobození od soudních poplatků. Zákonodárce upravuje v zákoně o soudních poplatcích osvobození osobní a věcné.²⁵ Dále je upraveno osvobození od soudních poplatků individuální, které je pro účely soudního řízení správního vymezeno v § 36 odst. 3

²² BLAŽEK, Tomáš. § 70. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016.

²³ Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 20. února 2018, sp. zn. II. ÚS 3112/17.

²⁴ Např. usnesení Ústavního soudu ze dne 30. dubna 2009, sp. zn. III. ÚS 788/09; ze dne 31. října 2013 sp. zn. I. ÚS 4096/12 či náleží ze dne 5. prosince 2017, sp. zn. III. ÚS 2603/17.

²⁵ Viz § 11 odst. 1 a odst. 2 zákona o soudních poplatcích.

soudního řádu správního.²⁶ Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, „základním smyslem a účelem uvedeného ustanovení je zajistit rovný přístup všech osob k soudní ochraně, tj. výkon ústavně zaručeného základního práva.“²⁷ Na následujících řádcích se budu primárně zabývat individuálním osvobozením od soudních poplatků dle § 36 odst. 3 soudního řádu správního. Právě tento druh osvobození vyvolává celou řadu praktických otázek a dílčích souvisejících problémů, o kterých se zmíním níže.

3.1.1 *Břemeno důkazní a břemeno tvrzení ležící na straně žadatele o osvobození od soudních poplatků*

O osvobození od soudních poplatků rozhodují správní soudy pouze na základě žádosti konkrétního žalobce. Nejčastěji je tato žádost uplatněna přímo při podání návrhu ve věci samé či jako reakce na soudní výzvu k zaplacení soudního poplatku. Správní soudy samy nevyhledávají skutečnosti, které odůvodňují vyhovění návrhu na osvobození od soudních poplatků. Naopak je to žadatel o osvobození od soudních poplatků, který nese břemeno tvrzení a s tím související břemeno důkazní.²⁸ Zpravidla za tímto účelem správní soudy žadatelům zasílají k vyplnění „Potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech“. Současně při zaslání tohoto potvrzení soudy žadatele informují o tom, že musí svá tvrzení prokázat, jakož že vyplněním tohoto formuláře stvrzuje správnost a pravdivost jim uvážených údajů. Toto vyplněné potvrzení má velký význam pro posouzení jeho žádosti o osvobození od soudních poplatků. Představuje totiž souhrn veškerých informací o jeho majetkových poměrech, a proto z něj soud prvotně vychází při posouzení žádosti. To, že leží břemeno tvrzení a břemeno důkazní na žadateli, je zcela opodstatněným požadavkem, protože indivi-

²⁶ Dle § 36 odst. 3 s. ř. s. platí, že „účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu zčásti osvobozen od soudních poplatků. Přiznat účastníkovi osvobození od soudních poplatků zcela lze pouze výjimečně, jsou-li pro to zvlášť závažné důvody, a toto rozhodnutí musí být odůvodněno. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne. Přiznané osvobození kdykoliv za řízení odejme, popřípadě i se zpětnou účinností, jestliže se do pravomocného skončení řízení ukáže, že poměry účastníka přiznané osvobození neodůvodňují, popřípadě neodůvodňovaly. Přiznané osvobození se vztahuje i na řízení o kasační stížnosti.“

²⁷ Výz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2010, sp. zn. 1 As 70/2008.

²⁸ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2012, sp. zn. 1 Aps 2/2012; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2007, sp. zn. 8 Ans 2/2007 či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. 7 Azs 343/2004.

duální osvobození od soudních poplatků je institutem zcela výjimečným. Tento institut má umožnit přístup k soudu těm účastníkům řízení, pro které by povinnost uhrazení soudního poplatku znamenala nepřekonatelnou či těžce překonatelnou překážku.

Pokud žadatel neprokáže veškeré skutečnosti uvedené ve vyplněném potvrzení či ve své žádosti, soud žadatele neosvobodí od soudních poplatků. V případě, že soud zašle žadateli k vyplnění shora uvedené potvrzení, není vyloučeno, aby soud po doručení vyplněného potvrzení žadatele vyzval k upřesnění jednotlivých dílčích skutečností.²⁹ Takový postup by byl jistě vhodný zejména v situacích, kdy žadatel je např. mentálně postižen a není schopen řádně vyplnit dané potvrzení, resp. kdy má soud pochybnosti o tom, že takový žadatel jej řádně vyplnil.³⁰ Soud by měl obezřetně zvažovat, zda žadatel řádně vyplnil potvrzení o majetkových poměrech a případně zda jej raději vyzvat k doplnění dalších skutečností, aby nedošlo k porušení práva na přístup k soudu. V opačném případě by pro soudy bylo příliš jednoduché zamítnout žádost o osvobození od soudních poplatků při její neúplnosti či neprokázání byť jedné tvrzené skutečnosti. Takový postup by byl v rozporu s právem na přístup k soudu, a proto by soudy neměly posuzování takových žádostí příliš uspěchat, aby neporušily základní práva žadatelů. Takový obezřetný přístup by soudy nemusely aplikovat na kverulanty, kteří podávají nespočet návrhů na zahájení řízení s žádostmi o osvobození od soudních poplatků, ve kterých opakovaně uvádí stále ty samé skutečnosti.

Osvobození od soudních poplatků dle § 36 odst. 3 soudního řádu správního závisí na individuálním posouzení všech okolností, které se dotýkají konkrétního žadatele, a to v době rozhodování o té které žádosti. Není však vyloučeno, že jeden žadatel bude mít zahájeno více soudních řízení u téhož soudu v různém časovém horizontu, v nichž postupně uplatňuje žádost o osvobození od soudních poplatků. V těchto případech není vyloučeno, aby konkrétní soud rozhodoval rozdílně u téhož žadatele. Soud musí

²⁹ Judikatura dovodila případy, ve kterých takový postup následné výzvy možný např. v situaci, kdy dle přiloženého prohlášení nemá žadatel žádný majetek a není zřejmé, z čeho hradí náklady na své životní potřeby či v případě nedostatečně předložených dokladů apod. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. září 2008, sp. zn. 1 As. 63/2008).

³⁰ Viz čl. 13 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

vycházet při posuzování jednotlivých žádostí o osvobození od soudních poplatků ze skutečností současných, nikoliv minulých či budoucích. Tyto skutečnosti se mohou na straně žadatele v jednotlivých soudních řízeních v důsledku trvání času neustále měnit.³¹ Pokud se u žadatele podstatným způsobem změní skutečnosti rozhodné pro posouzení jeho žádosti (tj. má vyšší příjem apod.) oproti jinému řízení, kde mu bylo přiznáno osvobození od soudních poplatků, tak stěžít se může s úspěchem dovolávat této dřívější praxe.

Na základě posouzení všech skutečností nezbytných pro posouzení žádosti o osvobození od soudních poplatků správní soud buď žádosti vyhoví v částečném či plném rozsahu, anebo žádosti nevyhoví. Za předpokladu, že žádosti krajský soud nevyhoví, následně vyzve usnesením žalobce k zaplacení soudního poplatku za zahájení řízení, přičemž lhůta k zaplacení soudního poplatku nesmí uplynout před uplynutím lhůty k podání kasační stížnosti proti usnesení o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků.³² Oproti tomu Nejvyšší správní soud si může ve své praxi na rozdíl od krajských soudů dovolit, že jedním usnesením rozhoduje o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků a současně vyzývá k zaplacení soudního poplatku, protože proti tomuto rozhodnutí není možné podat opravný prostředek.³³

3.1.2 Podávání opakovaných žádostí o osvobození od soudních poplatků jako možný prostředek obstrukce žadatelů

Jakmile soud zamítne žádost o osvobození od soudních poplatků a konkrétního žalobce vyzve k zaplacení soudního poplatku, není vyloučeno, aby tato osoba opětovně žádala o osvobození od soudních poplatků. O nové žádosti bude muset soud rozhodnout pouze tehdy, pokud žadatel doloží podstatnou změnu skutečností, jež byly relevantní pro posouzení předcházející žádosti v téže soudní věci.³⁴ Takový požadavek je zcela logický. Pokud by soud musel rozhodovat o každé nové žádosti bez ohledu na nezměněné skutečnosti rozhodné pro posouzení osvobození od soudních poplatků,

³¹ K tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 22. srpna 2013, sp. zn. I. ÚS 731/13 či nález Ústavního soudu ze dne 11. listopadu 2014, sp. zn. IV. ÚS 659/12.

³² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. března 2009, sp. zn. 1 As 15/2009.

³³ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. února 2018, sp. zn. 9 Afs 12/2018.

³⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2008, sp. zn. 4 Ans 5/2008.

docházelo by k neúměrnému prodlužování soudního řízení na úkor procesní ekonomie. Nové žádosti o osvobození od soudních poplatků tak nemohou představovat univerzální obranu proti každé výzvě soudu k úhradě soudního poplatku.³⁵ V případech, že při opakované žádosti o osvobození od soudních poplatků se skutečnosti na straně žadatele podstatně nezměnily, měl by se soud v konečném procesním usnesení (nejčastěji usnesení o zastavení řízení z důvodu nezaplacení soudního poplatku) alespoň ve stručnosti zmínit, že byla podána nová žádost o osvobození od soudních poplatků. K této skutečnosti by měl soud též přezkoumatelným způsobem uvést, proč nová žádost nevyžadovala vydání samostatného rozhodnutí.

V judikatuře můžeme nalézt u opakujících se stěžovatelů, jak tyto opakující se žádosti využívají ve snaze zajistit si meritorní soudní přezkum jejich návrhů ve věci samé.³⁶ Takové opakované podávání nových žádostí v podstatě znamená snahu o zneužívání institutu osvobození od soudních poplatků, jehož primárním účelem je zejména ochrana těch účastníků, kteří se nacházejí v tíživých poměrech, před nepřiměřenými dopady zákona o soudních poplatcích. Pokud někdo zneužívá shora uvedeným způsobem tohoto institutu, nemůže se úspěšně dovolávat toho, že je mu upíráno právo na přístup k soudu. Účelem soudního řízení není to, aby se v něm neustále řetězily otázky osvobození od soudních poplatků, protože v takovém případě by docházelo k narušení zásady procesní ekonomie, jakož by tím mohla být narušena zásada rovnosti účastníků řízení.

Dále je v této souvislosti nutné upozornit na skutečnost, která souvisí se situací před a po novele zákona o soudních poplatcích, která byla provedena zákonem č. 296/2017 Sb.³⁷ Před uvedenou novelou nastávaly situace, kdy žalobci doručili příslušnému soudu žádost o osvobození od soudních poplatků ve stejný den, kdy jim bylo doručeno usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku. V takovém případě dle ustálené správně-právní judikatury

³⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2011, sp. zn. 8 As 65/2010.

³⁶ Např. již výše zmiňované usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. února 2018, sp. zn. 9 Afs 12/2018, přičemž stěžovatel v tomto usnesení zmíněný opakovaně vystupuje i v jiných řízeních před Nejvyšším správním soudem (např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2017, sp. zn. 9 Afs 251/2017).

³⁷ Blíže k těmto důsledkům novely srov. příspěvek: KOLUMBER, David. Soudní poplatky nově. In: *Právní prostor*. 2017.

měly krajské soudy povinnost zrušit usnesení o zastavení řízení a rozhodnout o žádosti účastníka o osvobození od soudních poplatků.³⁸

Na základě výše uvedené novely však došlo ke změně znění § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, dle něhož platí, že „*nebyl-li poplatek za řízení splatný podáním návrhu na zabavení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí v délce alespoň 15 dnů; výjimečně může soud určit lhůtu kratší. Po marném uplynutí této lhůty soud řízení zastaví. K zaplacení poplatku po marném uplynutí lhůty se nepřiblíží.*“ Z důvodové zprávy k zákonu č. 296/2017 Sb. plyne, že účelem uvedené novely bylo snížení administrativní zátěže soudů. Docházelo totiž k situacím, kdy soudní poplatek byl zaplacen před nabytím právní moci usnesení o zastavení řízení a dle tehdejšího § 9 odst. 7, věty první, zákona o soudních poplatcích, muselo být soudem v takovém případě usnesení o zastavení řízení zrušeno.³⁹ Z tohoto důvodu tedy zákonodárce stanovil rozhodnou povinnost zaplatit soudní poplatek toliko v soudem stanovené lhůtě, nikoliv až dodatečně. Výše uvedená novelizace má též význam pro institut osvobození od soudních poplatků. Nově žádosti o osvobození od soudního poplatku musí být doručeny příslušnému krajskému soudu, příp. Nejvyššímu správnímu soudu, v době trvání lhůty pro zaplacení soudního poplatku a nemohou být uplatněny v době nabytí právní moci usnesení o zastavení řízení. Těmito žádostmi již tedy nebude zvrácena právní moc usnesení o zastavení řízení na rozdíl od situace před novelou provedenou zákonem č. 296/2017 Sb. Tuto změnu považují za jistě žádoucí, protože přináší snížení administrativní zátěže, která soudům dříve vznikla a která nepochybně měla nepříznivé důsledky do samotné rozhodovací činnosti soudů, resp. tyto úkony spíše zatěžovaly soudy. Shora provedená novelizace, která má důsledky mimo jiné i pro osvobození od soudních poplatků, není ani na újmu právu na přístup k soudu ze strany konkrétního žalobce. Jeho ochrana je již dostatečně zajištěna tím, že v soudem poskytnuté lhůtě pro zaplacení soudního poplatku je umožněno konkrétnímu žalobci žádat o osvobození od soudních poplatků. Není tedy nijak zkrácen na svém právu k přístupu k soudu a ve snaze využít institutu individuálního osvobození od soudního poplatku.

³⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. srpna 2011, sp. zn. 1 As 74/2011.

³⁹ Sněmovní tisk č. 987/0, část č. 1/4. *Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 11. 3. 2017].

3.1.3 Zjevná bezúspěšnost návrhu ve věci samé jako překážka přístupu k soudu?

Pokud žadatel neunese své břemeno tvrzení a důkazní ohledně skutečností, kterými odůvodňuje svou žádost o osvobození od soudních poplatků, je logickým důsledkem to, že jeho žádosti soud nevyhoví, a to z důvodu viny na straně samotného žadatele. V takovém případě není nijak porušeno jeho právo na přístup k soudu. Dle mého názoru je trošku jiná situace v případě, kdy zákon dává soudu možnost zamítnout žádost o osvobození od soudních poplatků z důvodu, že návrh ve věci samé nemůže být zjevně úspěšný. Termín zjevné bezúspěšnosti je judikaturou chápán tak, že neúspěšnost návrhu musí být zřetelná, nesporná a okamžitě zjiřitelná již na první pohled, bez jakýchkoliv pochybností a bez jakéhokoliv dokazování.⁴⁰ Lze jistě souhlasit se závěry komentářové literatury, že v převážné většině případů je zjevná neúspěšnost návrhu spojena s neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, jako je např. opožděnost, nepřípustnost návrhu ve věci samé, apod.⁴¹ V takových případech má přednost samotné usnesení o odmítnutí návrhu před rozhodováním o žádosti o osvobození od soudních poplatků. V takových případech by bylo jistě vhodné, aby soud v usnesení o odmítnutí návrhu stručně uvedl, z jakého důvodu se nezabýval podaným návrhem na osvobození od soudních poplatků.

Nelze opomenout též situace „jednodušších“ případů, které nespadají pod shora uvedené závěry. Např. vezmeme si případ, kdy krajský soud rozhodne o zastavení řízení z důvodu nezaplacení soudního poplatku. Proti takovému usnesení podá žalobce v zákonné lhůtě kasační stížnost s žádostí o osvobození od soudních poplatků, v níž pouze ve stručnosti uvádí, že s napadeným rozhodnutím nesouhlasí a současně nerozporuje to, že odmítl zaplatit soudní poplatek. V takovém případě může Nejvyšší správní soud argumentovat v usnesení o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků zjevnou bezúspěšností návrhu, když sám stěžovatel nerozporuje, že soudní poplatek nezaplatil, tudíž nemůže být jeho kasační stížnost úspěšná.⁴² Pokud soud

⁴⁰ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. července 2008, sp. zn. 1 As 54/2008.

⁴¹ POSPÍŠIL, Petr. § 36. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁴² K tomuto blíže odkazují na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2015, sp. zn. 1 As 196/2014, v němž je vyjádřeno, ve kterých případech je nutné trvat v řízení před kasačním soudem na zaplacení soudního poplatku a zákonné povinnosti povinného zastoupení advokátem.

bude chtít využít při zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků termínu „zjevné bezúspěšnosti návrhu ve věci samé“, musí přezkoumatelným způsobem uvést důvody, které k takovému postupu shledává, aby příslušný žalobce nebyl zkrácen na svých právech a tedy i právu na přístup k soudu, jakož tak bude zabráněno soudní svévoli.

Existenci překážky pro osvobození od soudního poplatku v případě zjevné neúspěšnosti návrhu ve věci samé považují za zcela legitimní a jistě žádoucí právní úpravu. Takové omezení odpovídá zárukám spravedlivého procesu. Smyslem této překážky je vyloučení situací, kdy již z podaného návrhu ve věci samé vyplývá, že se jedná např. o šikanózní návrh nebo že samotný návrh nemůže obstát při soudním přezkumu. V těchto případech je žádoucí neosvobodit daného žadatele od placení soudních poplatků, protože by v opačném případě vznikly zbytečně neodůvodněné náklady na straně státu, tj. docházelo by ke zbytečnému zatěžování státní pokladny. Aby se uvedenému zabránilo, je legitimní cílem právní úpravy osvobození od soudních poplatků stanovit určité podmínky k uplatnění tohoto výjimečného institutu. Navíc z čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy nelze ani vyvodit právo na zajištění bezplatného soudního řízení.⁴³ Proto zavedení podmínky pro osvobození od soudních poplatků z důvodu zjevné bezúspěšnosti návrhu ve věci samé není nepřípustným omezením práva na přístup k soudu. Sám Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře obecně nevylučuje, aby zájmy na řádném výkonu spravedlnosti byly ospravedlněny určitým finančním omezením přístupu jednotlivce k soudu. To, že zákonodárce umožňuje z obecné povinnosti platit soudní poplatek spojený se zahájením řízení výjimku v podobě osvobození od soudních poplatků, je *de facto* změkčení případné tvrdosti zákona vůči dotčeným osobám. Navíc požadavek zjevné bezúspěšnosti návrhu ve věci samé nevylučuje *en bloc* přístup k soudní ochraně všem žalobcům ve všech možných případech. Proto i z tohoto důvodu je tato podmínka zcela jistě ústavně konformní.

Závěrem k institutu individuálního osvobození od soudních poplatků dodávám, že je poměrně škoda, že na webových stránkách Nejvyššího správního soudu není možné dohledat procesní usnesení, která by se dotýkala této

⁴³ Viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. června 2001, *Kreuz proti Polsku*, č. 28249/95. In: HUDOC [online] [cit. 11. 3. 2018].

problematiky, aby tak mohly být lépe zjištěny skutečnosti soudní praxe v této otázce. Možná, že časem Nejvyšší správní soud v zájmu zajištění jednotnosti soudního rozhodování bude uveřejňovat i tato procesní rozhodnutí, jak již to činí např. u svých usnesení týkajících se přiznání či nepřiznání odkladných účinků podaných kasačních stížností.⁴⁴

4 Několik poznámek k bezplatnému právnímu zastoupení v soudním řízení správním

Ustanovení zástupce soudem dle § 35 odst. 9 soudního řádu správního představuje realizaci ústavně zakotveného práva na právní pomoc dle čl. 37 odst. 2 Listiny. Současně je projevem principu rovného postavení účastníků řízení před soudem (čl. 37 odst. 3 Listiny).⁴⁵ Význam tohoto institutu je v soudním řízení správním o to podstatnější v tom, že na straně žalovaného vůči žalobci stojí správní orgán, který byl v předcházejícím správním řízení v nadřazeném postavení vůči žalobci, přičemž zpravidla tento orgán disponuje kvalitativně odbornějšími znalostmi, které ho zvýhodňují v soudním řízení.⁴⁶

Pro ustanovení zástupce správním soudem platí celá řada dílčích podmínek. Za prvé je nutné, aby si o ustanovení zástupce dotčená osoba požádala. Za druhé, aby mohlo být návrhu na ustanovení zástupce vyhověno, musí příslušná osoba splňovat předpoklady pro osvobození od soudních poplatků a současně musí být ustanovení zástupce nezbytně potřebné k ochraně práv žadatele. V této části se již nebudu zabývat podmínkou splnění předpokladů pro osvobození od soudních poplatků, protože touto problematikou jsem se již zabývala výše, a proto na ní v plném rozsahu odkazuji. Pouze v této souvislosti stručně dodávám, že pokud žalobce či stěžovatel v řízení o kasační stížnosti žádá toliko o ustanovení zástupce soudem, soud mu zasílá k vyplnění „Potvrzení o osobních, majetkových a výtěžkových poměrech“.

⁴⁴ K tomuto uvádím, že ještě donedávna nebylo vůbec možné nalézt judikaturu Nejvyššího správního soudu k případům přiznávání odkladných účinků kasačních stížností, ale dnes již tato možnost je, i když trochu pro veřejnost skryta. Naleznete ji tak, že zadáte nějakou spisovou značku do vyhledávače Nejvyššího správního soudu. Poté Vám vyjedou skutečnosti, které se týkají této spisové značky, přičemž následně odkliknete písmeno „i“ v kroužku (jako „informace o řízení“) a v něm naleznete anonymizovanou verzi rozhodnutí o odkladném účinku.

⁴⁵ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2006, sp. zn. 2 As 2/2006.

⁴⁶ POSPÍŠIL, Petr. § 35. In: BLÁZEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016.

Na základě tohoto potvrzení soud posuzuje splnění první z podmínek pro ustanovení zástupce soudem. Pokud již soud na základě této první podmínky dospěje k závěru, že žadatel nespĺňuje předpoklady pro ustanovení zástupce soudem, nemusí již posuzovat druhou podmínku (požadavek nezbytnosti ochrany práv žadatele) a žádost o ustanovení zástupce zamítne. Z § 35 odst. 9 soudního řádu správního vyplývá, že zástupce může být ustanoven soudem pouze tehdy, je-li to nezbytné k ochraně práv konkrétního žadatele. Zákonodárce touto podmínkou zdůraznil mimořádnost tohoto institutu. Posouzení této podmínky závisí samozřejmě na vysoce individuálním posouzení konkrétních skutečností každého jednotlivého případu. Soud při posouzení této podmínky zjišťuje, zda je navrhovatel schopen se sám účinně hájit. Zpravidla se bude navrhovatel schopen sám hájit v případě, že jeho žaloba a žalobní petit jsou natolik perfektní po obsahové a formální stránce, že již by ustanovení zástupce v takovém případě bylo zcela bezvýznamné.⁴⁷ Obdobně nebude potřebné ustanovit zástupce účastníkovi, jestliže v důsledku koncentrační zásady již nemůže rozšiřovat žalobní body již podané žaloby.⁴⁸ Také šikanózní návrhy, návrhy nemíněné vážně či návrhy ze strany kverulantů mohou být důvodem pro závěr, že ustanovení zástupce soudem není třeba k ochraně práv stěžovatele.⁴⁹ K dalším důvodům, kdy je ustanovení zástupcem nezbytné k ochraně práv žadatele, odkazují na shrnutí v komentářové literatuře.⁵⁰

V soudní praxi se vyskytují nikoliv ojediněle případy, kdy v žádostech dle § 35 odst. 9 soudního řádu správního žádají žadatelé o ustanovení konkrétního zástupce. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2009, sp. zn. 7 Azs 24/2008 rozšířený senát konstatoval, že je nutné klást důraz na to, aby bylo v jednotlivých případech ustanovení konkrétního zástupce na žádost účastníka řízení zjišťováno, zda existují rozumné a oprávněné důvody pro takové ustanovení. Právo účastníka řízení na ustanovení konkrétního zástupce totiž není absolutní a má své

⁴⁷ Srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2006, sp. zn. 6 Azs 306/2005.

⁴⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2011, sp. zn. 6 Ads 130/2011.

⁴⁹ Např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2012, sp. zn. 1 As 121/2012.

⁵⁰ POSPÍŠIL, Petr. § 35. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016.

limity. Pokud soud návrhu účastníka na ustanovení konkrétního zástupce nevyhoví, musí přezkoumatelným způsobem uvést úvahy, na základě nichž dospěl k takovému závěru, aby byla vyloučena soudní libovůle. Rozumným a věcně oprávněným důvodem pro neustanovení navrhovaného zástupce bude to, když tento zástupce je opakovaně ustanovován soudy v obdobných právních věcech. Ledaže by měl již ke konkrétnímu žadateli určitý vztah důvěry, který by musel být prokázán žadatelem. Je sice právem účastníka řízení podat žádost o ustanovení konkrétního zástupce, ale toto právo není absolutní v tom směru, že by muselo být vždy takovému návrhu vyhověno bez ohledu na existenci rozumných a věcných důvodů pro takové ustanovení. Považuji za správné, že existují shora uvedené limity vytečené judikaturou při ustanovení konkrétního zástupce. Tento institut mohou totiž zneužívat advokáti prostřednictvím konkrétních žadatelů, aby byli ustanovováni v co nejvíce soudních sporech oproti jiným advokátům, kteří mají požadavek na ustanovování *ex offio*.

Ze soudního řádu správního explicitně vyplývá, že zástupce, který byl ustanovený v řízení před krajským soudem a je-li jím advokát, zastupuje navrhovatele i v řízení o kasační stížnosti. Zakotvení této skutečnosti v zákoně považuji za logické. Tento požadavek je jistě v zájmu zastoupené osoby, aby byla zastoupena po celou dobu soudního řízení takovým zástupcem, který zná její případ nejlépe a který figuroval jako její zástupce již od počátku soudního řízení. Z výše uvedeného pravidla vyplývá, že se zastoupení ustanoveným zástupcem advokátem váže na soudní řízení jako celek, tj. konečně vyřízení soudní věci, nikoliv pouze na část řízení před krajským soudem. Tato právní úprava tak přispívá k zajištění účinného soudního přezkumu.

Shora uvedené pravidlo do nedávné doby nedopadalo zcela jasně na situaci, kdy v řízení před krajským soudem účastník nebyl zastoupen ustanoveným zástupcem a požádal o něj teprve v řízení o kasační stížnosti. Vezmeme hypoteticky úvahu, že Nejvyšší správní soud stěžovateli ustanovil zástupce – advokáta pro řízení o kasační stížnosti a při meritorním přezkumu kasační soud zrušil rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k novému projednání. Vznikala tak otázka, zda zástupce (advokát), který byl ustanoven Nejvyšším správním soudem, přechází i do nového řízení před krajským soudem. Některá dřívější správně-právní judikatura umožňovala to, aby takový

zástupce zastupoval účastníka řízení i v novém řízení před krajským soudem. Avšak osmý senát Nejvyššího správního soudu shledal, že v této otázce existovala rozporná judikatura, a proto věc postoupil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát dospěl k závěru, že zastoupení advokátem, který byl ustanoven kasačním soudem pro řízení o kasační stížnosti, je omezeno pouze na toto řízení. V dalším řízení před krajským soudem již takové zastoupení netrvá.⁵¹ Rozšířený senát vycházel z myšlenky, že automatický přechod advokáta ustanoveného pro řízení před kasačním soudem do řízení před krajským soudem po zrušení rozhodnutí krajského soudu by bylo neefektivní a nerozumné. Došlo by totiž k negování druhé podmínky § 35 odst. 9 soudního řádu správního, tj. že je ustanovení a zastoupení advokátem nezbytné třeba k ochraně práv navrhovatele. Současně by tak byl účastník řízení nucen být zastoupen i tam, kde to není třeba. V řízení před kasačním soudem je totiž zákonná povinnost, aby stěžovatel byl zastoupen advokátem. Z tohoto tedy plyne „nezbytnost“ ochrany práv účastníka řízení. Naproti tomu v řízení před krajským soudem neplyne žádná povinnost, aby účastník řízení byl zastoupen advokátem. Pokud by však bylo potřebné, aby účastník řízení byl i v novém řízení před krajským soudem zastoupen advokátem, musel by o ustanovení takového zástupce i pro toto řízení rozhodnout krajský soud na základě žádosti účastníka řízení. Takový závěr rozšířeného senátu je logický a v souladu se zněním § 35 odst. 9 a § 105 odst. 2 soudního řádu správního, a proto se s ním plně ztotožňuji.

Pokud krajský soud nevyhoví žádosti o ustanovení zástupce či ustanoví účastníkovi řízení jiného zástupce, než požadoval, může účastník řízení proti takovému rozhodnutí podat kasační stížnost. Tato kasační stížnost není zpoplatněna a není třeba u ní trvat na podmínce povinného zastoupení advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 soudního řádu správního. Je tomu tak proto, že pokud rozhoduje krajský soud o osvobození od soudních poplatků a návrhu na ustanovení zástupce, jedná se o úkony již v probíhajícím řízení o žalobě, které slouží k zajištění řádného průběhu soudního řízení či k zajištění splnění podmínek řízení. Výsledek řízení o kasační stížnosti pak představuje konečné rozhodnutí o procesní otázce podstatné pro řízení o žalobě,

⁵¹ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2017, sp. zn. 8 As 167/2017 a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2018, sp. zn. 8 As 167/2017.

kteřá před krajským soudem a v době rozhodování Nejvyššího správního soudu nadále trvá.⁵²

Závěrem k této podkapitole pro informaci dodávám, že v rámci svého působení jakožto asistentky soudkyně na Nejvyšším správním soudu byl největší počet žádostí o ustanovení zástupce zejména z oblastí sociálního zabezpečení, důchodového pojištění a mezinárodní ochrany.

5 Závěr

Veškeré shora popsané instituty představují meze práva na přístup k soudu, ale nejedná se o taková omezení, která by zcela vylučovala nebo výrazným způsobem znemožňovala přístup k soudu. Tato omezení považuji za zcela legitimní, aby nebylo zneužíváno přístupu k soudu a zbytečnému zatěžování, resp. přetěžování, správních soudů.

Ústavní základ kompetenčních výluk je zajištěn čl. 36 odst. 2 Listiny, který je proveden na zákonné úrovni v soudním řádu správním. Kompetenční výluky vymezují rozsah působnosti správních soudů, jakož tvoří překážku pro zbytečné zatěžování soudů těmi úkony, které nemohou představovat zásah do hmotněprávního postavení účastníka řízení. U rozhodnutí podkladových je vyloučen soudní přezkum, ale to neznamená, že by zcela nebyly soudně přezkoumatelné. Jsou přezkoumatelné až v rámci žaloby proti konečnému rozhodnutí, tudíž nedochází k žádnému omezení práva na přístup k soudu, ale pouze k jeho časovému oddálení do okamžiku konečného rozhodnutí, které teprve může zasáhnout do práv dotčené osoby. Z hlediska kompetenčních výluk, které jsem popisovala výše ve svém příspěvku, považuji zejm. u výluk uvedených v § 70 písm. b) a c) soudního řádu správního jistě nebezpečí z hlediska práva na přístup k soudu. Toto nebezpečí spočívá v tom, že např. u úkonů předběžné povahy byla soudní judikaturou vytvořena pomůcka pro rozlišení takových případů. Pokud soud takovou pomůcku vyloží špatně vzhledem k okolnostem projednávaného případu, mohl by takový postup mít negativní důsledky na odepření práva na přístup k soudu a ve svém důsledku odepření spravedlnosti. Je jistě zcela na místě obezřetným způsobem přistupovat k posuzování úkonů, zda spadají pod rozsah kompetenčních výluk či nikoliv.

⁵² Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června 2015, sp. zn. 1 As 196/2014.

Neshledávám ani žádné deficity při stanovení zákonných podmínek nezbytných pro posouzení žádostí o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce soudem. Tyto podmínky jsou nastaveny tak, aby nebylo možné těchto výjimečných institutů zneužívat a aby tak nedocházelo k neodůvodněným nákladům, které by vznikaly státu. Tyto instituty primárně slouží těm osobám, které nemají dostatečné finanční prostředky a pro které by zaplacení soudních poplatků znamenalo takovou zátěž, která by jim ve svém důsledku znemožnila přístup k soudu. Je zcela v souladu s právem na přístup k soudu, že žadatele o osvobození od soudních poplatků tíží břemeno tvrzení a břemeno důkazní ohledně skutečností, které mají odůvodňovat závěry o vyhovění jeho žádosti. Pokud tato břemena neunes, může obviňovat sám sebe a nebude tak nijak dotčeno jeho právo na přístup k soudu. Přesto by měl soud obezřetně zvažovat, ve kterých případech žadatele dovyzvat k upřesnění skutečností uvedených v žádosti o osvobození od soudních poplatků, aby nezasáhl do práva na přístup k soudu daného žadatele.

V příspěvku jsem popsala též snahy některých žalobců neustále opakovat žádosti o osvobození od soudních poplatků. V této souvislosti jsem považovala za správnou judikaturu, která říká, že mají soudy povinnost se zabývat novými žádostmi pouze v případě, kdy dokládají podstatnou změnu skutečností oproti předcházejícímu stavu. V opačném případě by docházelo k neustálému cyklení rozhodování o této procesní žádosti, což by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie soudního řízení. Obdobně jsem popisovala snahy některých žalobců zvrátit účinky usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku před nabytím právní moci, a to podáním žádosti o osvobození od soudních poplatků. S ohledem na novelu zákona o soudních poplatcích již takový postup nebude možný. I přes tuto novelizaci však nebude dotčeno právo na přístup k soudu konkrétní osoby, když jí bude umožněno podat žádost o osvobození od soudních poplatků po dobu soudem stanovené lhůty k zaplacení soudního poplatku.

Z hlediska práva na přístup k soudu je nezbytné, aby správní soudy při posuzování žádostí o osvobození od soudních poplatků, pokud chtějí aplikovat podmínku zjevné bezúspěšnosti návrhu ve věci samé, postupovaly důsledně. Musí přezkoumatelným způsobem odůvodnit, na základě jakých skutečností dospěly k závěru o zjevné bezúspěšnosti a tím i zamítnutí žádosti

o osvobození od soudních poplatků, aby nedošlo k soudcovské svévoli. Obdobně musí soudy postupovat, pokud neshledají důvody pro vyhovění návrhu na ustanovení konkrétního zástupce soudem.

Literatura

Monografie

BROTHÁNKOVÁ, Jana a Marie ŽIŠKOVÁ. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Linde, 2006, 308 s.

KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční vyluky ve správním soudnictví*. Rigorózní práce, Olomouc, 2015, 91 s.

JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s.

Kapitoly v knihách, články (i elektronické), příspěvky ve sbornících

POSPÍŠIL, Petr. § 35. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

POSPÍŠIL, Petr. § 36. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

BLAŽEK, Tomáš. § 70. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

Elektronické zdroje

KOLUMBER, David. Soudní poplatky nově. In: *Pravniprostor.cz* [online]. 2017. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/procesni-pravo/soudni-poplatky-nove/>

Sněmovní tisk č. 987/0, část č. 1/4. *Poslanecká sněmovna* [online]. Dostupné z: <http://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7 & ct=987 & ct1=0/>

Soudní rozhodnutí a rozhodčí nálezy

Evropský soud pro lidská práva

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. února 1975. Golder proti Spojenému království. Č. 4451/70. In: *HUDOC* [online]. Dostupné z: <http://www.echr.coe.int/>

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. června 2001. Kreuz proti Polsku. Č. 28249/95. In: *HUDOC* [online]. Dostupné z: <http://www.echr.coe.int/>

Národní soudy

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99.

Nález Ústavního soudu ze dne 20. února 2018, sp. zn. II. ÚS 3112/17.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. dubna 2009, sp. zn. III. ÚS 788/09.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. října 2013 sp. zn. I. ÚS 4096/12.

Nález Ústavního soudu ze dne 5. prosince 2017, sp. zn. III. ÚS 2603/17.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. srpna 2013, sp. zn. I. ÚS 731/13.

Nález Ústavního soudu ze dne 11. listopadu 2014, sp. zn. IV. ÚS 659/12.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2010, sp. zn. 1 As 70/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2012, sp. zn. 1 Aps 2/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2007, sp. zn. 8 Ans 2/2007.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. 7 Azs 343/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. září 2008, sp. zn. 1 As. 63/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. března 2009, sp. zn. 1 As 15/2009.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. února 2018, sp. zn. 9 Afs 12/2018.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2008, sp. zn. 4 Ans 5/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2011, sp. zn. 8 As 65/2010.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. února 2018, sp. zn. 9 Afs 12/2018.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2017, sp. zn. 9 Afs 251/2017.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. srpna 2011, sp. zn. 1 As 74/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. července 2008, sp. zn. 1 As 54/2008.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června 2015, sp. zn. 1 As 196/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2006, sp. zn. 2 As 2/2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2006, sp. zn. 6 Azs 306/2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2011, sp. zn. 6 Ads 130/2011.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2012, sp. zn. 1 As 121/2012.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2017, sp. zn. 8 As 167/2017.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2018, sp. zn. 8 As 167/2017.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června 2015, sp. zn. 1 As 196/2014.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. října 2006, sp. zn. 5 As 36/2006.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2014, sp. zn. 1 As 104/2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. prosince 2012, sp. zn. 3 Ads 18/2012.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. července 2013, sp. zn. 8 As 8/2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2011, sp. zn. 2 As 75/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. června 2017, sp. zn. 9 As 266/2016.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. března 2017, sp. zn. 9 As 247/2016.
- Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. října 2007, sp. zn. 57 Ca 62/2006.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. září 2010, sp. zn. 7 As 26/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. června 2010, sp. zn. 5 As 75/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010, sp. zn. 5 Afs 33/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2017, sp. zn. 9 As 109/2017.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna 2008, sp. zn. 8 As 40/2007.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2012, sp. zn. 1 As 20/2012.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. ledna 2010, sp. zn. 4 As 1/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2008, sp. zn. 3 As 64/2007.

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. dubna 2013, sp. zn. 57 A 22/2013.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2009, sp. zn. 7 Azs 24/2008.

Právní předpisy a jiné dokumenty

Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.

Úmluva ze dne 4. listopadu 1950 o ochraně lidských práv a základních svobod. In: *Echr.coe.int* [online]. Dostupné z: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf

Úmluva ze dne 13. prosince 2006 o právech osob se zdravotním postižením. In: *Mvcr.cz* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/sb004-10 m-pdf.aspx>

Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

Kontakt

lenka.mickalova01@upol.cz

Institut nepřijatelnosti dle § 104a s. ř. s. jako možné riziko odepření práva na přístup k soudu

Aneta Králová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

Príspevek se věnuje institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti dle § 104a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Je popsán jak stručný historický vývoj tohoto institutu a důvody jeho zavedení, následuje kritické zhodnocení jeho pozitiv a negativ, a zejména pak jeho potřebnosti v současné době, kdy dle statistických údajů počet kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany systematicky klesá.

Nepřijatelnost jakožto značně pragmatické řešení odbřemenění Nejvyššího správního soudu by se za jistých okolností, a zvláště s ohledem na nepřiliš št'astně formulované znění zákona, mohla stát nástrojem odepření přístupu k soudu. Příspěvek proto zkoumá povahu případných rizik, praktické fungování tohoto institutu zejména z hlediska odůvodňování rozhodnutí a postoj Ústavního soudu k této problematice. Následují úvahy o možné úpravě de lege ferenda.

Klíčová slova

Mezinárodní ochrana; nepřijatelnost kasační stížnosti; selekce nápadu.

1 Úvod

Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti je jedním z nástrojů selekce nápadu na Nejvyšší správní soud. Tato právní úprava byla do našeho právního řádu vpravena značně neelegantním a horlivým způsobem v reakci na momentální situaci kritické přetíženosti NSS.

Práce proto pátrá po skutečných příčinách a pozadí zavedení tohoto institutu a snaží se odpovědět na otázku, zda je tato právní regulace s ohledem na následný vývoj nadále potřebná. S ohledem na značně abstraktně formulované zákonné znění autorka provádí hlubší analýzu textu zákona, kterou doplňuje o dosud publikovanou judikaturu.

Zavedení tohoto institutu vyvolalo mezi laickou i odbornou veřejností hlasy pochvalné i kritické, autorka se proto snaží kriticky zhodnotit obě názorová spektra a nabídnout i vlastní náhled na danou problematiku včetně úvah nad možnou úpravou de lege ferenda.

2 Historický vývoj

Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti byl do našeho právního řádu zaveden zákonem č. 350/2005 Sb., který novelizoval původní zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a zákon č. 238/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů. V původním vládním návrhu této novely byla dokonce stanovena absolutní nepřipustnost kasační stížnosti ve věcech azylu. Tehdejší § 32 zákona o azylu měl nově obsahovat odstavec 7 se zněním „*kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci azylu není přípustná*“.¹ Důvodová zpráva tento krok komentovala poměrně upřímně a pragmaticky. Nápad azylové agendy Nejvyššího správního soudu v posledních letech dramaticky narostl, soud je těmito kasačními stížnostmi doslova ochromen a z důvodu konstantně nedostatečného personálního obsazení tak nemůže poskytovat dostatečnou právní ochranu v ostatních oblastech, o rozhodování v přiměřené době ani nemluvě. Úspěšnost těchto kasačních stížností je navíc dle statistických údajů mizivá² a většina stížností je podávána pouze účelově ve snaze prodloužit pobyt na území České republiky zdlouhavým správním řízením. Dále je třeba poukázat na skutečnost, že „*dominantním důvodem vyhovění kasační stížnosti bylo porušení některého z procesních práv stěžovatele bez jakéhokoliv očekávatelného dopadu do jeho hmotněprávní sféry*.“³ Žadatelé jsou rovněž v převážné míře nikoli v zemi původu pronásledovanými uprchlíky, ale pouhými ekonomickými migranty.⁴

1 KUČERA, V. K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Právní zpravodaj, 2005, č. 11, s. 7 [cit. 14. 3. 2018].

2 Pouze jedna z dvaceti kasačních stížností je úspěšná, tedy zhruba 5,6%. NEDVĚDICKÝ, K. Nepřijatelnost kasačních stížností. In: *ASPI*, 2007, ev. č. LIT29015CZ. [cit. 14. 3. 2018].

3 ŠIMÍČEK, V. Přijatelnost kasační stížností ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. *Soudní rozhledy* [online], 2006, č. 6, s. 201. [cit. 14. 3. 2018].

4 „*V naprosté většině případů se však jedná o ekonomické migranty (v 90 % Rusko, Ukrajina, Moldava, Vietnam, Slovensko), u nichž azylové důvody zřetelně nejsou dány a žadatelé to v mnoha případech ani sami netvrdí. Přesto využívají všech procesních možností v řízení správním i soudním, zejména zneužívají také kasační stížnosti k tomu, aby řízení před soudem trvalo co nejdéle, protože po tuto dobu se mohou legálně zdržovat na území republiky.*“ Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2005 Sb. [cit. 14. 3. 2018].

Přetíženost Nejvyššího správního soudu má však své kořeny již v samých počátcích jeho vzniku. Právě na nově zformovaný NSS totiž měly dopadnout případy, které nestihl projednat Vrchní soud v Praze, konkrétně 3746 kauz, v převážné většině azylových.⁵ Krátkodobým řešením této svízelné situace byla právě novela zákona o azylu a o Policii České republiky (zákon č. 519/2002 Sb.). Díky této novele byly nově k projednání žalob v azylových věcech příslušné krajské soudy a hrozba přehlcení NSS byla odvrácena. Brzy se však ukázalo, že toto řešení bylo jen pomyslným vyháněním čerta ďáblem, neboť na NSS se počalo snášet množství kasačních stížností proti čerstvým rozsudkům krajských soudů.

Svůj nezanedbatelný dopad zde měl i § 56 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.) upravující přednostní vyřizování věcí, který stanovoval přednostní vyřízení návrhů a žalob ve věcech azylu. V roce 2004 tak azylová agenda tvořila 66 % všech kasačních stížností, a navíc měla přednost před agendou stavební, daňovou, důchodovou a další.⁶ Kritické reakce z NSS na sebe přirozeně nenechaly dlouho čekat, jak ve svém článku popisuje Nedvědický. *„Množství azylových případů vyvolávalo necht' soudců NSS, nucených zabývat se problematikou, vyžadující detailní znalost mezinárodního upravního práva a dostatečný přehled o situaci v jednotlivých zemích původu stěžovatelů. Důvody, pro které tyto osoby žádaly v ČR o azyl, lze paušálně označit za irelevantní a jejich vstup do azylové procedury za snahu obejít povinnosti stanovené zákonem o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů).“*⁷

Potenciální absence jakéhokoli sjednocování judikatury v azylových věcech měla být odvrácena nepříliš využívanými stanovisky kolegia či pléna NSS. Návrh na zavedení nepřijatelnosti kasační stížnosti v azylové agendě však vyvolal silně negativní ohlas, a to zejména mezi nevládními organizacemi, k nimž se s kritikou připojil i Veřejný ochránce práv⁸ a část poslanecké sněmovny. Pozměňovacím návrhem byl tedy § 32 odst. 7 z novely zákona

⁵ NEDVĚDICKÝ, K. Nepřijatelnost kasačních stížností. In: *ASPI* [online]. 2007, ev. č. LIT29015CZ [cit. 14. 3. 2018].

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ KUČERA, V. K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Právní zpravodaj, 2005, č. 11, s. 7 [cit. 14. 3. 2018].

o azylu vypuštěn a jeho původní účel zmírnění přetíženosti NSS měl nově plnit § 104a s. ř. s.

Inspiračním zdrojem a pro formulaci zákonného znění byl zřejmě § 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Zde je vymezena situace, kdy Ústavní soud podanou ústavní stížnost neodmítne, přestože procesní podmínky k jejímu podání nejsou naplněny. Důvodem této výjimky z pravidla je právě ono přesahování vlastních zájmů stěžovatele. Oproti pozitivnímu znění zákona o ústavním soudu však v soudním řádu správním nalezneme negativní formulaci pravidla, podle nějž NSS usnesením odmítá pro nepřijatelnost všechny kasační stížnosti, „*pokud svým významem podstatně nepřesahují vlastní zájmy stěžovatele.*“⁹

Kritérium přesahu vlastních zájmů stěžovatele tedy v režimu zákona o Ústavním soudu supluje nevyčerpání opravných prostředků před podáním ústavní stížnosti a vytváří tak pomyslnou zkratku a další možnost přístupu k Ústavnímu soudu, neboť se vychází z toho, že za splnění zákonných podmínek je ústavní stížnost vždy přípustná.¹⁰ Úprava nepřijatelnosti dle s. ř. s. oproti tomu považuje všechny kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany za nepřijatelné a přesah vlastních zájmů stěžovatele je jediným záchytným bodem umožňujícím meritorní projednání před NSS.

V souvislosti s nepřijatelností kasační stížnosti se také často objevuje její srovnání s institutem přípustnosti dovolání dle § 237 zákona č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen, o. s. ř. V obou případech se jedná o mimořádné opravné prostředky, v praxi se však kasační stížnost ve správním soudnictví díky poměrně široce vymezeným kasačním důvodům dle § 103 s. ř. s. blíží spíše odvolání.¹¹

⁹ § 104a s. ř. s.

¹⁰ BOBEK, M. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy* [online]. 2006, č. 22, s. 1 [cit. 14. 3. 2018].

¹¹ „*Šíře kasačních důvodů byla při zrodu soudního řádu správního a Nejvyššího správního soudu volena záměrně. Širokým přístupem ke Nejvyššímu správnímu soudu bylo nutné naplnit jedno z hlavních poslání nového správního soudnictví: sjednotit do té doby v podstatě „regionální“ výklad správního práva prováděný krajskými soudy a oběma soudy vrchními. Z tohoto důvodu byla žádoucí možnost Nejvyššího správního soudu vyjádřit se ke typově co největšímu množství otázek.*“ BOBEK, M. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy* [online], 2006, č. 22, s. 1. [cit. 14. 3. 2018].

3 Podstata nepřijatelnosti kasační stížnosti a její dosavadní praktická aplikace v judikatuře NSS

Ustanovení § 104a s. ř. s. nově Nejvyššímu správnímu soudu umožnilo zabývat se nejen přípustností kasační stížnosti, ale v oblasti azylové agendy (mezinárodní ochrany) i její přijatelností. Kritérium přijatelnosti tak vytváří pomyslné síto, jímž k meritornímu přezkumu na NSS proniknou pouze kasační stížnosti přípustné a přijatelné, tedy přesahující vlastní zájmy stěžovatele a dostatečně závažné, aby mohly sloužit jako podvozek pro formulaci nové judikatury v oblasti mezinárodní ochrany. Dle původní právní úpravy mělo být riziku příliš intenzivního prosívání kasačních stížností zabráněno vytvořením pětičlenného senátu, jehož jednomyslný souhlas byl nutný k přijetí usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost. Vhodnost a opodstatněnost zavedení tohoto opatření je diskutabilní, neboť, „*přijatelnost či nepřijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu by měla již ze své podstaty být zřejmá „na první pohled“, a proto není zapotřebí, aby o ní rozhodoval pětičlenný senát. Nastoupila zde ničím nepodložená fikce toho, že vícečlenný senát může věc posoudit spravedlivěji. Početnost senátu ovšem nelze považovat za záruku kvalitnějšího rozhodování.*“¹²

V důsledku novelizace s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb. však již o kasačních stížnostech ve věcech mezinárodní ochrany podaných po 31. 12. 2011 rozhodují běžné tříčlenné senáty.

3.1 Kritérium přesahování vlastních zájmů stěžovatele

Při formulaci zákonného znění zákonodárce zvolil neurčitý pojem¹³ „přesahování vlastních zájmů stěžovatele“, což „*působí poněkud rozporuplně vedle § 2 s. ř. s., podle něhož je úkolem správních soudů obou stupňů poskytovat ochranu*

¹² LAVICKÝ, P. a S. ŠÍŠKEOVÁ. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy* [online], 2005, č. 19, s. 693 [cit. 14. 3. 2018].

¹³ „*V kontextu kontinentální soudní tradice se nejbodnějším postupem jeví zákonné nastavení selekce nápadu pomocí neurčitého právního pojmu a přenechání jejího vymezení samotnému soudu, tedy obdobný postup jako u „přesahu vlastních zájmů stěžovatele“ v případě nového § 104a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (SŘS). Podobné řešení na jednu stranu uznává primát zákonodárce v nastavení legislativního rámce, na druhou stranu však také přenechává dostatečnou míru uvážení tomu, kdo ví, v jakých typizovaných případech je třeba zasahovat.*“ BOBEK, M. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy* [online]. 2006, č. 22, s. 1 [cit. 14. 3. 2018].

veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob.“¹⁴ Vzhledem k již výše zmíněné inspiraci zněním zákona o Ústavním soudu tak NSS při vlastním definování tohoto pojmu přihlížel i k dosavadní judikatuře Ústavního soudu. První rozhodnutí o nepřijatelnosti kasační stížnosti, Usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39.¹⁵ Pojem přesahu vlastních zájmů stěžovatele je zde definován jako, „jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je – kromě ochrany veřejného subjektivního práva žalobce – pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek“.¹⁶

NSS zde rovněž podrobněji vymezil podmínky přijatelnosti kasační stížnosti. Při jejich podrobnějším zkoumání můžeme vysledovat jisté podobnosti s podmínkami přípustnosti dovolání a ústavní stížnosti. Jedná se tedy o případy, kdy:

„1) Kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.

2) Kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. judikatorní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.

4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu sledováno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud:

a) Krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu.

b) Krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného i procesního práva“.¹⁷

¹⁴ FILIPOVÁ, J. Tzv. Nepřijatelnost kasační stížnosti o mezinárodní ochraně podle § 104a s. ř. s. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

¹⁵ NEDVĚDIČKÝ, K. Nepřijatelnost kasačních stížností. In: ASPI. 2007, ev. č. LIT29015CZ [cit. 14. 3. 2018].

¹⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006, č. 933/2006 Sb.

¹⁷ Ibid.

Kritérium přesahování vlastních zájmů stěžovatele tedy Nejvyššímu správnímu soudu umožňuje zabývat se meritorně pouze významnými případy, které mohou přinést obrat v judikatuře nebo které s ohledem na výjimečnou právní či osobní situaci stěžovatele vyžadují zásah ze strany NSS. Přijatelnou tedy byla shledána kasační stížnost v situaci, kdy stěžovatelem tvrzené obavy z pronásledování po jeho návratu do země původu ve vztahu k udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu) nebyly dosud řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu (Rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2007, č. j. 5 Azs 15/2007-81). Příkladem přijatelné kasační stížnosti, která brojí proti zásadním pochybení krajského soudu, které by mohlo mít dopad do hmotněprávní situace stěžovatele je Rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, č. j. 9 Azs 23/2007-66, „*Individuální situace, v níž se stěžovatel nachází, je natolik zásadní a řešený problém je natolik intenzivní, že postupem městského soudu by mohlo dojít ke zásahu do hmotněprávního postavení stěžovatele a jeho základních práv zaručených Ústavou České republiky a mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána (čl. 10).*“

Nedochází tak ke zbytečnému opakovanému projednávání totožných situací, které již byly v minulosti NSS řešeny, jak dokládá například Usnesení NSS ze dne 10. 5. 2006, č. j. 3 Azs 26/2006-38, „*Ustálená a vnitřně jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu poskytuje tedy dostatečnou odpověď na všechny námítky podávané v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud neshledal ani žádné další důvody pro přijetí kasační stížnosti ke věcnému projednání.*“ nebo Usnesení NSS ze dne 21. 2. 2007, č. j. 4 Azs 74/2006-52, kde je navíc doplněna věta: „*Za situace, kdy stěžovatel sám žádné důvody přijatelnosti kasační stížnosti netvrdil, Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele*“.¹⁸

Problematika přesahu vlastních zájmů stěžovatele byla řešena rovněž v souvislosti se situací, kdy kasační stížnost nepodává neúspěšný žadatel o azyl, ale Ministerstvo vnitra, zastoupené odborem azylové a migrační politiky. Bylo namítáno, že nemůže být zasaženo do žádných hmotněprávních oprávnění Ministerstva vnitra, a tedy ani kasační stížnost Ministerstva nemůže svým významem podstatně převyšovat jeho zájmy.

¹⁸ NEDVĚDICKÝ, K. Nepřijatelnost kasačních stížností. In *ASPI*. 2007, ev. č. LIT29015CZ [cit. 14. 3. 2018].

NSS však ve svém rozhodnutí ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006, judikoval, že, *I* v případě, kdy je stěžovatelem Ministerstvo vnitra, lze považovat kasační stížnost za přijatelnou, pokud by bylo shledáno zásadní pochybení KS při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně pokud by KS nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu. Přijatelnost by byla konstatována bez ohledu na to, že by takovým pochybením KS zásadně nemohl zasáhnout do hmotně-právního postavení stěžovatele (Ministerstva vnitra). V zájmu zajištění zákonného spravedlivého a předvídatelného rozhodování soudů je tedy potřeba v případě, že KS nerespektoval ustálenou soudní judikaturu nebo pokud hrubě pochybil při výkladu hmotného a procesního práva, považovat kasační stížnost podanou Ministerstvem vnitra za přijatelnou“. V této souvislosti se nabízí otázka, zda je v tomto případě skutečně dodržena vzájemná rovnost potenciálních stěžovatelů, pokud v případě neúspěšných žadatelů o azyl NSS i ÚS zdůrazňují nutnost zásahu do jejich hmotněprávního postavení a procesní pochybení považuje za druhotná, zatímco je-li stěžovatelem Ministerstvo vnitra, kritérium zásahu do hmotněprávního postavení stěžovatele se z povahy věci neuplatní a jsou zohledňována i procesní pochybení.

3.2 Problematika odůvodňování usnesení o odmítnutí pro nepřijatelnost

Snad ještě větší vlnu kritiky než na první pohled netransparentní selekce kasačních stížností dle přesahování vlastních zájmů, vyvolal třetí odstavec § 104a s. ř. s. zprošťující rozhodující senát NSS povinnosti odůvodnit usnesení o nepřijatelnosti kasační stížnosti. Zaznívaly obavy z porušování práva na spravedlivý proces, kdy stěžovateli nebude umožněno seznámit se s důvody nepřijatelnosti své stížnosti a rozhodování soudu se tak ocitne mimo jakoukoli kontrolu.

Bylo argumentováno zejména plenárním nálezem Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (č. 153/2004 Sb.). „*V odůvodnění tohoto nálezu Ústavní soud mj. uvedl, že v právním státě by úprava mimořádných opravných prostředků měla být v zásadě stejná pro všechny typy soudního řízení.*“ Ústavní soud dovodil, že v různých řízeních před soudy téhož státu, v situaci procesně ne-li shodné, pak velmi podobné (účastník řízení usiluje o zrušení pravomocného

soudního rozhodnutí z důvodu nesprávného právního hodnocení, resp. žádá, aby se nejvyšší orgán soustavy soudů vyslovil k otázce, kterou účastník řízení považuje za otázku zásadní a dosud neřešenou), nemůže být s účastníkem řízení zacházeno různě, aniž by byly zřejmé rozumné důvody pro takový postup.¹⁹

Další otázkou v této souvislosti je zavedení kritéria nepřijatelnosti pouze pro agendu mezinárodní ochrany. Není stav, kdy osoba podávající kasační stížnost v oblasti mezinárodní ochrany (často neznalá místních poměrů, jazyka a právního prostředí, odkázané často na pomoc neziskových organizací) musí překonat další pomyslnou překážku navíc oproti stěžovatelům z ostatních agend, porušením zásady rovnosti? Je-li třeba vyřešit přetíženost Nejvyššího správního soudu a zabránit soustavnému projednávání typově obdobných případů, proč by měly být selektovány pouze ty skutečně významné a důležité jen v oblasti azylové agendy?

Uvedení alespoň stručného odůvodnění nadto nemůže představovat nadměrnou zátěž pro rozhodování NSS a nemůže tedy ani nadměrně protahovat délku soudního řízení. Neodůvodněné rozhodnutí obsahující pouze samostatně stojící arbitrární výrok nepodložený jakoukoli argumentací je přirozeně nepřezkoumatelné a jako takové porušuje principy právního státu. Proti zavedení institutu nepřijatelnosti a zejména absenci povinnosti odůvodnění ve svém článku argumentují Petr Lavický a Sylva Šiškeová, „*Je zapotřebí počítat s tím, že stěžovatel (pokud jím nebude Ministerstvo vnitra) podá ústavní stížnost a poté případně stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva; z hlediska přezkumu prováděného těmito soudy však nebude u neodůvodněného usnesení seznamitelné, z jakých důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nepřijatelnou a odmítl ji.*“²⁰

Zcela opačný postoj²¹ k této problematice zaujímá Michal Bobek, který poměrně pragmaticky uvádí, že „*absence odůvodnění u nepřijatých stížností je alfov a omegou celého systému selekce nápadu. Pokud bychom trvali na tom, že i v systému selekce nápadu je třeba nevybrání určité věci odůvodňovat, pak ztrácí zavedení jakékoliv*

¹⁹ LAVICKÝ, P. a S. ŠIŠKEOVÁ. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy*, 2005, č. 19, s. 693.

²⁰ Ibid.

²¹ BOBEK, M. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*, 2006, č. 22, s. 1.

*selekcce smysl. Právo jednotlivce v tomto systému je předložit svůj případ k posouzení vrcholnému soudu. Jednotlivec však nemá nárok na meritorní projednání věci. Z této konstrukce pak plyne absence povinnosti jednotlivá rozhodnutí o nepřijatelnosti odůvodňovat. Bobek ve svém článku otevřeně kritizuje současnou praxi v odůvodňování rozhodnutí, které podle něj s ohledem na obrovský nápad nových případů spočívá ve „sbrnutí dosavadního řízení, ke kterému je na závěr v několika větách připojen názor, že se jedná o stížnost zjevně neopodstatněnou.“²² K obdobnému závěru ve svém článku *Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva* dochází i Vojtěch Šimíček, „možnost neodůvodnění usnesení odmítajícího návrh pro nepřijatelnost považují za systémově čisté a transparentní řešení, spočívající v selekci nápadu. Jinak vyjádřeno: pokud zásadně vycházíme z možnosti soudu provést selekci nápadu, tzn. vybrat si ke meritornímu projednání toliko určitý vzorek případů, je zároveň korektní, aby tak soud mohl učinit dle vlastní úvahy.“²³*

Současná situace však dává zapravdu všem a zároveň nikomu. Usnesení o odmítnutí pro nepřijatelnost jsou i nadále (po dvanácti letech od zavedení institutu nepřijatelnosti) Nejvyšším správním soudem odůvodňována, přičemž rozsah tohoto odůvodnění se nejčastěji pohybuje v rozmezí čtyř až šesti stran²⁴ a do značné míry se bohužel naplnily i obavy Vojtěch Šimíčka o odůvodňování „právě z hlediska přijatelnosti, nikoliv důvodnosti. To konkrétně znamená, že by tato usnesení měla být velmi stručná a vůbec by neměla obsahovat tradiční rekapitulaci věci, nýbrž by pouhým odkazem na existující judikaturu měla stěžovatele informovat o tom, že uplatněné námitky již byly dostatečně rozhodovací činností soudů vyřešeny. Každý jiný postup by vedl k zamlžování a tedy i ke znehodnocování tohoto procesního institutu.“²⁵ Ilustrací výše uvedené problematiky je např. usnesení NSS ze dne 14. 12. 2016, č. j. 4 Azs 214/2016-34, které v desetistránkovém odůvodnění obsáhle popisuje jak skutkový stav, tak důvody, proč kasační stížnost není shledána přijatelnou.

²² BOBEK, M. *Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. Právní rozhledy*, 2006, č. 22, s. 1.

²³ ŠIMÍČEK, V. *Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. Soudní rozhledy*, 2006, č. 6, s. 201.

²⁴ Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2018, č. j. 9 Azs 383/2017-23, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2018, č. j. 5 Azs 348/2017-19 nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2018, č. j. 8 Azs 123/2017-40.

²⁵ ŠIMÍČEK, V. *Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. Soudní rozhledy*, 2006, č. 6, s. 201.

Dále je potřeba upozornit na skutečnost, že bez ohledu na rozdílný rozsah odůvodnění a jedno výjimečné usnesení odůvodnění neobsahující²⁶, dosud Nejvyšší správní soud nevyužil možnost danou zákonem své rozhodnutí neodůvodnit vůbec. Do budoucna však nepovažuji za příliš šťastné současné řešení spoléhající na vysokou morální a profesní kredibilitu konkrétních soudců a pomíjející jakékoli pojistky proti případnému svévolnému arbitrárnímu rozhodování. Současná politická situace zejména s ohledem na plánované změny ve způsobu výběru soudců v tomto případě bohužel vyvolává spíše obavy, než naději.²⁷

3.3 Otázka existence nároku na meritorní projednání kasační stížnosti a postoj Ústavního soudu

Otázka přezkumu usnesení o odmítnutí pro nepřijatelnost Ústavním soudem do značné míry závisí na skutečnosti, zda v českém právním prostředí existuje nárok na meritorní projednání každého přípustného mimořádného opravného prostředku, tedy v našem případě každé přípustné kasační stížnosti. Názory v této oblasti se opět značně liší.

Striktně proti existenci tohoto nároku argumentují Vojtěch Šimíček a Michal Bobek, kteří poukazují na to, že „ústavně zaručené právo na spravedlivý proces v sobě apriori nezahrnuje právo na dvojinstančnost soudního řízení a toto právo nelze dovést ani z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.“²⁸ Podle Vojtěcha Šimíčka „Je proto věcí státu, zda v konkrétním případě účastníkům řízení umožní přezkum rozhodnutí soudu prvního stupně, a pokud ano, v jakém rozsahu a z jakých důvodů. Kasační stížnost je řazena mezi mimořádné opravné prostředky, a je proto legitimním právem zákonodárce vymezit nejen důvody, pro které může být podána, nýbrž i stanovit její přijatelnost.“²⁹ S tímto tvrzením nemohu nesouhlasit, nicméně se domnívám, že vzhledem k současné úpravě institutu přijatelnosti, který je vztažen pouze na oblast mezinárodní ochrany, je tak narušováno právo rovnosti, neboť účastníci řízení z různých oblastí nemají rovně nastaveny podmínky přístupu k soudu druhého stupně. Ani vysoký nápad azylové

²⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2013, č. j. 6 Azs 20/2013-27.

²⁷ Vyhláška č. 382/2017 Sb., o výběru, přijímání a přípravné službě justičních čekatelů a odborné justiční zkoušce.

²⁸ ŠIMÍČEK, V. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. *Soudní rozhledy*, 2006, č. 6, s. 201.

²⁹ *Ibid.*

agendy v době přijímání této právní úpravy, ani vysoké procento neúspěšných stěžovatelů nemohou uspokojivě odůvodnit odlišný přístup oproti jiným právním subjektům.³⁰

Oba autoři pak shodně poukazují na fakt, že z praktického hlediska je právu na spravedlivý proces a ochraně procesních práv obecně v českém právním prostředí věnována až přehnaná pozornost, právě na úkor efektivního a rychlého soudního řízení. „*Ochrana procesních práv, především práva na spravedlivý proces a dále pak práva na zákonného soudce, bývají v moderní judikatuře ústavních soudů předmětem samostatného kultu. Je ale otázkou, nakolik je přínosná glorifikace procesních práv bez provázání s právem hmotným. Procesní úprava postupu před správními orgány i obecnými soudy je v současnosti natolik komplexní, že lze stěžít najít případ, ve kterém by nedošlo k tomu či onomu procesnímu pochybení.*“⁶¹

Vojtěch Šimíček pak k dané problematice uvádí, „*Pokud Ústavní soud dospěje k závěru, že správní rozhodnutí, příp. i následné rozhodnutí krajského soudu, neporušuje ústavně zaručená základní práva stěžovatele, není namístě zrušovat rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jen proto, že jeho rozhodnutí bude neodůvodněné a tedy nepřezkoumatelné, příp. že se Ústavní soud nezotožní s důvody, pro které byla kasační stížnost shledána nepřijatelnou.*“ Odkazuje přitom na usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2004 sp. zn. I. ÚS 57/04, které mimo jiné zmiňuje, že „*zrušení napadeného usnesení Nejvyššího soudu pro nedostatek jeho odůvodnění by bylo rozhodnutím nepřijatelně formalistickým, jež by na ústavně konformním rozhodnutí odvolacího soudu nemohlo nic změnit.*“ Je nepochybné, že nebyla-li postupem správního orgánu či krajského a Nejvyššího správního soudu dotčena základní práva stěžovatele, jeví se zrušení usnesení o odmítnutí pro nepřijatelnost jako krok zcela nadbytečný a neefektivní.

Pozastavuji se však v této souvislosti nad tím, zda by tímto pragmatickým přístupem nebylo zasahováno do základního smyslu a úlohy fungování Nejvyššího správního soudu. Samotné zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti bylo obsáhle zdůvodňováno potřebou odbřemenit Nejvyšší správní soud, aby mohla být vydávána argumentačně propracovaná

³⁰ FILIPOVÁ, J. *Tzv. Nepřijatelnost kasační stížnosti o mezinárodní ochraně podle § 104a s. ř. s.* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

³¹ BOBEK, M. *Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů.* *Právní rozhledy*, 2006, č. 22, s. 1.

rozhodnutí v případech svým významem převyšujícím jednotlivý zájem případného stěžovatele. Základní úlohou Nejvyššího správního soudu je sjednocování judikatury.³² Kladu si proto otázku, jak tohoto sjednocování může být dosahováno v situaci, kdy Nejvyšší správní soud v konkrétním případě pochybí, byť pouze procesně bez zásahu do hmotněprávní sféry, a Ústavní soud přestože toto pochybení odhalí, mu dále nevěnuje pozornost s odkazem na to, že rušení tohoto chybného usnesení by bylo nepřipustným formalismem. Chybné či formálně zcela nedostatečné a nepřezkoumatelné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tak nadále zůstává pravomocné a do budoucna formuje následující judikaturu, byť je v konkrétním případě ústavně konformní, či spíše nedostatečně nekonformní.

V situaci, kdy jsme zavedením nepřijatelnosti kasační stížnosti odstranili téměř všechny myslitelné pojistky kontroly výkonu soudní moci, zůstává jednou možností právě přístup Ústavního soudu k této problematice. Jak však naznačují dosavadní rozhodnutí Ústavního soudu³³, jeho vyjádření k ústavnosti samotné úpravy nepřijatelnosti nebo pochybení NSS v konkrétní kauze se v nejbližší době bohužel nedočkáme.³⁴

Jana Odehnalová se ve svém článku Právo na azyl jako subjektivní právo naopak vyslovuje proti institutu nepřijatelnosti v jeho současné podobě, neboť je dle jejího názoru překážkou při faktické realizaci veřejného subjektivního práva na udělení azylu.³⁵ Nicméně jak Úmluva o ochraně lidských

³² Dle § 12 s. ř. s.

³³ Usnesení ÚS sp. zn. III.ÚS 614/17 ze dne 6. 2. 2018, „Jde-li o odmítnutí kasační stížnosti jako nepřijatelné, Ústavní soud ustáleně judikuje, že uvážení Nejvyššího správního soudu v tomto směru není oprávněn jakkoli přezkoumávat, a to jednak proto, že k němu je povolán výlučně Nejvyšší správní soud, a především pak z toho důvodu, že jím zásadně nemůže být zasaženo žádné ústavně chráněné právo. Při soudním přezkumu správních rozhodnutí je ústavně konformní i to, že v některých případech je definitivně rozhodováno bez připuštění opravného prostředku.“

³⁴ Usnesení ÚS ze dne 19. prosince 2007, sp. zn. III. ÚS 2937/07, „Ústavní soud dále připomíná, že při soudním přezkumu správních rozhodnutí je ústavně konformní i to, že v některých případech je definitivně rozhodováno bez připuštění opravného prostředku. Ke stejnému závěru dospěl z hlediska Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod i Evropský soud pro lidská práva, když ve věci *Delcourt proti Belgii* potvrdil, že čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nenutí smluvní státy, aby vytvářely odvolací nebo kasační soudy. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle článku 36 odst. 2 Listiny. Ústavní soud dále dodává, že právo azylu nelze považovat za právo nárokové.“

³⁵ „Ačkoliv ze samotné ústavní úpravy dané čl. 43 Listiny zatím dle většiny autorů i ÚS veřejné subjektivní právo na udělení azylu přímo nevyplývá, lze je dle dalších názorů, k nimž se připojuji, dovodit z mezinárodní, unijní i zákonné úpravy.“ ODEHNALOVÁ, J. Právo na azyl jako subjektivní právo. *Právní rozhledy*, 2017, č. 5, s. 162.

práv a základních svobod, tak tzv. procedurální směrnice, požadují po členských státech pouze zajištění přístupu k vnitrostátnímu soudu, tedy možnost podat opravný prostředek před soudem či tribunálem. Další úprava případných následujících instancí je již věcí vnitrostátního práva.³⁶

4 Závěr

4.1 Argumenty proti současné podobě zákonné úpravy nepřijatelnosti

Nejčastějšími argumenty proti ustanovení o nepřijatelnosti kasační stížnosti jsou riziko omezení ústavně zaručeného práva na přístup k soudu, porušení principu rovnosti a potlačení zájmů jednotlivce ve prospěch zájmů celku, kdy se jedinec stává jen pomyslným materiálem ke sjednocování judikatury a není-li shledán jako dostatečně vhodný, je odmítnut jako nepřijatelný. Společným jmenovatelem všech těchto námitek je pak možnost soudcovské svévole.

Jak již bylo uvedeno výše, z vnitrostátního ani mezinárodního práva nelze dovodit nárok na přístup k odvolacímu soudu. Právo na přístup k soudu je právem na jednu instanci, nikoli kaskádu řádných a mimořádných opravných prostředků. Zejména ve správním soudnictví „na rozdíl od obecné justice (především tedy civilní) bývá věc při „vstupu“ do správního justičního systému již po věcné stránce zřejmá. Podstatným příspěvkem správního soudu k řešení kauzy tak zpravidla nebývá expertní znalost určité problematiky (ta bývá často spíše na straně odborného správního aparátu), ale nezávislost. Tu může poskytnout správní soudce prvního stupně, který se tak po věcné stránce stává druhým či třetím orgánem řešícím stejnou kauzu, tentokrát však s přídanou hodnotou nezávislosti.“³⁷

Přestože v rámci procesního postupu soudní soustavou je upřednostňováno materiální pojetí rovnosti³⁸, nedomnívám se, že současná právní úprava nerovné podmínky přístupu ke kasačnímu soudu dostatečně přesvědčivě

³⁶ FILIPOVÁ, J. *Tzv. Nepřijatelnost kasační stížnosti o mezinárodní ochraně podle § 104a s. ř. s.* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

³⁷ BOBEK, M. *Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. Právní rozhledy*, 2006, č. 22, s. 1.

³⁸ Nález ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, Sb. n. u., sv. 26, č. 80, s. 317, publikován též jako č. 403/2002 Sb.

odůvodňuje.³⁹ Rovněž nesouhlasím s tím, že argumentace rovnosti mezi jednotlivými stěžovateli před nejvyššími soudy akcentuje formální pojetí rovnosti a nebere v potaz reálnou komplexnost sporu.⁴⁰ Byť se totiž mnohé kasační stížnosti azylové agendy jeví jako účelové a na první pohled bezúspěšné uplatňování práva, zůstává agenda azylového práva „*specifickou oblastí vyžadující vysokou odbornost, schopnost práce s množstvím zdrojů týkajících se informací o zemi původu, jazykové znalosti apod.*“⁴¹ Podle mého názoru tedy nelze azylovou agendu, stejně tak jako žádnou jinou oblast rozhodovací činnosti NSS, označit paušálně za bagatelní.

Pozice jednotlivce ve vztahu k rozhodovací činnosti kasačního soudu již byla stručně popsána výše. Jeho role jakožto stěžovatele ve správním soudnictví však do značné míry závisí na posledním argumentu, tedy prevenci soudcovské svěvole při posuzování přijatelnosti kasační stížnosti. Jak jsem již uvedla, díky vysokým morálním a profesním standardům panujícím na NSS dosud nebyl důvod k jakýmkoli pochybnostem, ovšem s ohledem na současný neblahý politický vývoj a zejména plánované změny způsobu výběru soudců by dle mého názoru bylo vhodné zákonné znění ustanovení o nepřijatelnosti upravit, a to zejména stran absence povinnosti soudu své rozhodnutí, byť jen stručně, odůvodnit.

Nabízí se také otázka, zda zavedením institutu nepřijatelnosti nebylo narušeno „*nepsané ústavní pravidlo stand still, podle něhož stát nemůže zásadně snižovat již dosaženou úroveň ochrany lidských práv.*“⁴² Větší počet soudních instancí však nemusí nutně znamenat větší míru ochrany, naopak se snižuje právní jistota účastníků řízení, dochází k průtahům, a tím dochází ke snižování účinnosti právní ochrany.⁴³

³⁹ Viz výše.

⁴⁰ BOBĚK, M. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*, 2006, č. 22, s. 1.

⁴¹ JURNÍKOVÁ, J. a A. KRÁLOVÁ. Komu svěřit posuzování a přezkum žádostí o mezinárodní ochranu? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2016, č. 2, s. 131. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvv/article/view/5429>

⁴² MIKEŠ, P. Aplikace mezinárodního práva v právním řádu ČR pohledem teorie a soudní praxe, ev. č. MN19687CZ In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 3. 2018].

⁴³ „*Podobný problém vzniká v některých evropských státech také v souvislosti s řízením o azylu a sjednocováním rodin azylantů – opravných prostředků existuje tolik, že si pak žadatelé o azyl (kteří sami svými opakovanými stížnostmi a kasacemi ten stav vyvolali) stěžují na to, že jejich proces trvá příliš dlouho a způsobuje jim stres a psychické trauma (v rámci čehož zase žalují stát, který je pak opět nemůže vyponédět, než rozhodne o další žalobě).*“ BOBĚK, M. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*, 2006, č. 22, s. 1.

Vedle tohoto rizika arbitrárního a netransparentního rozhodování pak můžeme dále polemizovat i o samotné potřebnosti a efektivitě právní úpravy nepřijatelnosti kasační stížnosti. Jak v rámci své analýzy rozhodnutí Nejvyššího správního soudu upozorňují Martin Bobák a Michal Hájek⁴⁴, příznivý dopad zavedení institutu nepřijatelnosti na přetížení NSS je spíše zdánlivý a urychlení rozhodování v oblasti azylové agendy bylo způsobeno jinými faktory, jako např. navýšením počtu soudců a soudních asistentů, ustálení judikatury v této oblasti a další.

4.2 Argumenty pro zachování institutu nepřijatelnosti

Je nesporné, že v souvislosti s přijetím institutu nepřijatelnosti došlo k podstatnému zrychlení vyřizování kasačních stížností v oblasti azylové agendy.⁴⁵ Pomalá spravedlnost je odepřená spravedlnost a rozhodnutí soudu o mimořádném opravném prostředku, které přijde několik let po zahájení soudního řízení, je často zcela nadbytečné.⁴⁶ Z tohoto pohledu je tedy zavedení institutu nepřijatelnosti krokem velmi přínosným, byť primárním cílem většiny stěžovatelů v azylové oblasti zřejmě nebylo dosáhnout spravedlnosti co nejrychleji, spíše naopak.

Dále je zřejmě vhodné si přiznat, že „i při neexistenci selekce nápadu je faktická filtrace napadených věcí běžně prováděna. Neděje se tak však způsobem otevřeným a transparentním, s alespoň přibližně stanovenými kritérii selekce, ale postupy pokoutnými, zpravidla velice extenzivním výkladem toho, kdy je stížnost zjevně nedůvodná či zjevně neopodstatněná.“⁴⁷ Z tohoto pohledu se tedy institut nepřijatelnosti s alespoň judikatorně vymezenými kritérii⁴⁸ jednoznačně jeví jako lepší volba. Byť je často kritizován pro svou nesystémovost a výlučné působení pouze v agendě mezinárodní ochrany, jedná se rozhodně o způsob selekce o poznání transparentnější.

⁴⁴ BOBÁK, M. a M. HÁJEK. Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.: smysluplný krok nebo kanón na vrabce? *MUNI Law Working Paper*, roč. 2015, č. 2. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/dokumenty/30220>

⁴⁵ Srov. Ibid. s. 6–8.

⁴⁶ BOBEK, M. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*, 2006, č. 22, s. 1.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Usnesení ze dne 26. 4. 2006, sp. zn. 1 Azs 13/2006.

Zavedení nepřijatelnosti má také velmi pozitivní dopady z hlediska předvídatelnosti práva. Méně četná, zato však argumentačně propracovaná a kvalitní judikatura jednoznačně slouží jak soudům nižší instance, tak případným stěžovatelům a dalším účastníkům řízení jako lepší a přehlednější zdroj informací a právních názorů NSS než stovka obdobných judikátů, jejichž odůvodnění často z valné většiny tvoří shrnutí skutkového stavu a osobní situace stěžovatele.

Dalším pravděpodobným důsledkem zavedení institutu nepřijatelnosti je proměna vnímání role prvostupňových soudů v očích odborné i laické veřejnosti. Z povinného zahřívacího kola před krajským soudem, kde se odbude příprava a shromáždí skutková tvrzení, aby se účastníci následně se svou propracovanou argumentací mohli odebrat na vyšší instanci, by se mohlo stát skutečně těžiště soudního systému. „*Jestliže by však na základě selekce nápadu před nejvyššími soudy došlo ke zastavení automatického postupu až na vrcholek soudní soustavy, lze si jen stěží představit účinnější nástroj pro koncentraci sporu před soudem prvního stupně.*“⁴⁹ Díky snížení zahlcenosti NSS by tak mohlo docházet v rámci sjednocování judikatury ke snadnějšímu odstraňování rozdílů v rozhodovací činnosti jednotlivých krajských soudů a senátů NSS v oblasti mezinárodní ochrany.⁵⁰

4.3 Celkové zhodnocení institutu nepřijatelnosti a možné úvahy de lege ferenda

Jak ve svém článku *Curia ex machina* trefně poukazuje Michal Bobek, závisí do značné míry zhodnocení potřeby institutu nepřijatelnosti a procesních výluk obecně na tom, zda upřednostníme retrospektivní či prospektivní systém rozhodování soudu. Institut přijatelnosti v podobě definované judikaturou NSS⁵¹ „*na jedné straně akcentuje prospektivní působení judikatury tím, že jako hlavní kritéria přístupu k nejvyššímu soudu stanoví zásadní právní význam řešené otázky či rozpornost a novost jejího dosavadního řešení, na druhou stranu však ponechává mezi kritérii přístupu k nejvyššímu soudu retrospektivní aspekt jednotlivé*

⁴⁹ BOBEK, M. *Curia ex machina*; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*, 2006, č. 22, s. 1.

⁵⁰ NEDVĚDICKÝ, K. Nepřijatelnost kasačních stížností. In *ASPI*. 2007, ev. č. LIT29015CZ [cit. 14. 3. 2018].

⁵¹ Usnesení ze dne 26. 4. 2006, sp. zn. 1 Azs 13/2006.

*kauzy v podobě kritérií typu zásadního právního pochybení či excessu v rozhodnutí soudu nižšího stupně.*⁵²

Tento způsob se jeví jako ideální kompromis mezi objektivním zájmem celku na rychlém a kvalitním rozhodování soudů a subjektivním zájmem stěžovatele.⁵³ Otázkou však je, zda NSS „*nezmeškal příležitost učinit z institutu nepřijatelnosti nástroj k posílení prospektivních elementů ve svém rozhodování,*“⁵⁴ když svá rozhodnutí nadále obsáhle odůvodňuje.

Dalším z možných námětů na budoucí úpravy institutu nepřijatelnosti by mohlo být vytvoření specializovaného senátu Nejvyššího správního soudu. Vzhledem ke značně komplexní problematice azylové agendy vyžadující jak důkladnou informovanost o podmínkách panujících v zemi původu žadatele, tak značné jazykové znalosti, by to zřejmě přispělo jak ke kvalitě, tak efektivitě rozhodování NSS v této oblasti.

Vedlejším faktorem, který však nápad kasačních stížností v oblasti mezinárodní ochrany nepochybně rovněž ovlivňuje, je současný stav hmotného azylového práva v ČR a na úrovni Evropské unie pak debata týkající se možné revize společného azylového systému.⁵⁵ Podrobnější rozbor této problematiky však překračuje možnosti rozsahu tohoto příspěvku.

Další otázkou, která se v této souvislosti nabízí, je možnost rozšíření institutu nepřijatelnosti i na další agendy Nejvyššího správního soudu. Dne 12. 7. 2018 byl tento návrh předložen skupinou poslanců Poslanecké sněmovně, spolu s návrhem na zrušení problematického třetího odstavce § 104a s.r.s. zbavujícího NSS povinnosti usnesení o nepřijatelnosti odůvodňovat, „*Aby se předešlo obavě z nadužívání této možnosti po rozšíření podmínky přijatelnosti na všechny kasační*

⁵² BOBEK, M. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*, 2006, č. 22, s. 1.

⁵³ „V širším kontextu se jedná o rovnováhu mezi zájmem systému (sjednocování judikatury a její předvídatelnost) a zájmem jednotlivce (pojistka v případě hrubého excessu v jednotlivém případě).“ Ibid.

⁵⁴ BLÁŽEK, T., J. JIRÁSEK, P. MOLEK, P. POSLÍŠIL, V. ŠOCHOROVÁ a P. ŠEBEK. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, § 104a.

⁵⁵ JURNÍKOVÁ, J. a A. KRÁLOVÁ. Komu svěřit posuzování a přezkum žádosti o mezinárodní ochranu? *Časopis při právní vědu a praxi*, 2016, č. 2, s. 131. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5429>

*stížností*⁵⁶. Vláda k tomuto návrhu však zaujala zamítavé stanovisko⁵⁷, v němž upozornila na potřebu rozsáhlejší odborné debaty k danému tématu, vyjádření Ústavního soudu stran souladu této právní úpravy s ústavním pořádkem a dále pak s odkazem na (bohužel neuvedenou) odbornou literaturu téměř přesně citovala závěry⁵⁸ uvedené v práci Martina Bobáka a Michala Hájka.⁵⁹

S ohledem na soustavně klesající nápad v oblasti azylové agendy se také často objevují náměty na zrušení tohoto institutu, neboť bez ohledu na volební programy nejmenovaných politických uskupení v budoucnosti zřejmě nelze očekávat významný nárůst počtu žadatelů o azyl v České republice.⁶⁰ „Zavedení institutu nepřijatelnosti do správního soudnictví však mělo širší rozměr, který by neměl být ignorován.“⁶¹ Jak jsem již uvedla výše, selekce nápadu na soudy vyšších instancí přináší mnoho potenciálně pozitivních dopadů a do budoucna se mi tak jeví jako vhodnější uvažovat nad zavedením nástrojů selekce nápadu na vyšší soudní instance, než paušální odmítnutí nepřijatelnosti čistě pro momentální opadnutí poptávky po azylu v ČR.

⁵⁶ Sněmovní tisk č. 237, novela z. soudní řád správní [cit. 14. 8. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8 & t=237>

⁵⁷ Sněmovní tisk č. 237/1, stanovisko vlády k tisku č. 237/0 [cit. 14. 8. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8 & ct=237 & ct1=1>

⁵⁸ „Ačkoliv si návrh zákona klade za cíl především urychlení řízení před Nejvyšším správním soudem, vláda upozorňuje, že podle odborné literatury zavedení institutu nepřijatelnosti kasačních stížností samo o sobě prakticky nijak nesnížilo nápad kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany a nemělo ani zásadnější vliv na délku řízení před Nejvyšším správním soudem. Podle této odborné literatury se podstatně nesnížil ani objem práce, jež tyto případy vyžadují, neboť náročnost zpracování průměrného spisu ve věcech mezinárodní ochrany se příliš neliší od jiných zhruba prejudikovaných agend.“ Blíže viz Sněmovní tisk č. 237/1, stanovisko vlády k tisku č. 237/0. [cit. 14. 8. 2018] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8 & ct=237 & ct1=1>

⁵⁹ BOBÁK, M. a M. HÁJEK. Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.: smysluplný krok nebo kanón na vrabce? *MUNI Law Working Paper*, roč. 2015, č. 2. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/dokumenty/30220>

⁶⁰ Dle nejnovějších údajů Českého statistického úřadu bylo v roce 2015 podáno 211 kasačních stížností v oblasti mezinárodní ochrany, v roce 2016 pak celkem 409 kasačních stížností. Tato data nasvědčují tomu, že ani počet stížností z období dramatické uprchlícké vlny nemůže konkurovat období počátku nového tisíciletí, kdy se nápad kasačních stížností pohyboval v řádu tisíců. Viz ČSÚ Mezinárodní ochrana – roční údaje.

⁶¹ BLÁZEK, T., J. JIRÁSEK, P. MOLEK, P. POSLÍŠIL, V. SOCHOROVÁ a P. ŠEBEK. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, § 104a.

Literatura

- BLAŽEK, T., J. JIRÁSEK, P. MOLEK, P. POSLÍŠIL, V. SOCHOROVÁ a P. ŠEBEK. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, § 104a. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/> [cit. 14. 3. 2018].
- BOBÁK, M. a M. HÁJEK. Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.: smysluplný krok nebo kanón na vrabce? *MUNI Law Working Paper*, roč. 2015, č. 2. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/dokumenty/30220>.
- BOBEK, M. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy* [online]. 2006, č. 22, s. 1 [cit. 14. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>
- BOBEK, M. a P. MOLEK. Nepřijatelná nepřijatelnost ve věcech azylových; srovnávací pohled. *Soudní rozhledy* [online]. 2006, č. 6, s. 205 [cit. 14. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>
- ČSÚ. *Mezinárodní ochrana – roční údaje* [online]. [cit. 15. 3. 2018]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/mezinarodni-ochrana-rocni-udaje>
- FILIPOVÁ, J. Některé vybrané problémy právní úpravy přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, č. 2, s. 148 a násl. [cit. 14. 3. 2018]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6375>
- FILIPOVÁ, J. *Tzv. Nepřijatelnost kasační stížnosti o mezinárodní ochraně podle § 104a s. ř. s.* [online] Právnická fakulta Masarykovy univerzity [cit. 14. 3. 2018]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/filipova.pdf>
- JURNÍKOVÁ, J. Vývoj institutu azylu nejen v právním řádu České republiky. In: KADEČKA, S. (ed.) *Pocita Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 367–375.
- JURNÍKOVÁ, J. a A. KRÁLOVÁ. Komu svěřit posuzování a přezkum žádostí o mezinárodní ochranu? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2016, č. 2, s. 131. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5429>
- KUČERA, V. K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Právní zpravodaj, 2005, č. 11, s. 7 [cit. 14. 3. 2018]. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e-3265f41fe9f28e/K_institutu_nep_ijatelnosti_kasa_n__st__nost.pdf

- LAVICKÝ, P. a S. ŠIŠKEOVÁ. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy* [online]. 2005, č. 19, s. 693 [cit. 14. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>
- MIKEŠ, P. Aplikace mezinárodního práva v právním řádu ČR pohledem teorie a soudní praxe, ev. č. MN19687CZ In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 3. 2018].
- NEDVĚDICKÝ, K. Nepřijatelnost kasačních stížností. In: *ASPI*. 2007, ev. č. LIT29015CZ [cit. 14. 3. 2018].
- ODEHNALOVÁ, J., Právo na azyl jako subjektivní právo. *Právní rozhledy* [online]. 2017, č. 5, s. 162 [cit. 14. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>
- ŠIMÍČEK, V. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. *Soudní rozhledy* [online]. 2006, č. 6, s. 201 [cit. 14. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>
- ŠIŠKEOVÁ, S. a M. PODHRÁZKÝ. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy* [online]. 2005, č. 19, s. 693–703 [cit. 14. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>
- Sněmovní tisk č. 237/0, novela z. soudní řád správní [cit. 14. 8. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8 & t=237>
- Sněmovní tisk č. 237/1, stanovisko vlády k tisku č. 237/0 [cit. 14. 8. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8 & ct=237 & ct1=1>

Kontakt

kralova.aneta@email.cz

Přezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu o zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření

Kamil Jelínek

Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta,
Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

Jednou z podmnožin, na které je mimo jiné možné správní rozhodnutí dělit, je podmnožina obsahující taková rozhodnutí, která svou povahou upravují poměry v průběhu správního řízení. V případě jejich soudního přezkumu však zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje kompetenční vyluku podle ustanovení § 68 písm. e) a § 70 písm. b) citovaného zákona.

Právě při aplikaci této kompetenční vyluky, resp. posuzování toho, zda lze správní žalobou napadené rozhodnutí materiálně považovat za rozhodnutí, na které se uvedená kompetenční vyluka aplikuje či nikoli, provádí správní soudy tzv. test přípustnosti správního rozhodnutí. A právě tomuto testu přípustnosti a následné možnosti či naopak nemožnosti soudního přezkumu, především ve vztahu k rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření účastníkem návrhového řízení, se budu věnovat tento příspěvek.

Klíčová slova

Kompetenční vyluka; právo na přístup k soudu; právo na spravedlivý proces; rozhodnutí předběžné povahy; test přípustnosti.

Jedním ze základních práv, která jsou garantována v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“), je právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 a násl. Bez tohoto základního práva a jeho vynutitelnosti by totiž byla ochrana jakýchkoliv, ústavních či „prostých“, práv iluzorní, neboť bez něj by pro jednotlivce nebyla zajištěna možnost, jak ve vztahu k veřejné moci

dosáhnout efektivní ochrany. Právo na spravedlivý proces se tak v tomto ohledu uplatní ve vztahu ke všem dalším ústavně zaručeným právům. Avšak právě z důvodu tohoto specifika práva na spravedlivý proces má toto povahu akcesorickou, a to v tom smyslu, že se váže až k uplatňování jiných substantivních práv a samo o sobě, jako i další ryze procesní práva, nemůže existovat.¹

Právo na spravedlivý proces není toliko jedním právem, ale jedná se o široký katalog dílčích procesních práv, která se váží k procesní ochraně práv a oprávněných zájmů jednotlivce. Jak k tomu uvádí i komentářová literatura právo na spravedlivý proces v sobě obsahuje „celou řadu dílčích principů, které ve svém soubornu vytvářejí spravedlnost řízení: (a) právo na soud, na přístup k soudu, resp. právo na přístup k zákonem stanovenému orgánu, který poskytuje ochranu, (b) zákonem stanovený postup a upravený postup, (c) spravedlivé rozhodnutí, (d) efektivní prostředky nápravy, (e) nárok na náhradu za nespravedlivé rozhodnutí.“²

Jedním z práv, na základě kterých dochází ke spoluzajištění spravedlivého procesu, je i právo na přístup k soudu. Toto základní právo je explicitně zakotveno v čl. 36 odst. 2 Listiny, podle kterého kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Citovaným odst. 2 čl. 36 Listiny jsou položeny samotné základy správního soudnictví, neboť zakotvuje právo na přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy soudem. Dané ustanovení vychází z předpokladu, že každé rozhodnutí orgánů veřejné správy je způsobilé soudního přezkoumání. Aby tento předpoklad neplatil, je nutné omezení soudního přezkoumání určitého rozhodnutí orgánů veřejné správy ze strany zákonodárce, tedy stanoví-li tak zvláštním zákonem. Nicméně mimo rámec soudního přezkoumání se nesmí dostat podmnožina rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž je zasahováno

¹ POSPÍŠIL, Ivo. Čl. 36 (Právo na spravedlivý proces). In: WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁSEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Wolters Kluwer, ISSN 2336-517X. Dostupné v Systému ASPI, ASPI_ID KO2_1993CZ [cit. 19. 3. 2018].

² Ibid.

do základních práv zakotvených v Listině.³ Jedná se tedy o tzv. pozitivní generální klauzuli čl. 36 odst. 2 Listiny, z něhož pouze zákon může stanovit výjimky (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 667/2000).

Zákonem stanovené výjimky z přezkoumatelnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy soudem, připuštěných za předpokladu, že se nejedná o přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny, se označují jako negativní enumerace. Účelem negativních enumerací v případě výluk soudního přezkumu některých správních rozhodnutí bylo vyloučení přezkumu těch rozhodnutí, která podle své povahy nejsou soudního přezkumu schopna. Jak k tomu ve svém rozhodnutí ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006-54, uvedl Nejvyšší správní soud „[s]mysl takové úpravy výluk je třeba vidět v procesní ekonomii. Správní řízení musí probíhat plynule, aby dospělo ke svému výsledku, nelze jej proto „atomizovat“ do řady dílčích etap s vlastním soudním přezkumem a paralyzovat tak jeho plynulý průběh tam, kde posléze soudní ochrana proti zásahu do veřejných subjektivních práv může vzápětí přijít proti finálnímu rozhodnutí.“

Konkrétní negativní enumerace nalezneme v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), v ustanovení § 70, podle kterého jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu a) které nejsou rozhodnutími, b) předběžné povahy, c) jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, d) jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věci, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, e) o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti, f) jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon.

Kompetenční výluky zakotvené v citovaném ustanovení § 70 soudního řádu správního musí být v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního

³ POSPÍŠIL, Ivo. Čl. 36 (Právo na spravedlivý proces). In: WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Wolters Kluwer, ISSN 2336-517X. Dostupné v Systému ASPI, ASPI_ID KO2_1993CZ [cit. 19. 3. 2018].

soudu a Nejvyššího správního soudu⁴ vykládány restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu a předvídatelně. V pochybnostech pak musí být právo na soudní přezkum zachováno, neboť jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti – *denegatio iustitiae* (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005-89).

Ve vztahu ke kompetenční výluce podle ustanovení § 70 písm. b) soudního řádu správního, podle kterého jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy⁵, vytýčil Nejvyšší správní soud určité meze výkladu ve své judikatuře. Jedna z mezí výkladu vyplývá ze vztahu mezi právem na soudní ochranu plynoucího z čl. 36 odst. 2 Listiny s právem na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné správy, které je garantováno čl. 36 odst. 3 Listiny. Podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu“), lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem⁶. Pro výklad předmětné kompetenční výluky podle ustanovení § 70 písm. b) soudního řádu správního je tak nutné dbát na to, aby nebyl jednotlivci zamezen přístup k eventuální náhradě škody způsobené určitým rozhodnutím orgánu veřejné správy (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006-54).

Vyjma uvedeného výkladu vyplývajícího ze vztahu mezi odst. 2 a odst. 3 čl. 36 Listiny je však v praxi správních soudů nezbytné v konkrétních případech posoudit, zda rozhodnutí, proti kterému směřuje správní žaloba, je rozhodnutím předběžné povahy či nikoliv.

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/2004, rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54 nebo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005-64.

⁵ Srov. BLAŽEK, Tomáš. § 70 [Kompetenční výluky]. In: BLAŽEK, Tomáš, Jan JIRÁSEK, Pavel MOLEK, Petr POSPÍŠIL, Vendula ŠOCHOROVÁ a Petr ŠEBEK. *Soudní řád správní*. 3. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016.

⁶ Srov. VOJTEK, Petr. § 8 [Nezákonnost pravomocného rozhodnutí]. In: VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 4. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 94. ISBN 978-80-7400-670-8.

K charakteru správního rozhodnutí předběžné povahy vyloučeného ze soudního přezkumu na základě citované kompetenční výluky soudního řádu správního se vyjádřil ve svém rozhodnutí ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který uvedl jako charakteristiky rozhodnutí předběžné povahy a) dočasnost, tj. věcné posouzení je vyhrazeno rozhodnutí konečnému, jehož vydáním předběžné rozhodnutí pozbývá účinků, b) konečné rozhodnutí musí být podrobeno soudnímu přezkumu, tedy požadavek, aby předběžné rozhodnutí svým obsahem odpovídalo rozhodnutí konečnému, aby tak soudní přezkum rozhodnutí konečného zahrnul i přezkum rozhodnutí předběžného, c) předběžné a konečné rozhodnutí musí mít obsahově stejný či alespoň částečně se překrývající předmět řízení.

Pro posouzení toho, zda lze správní žalobou napadené rozhodnutí označit za rozhodnutí předběžné povahy či nikoliv byl soudy vytvořen tzv. test přiměřenosti. Základní východiska pro tento test položil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005-64, kde uvedl, že „*rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zátímně fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení před správním orgánem, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) a jež v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak).*“

Citovaným rozhodnutím zmíněná kritéria spočívající v materiálním a formálním znaku, který musí splnit úkon správního orgánu, aby jej bylo možno považovat za rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) soudního řádu správního, a tedy vyloučené ze soudního přezkumu, ještě konkretizoval Nejvyšší správní soud v opakovaně citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006-54. V tomto rozhodnutí rozšířený senát dospěl k závěru, že aby určitý úkon správního orgánu obstál v testu přípustnosti a byl tedy ve smyslu kompetenční výluky dle ustanovení § 70 písm. b) soudního řádu správního rozhodnutím předběžné povahy, musí kumulativně splňovat tři podmínky – časovou, věcnou a osobní.

Časová podmínka souvisí s dočasným charakterem rozhodnutí předběžné povahy. Rozhodnutí předběžné povahy musí předcházet rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má dotčená osoba právní nárok, přičemž toto konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. V případě, že rozhodnutí předběžné povahy není vydáno v rámci již zahájeného správního řízení, v němž bude následně vydáno rozhodnutí konečné, musí zákon stanovit lhůtu, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno konečné rozhodnutí. Zároveň musí být zákonem omezeny účinky rozhodnutí předběžné povahy, a to pouze na období do vydání konečného rozhodnutí.

Druhou podmínkou je podmínka věcná, resp. věcné souvislosti mezi rozhodnutím předběžné povahy a rozhodnutím konečným. Podstata této podmínky spočívá ve skutečnosti, že konečné rozhodnutí musí mimo jiné rozhodnout o vztazích zatímne upravených rozhodnutím předběžné povahy, tj. konečné rozhodnutí v sobě musí věcně zahrnout i rozhodnutí předběžné. V opačném případě by totiž bylo znemožněno domoci se přezkumu rozhodnutí předběžné povahy.

Poslední, avšak neméně důležitou, je podmínka osobní. Tato podmínka znamená, že konečné rozhodnutí musí být adresováno mimo jiné i stejné osobě jako rozhodnutí předběžné, jinak by, obdobně jako v případě druhé podmínky, nebylo možné domoci se přezkumu předběžného rozhodnutí.

Velmi významná je role institutu předběžného opatření v oblasti práva veřejných zakázek, a to typicky v situaci, kdy dodavatel, kterému postupem zadavatele souvisejícím se zadáváním veřejné zakázky hrozí nebo vznikla újma⁷, podá námitky týkající se tohoto postupu k zadavateli a ten je odmítne. Dodavatel následně podá návrh podle ustanovení § 250 a násl. zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“) k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.⁸ V takovém případě počíná dnem zahájení řízení Úřadem pro ochranu hospodářské

⁷ § 241 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Základními podmínkami pro podání návrhu k ÚOHS jsou 1) existence úkonu nebo opomenutí zadavatele, které je v rozporu se ZZVZ, 2) vznik újmy nebo hrozba újmy na straně navrhovatele a 3) příčinná souvislost mezi úkonem (opomenutím) zadavatele učiněním v rozporu se ZZVZ a vznikem (hrozbou vzniku) újmy na straně navrhovatele (srov. DVOŘÁK, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1186. ISBN 978-80-7400-651-7).

soutěže běžet lhůta podle ustanovení § 246 odst. 1 písm. d) ZZVZ, dle které zadavatel nesmí uzavřít smlouvu s dodavatelem ve lhůtě 60 dnů ode dne zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, pokud byl návrh na zahájení řízení podán včas. Po uplynutí lhůty podle citovaného ustanovení ZZVZ však v případě, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže během ní nerozhodne o uložení nápravného opatření ve smyslu ustanovení § 263 ZZVZ, které může mít podobu zrušení zadávacího řízení nebo soutěže o návrh, nebo zrušení jednotlivého úkonu zadavatele⁹, zadavateli nic nebrání v tom, aby s vybraným uchazečem uzavřel smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky. V takovém případě však Úřad pro ochranu hospodářské soutěže řízení zahájené na návrh dodavatele usnesením v souladu s ustanovením § 66 odst. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastaví, neboť žádost se stala zjevně bezpředmětnou, typicky z důvodu odpadnutí předmětu řízení po podání žádosti¹⁰, a k meritornímu posouzení návrhu dodavatele Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže nedojde.

Aby nedošlo k výše popsanému scénáři, je na dodavateli, aby v rámci správního řízení zahájeného na základě jeho návrhu podal žádost o nařízení předběžného opatření ve smyslu § 61 správního řádu, kterým Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uloží zadavateli zákaz uzavřít smlouvu s vybraným uchazečem, čímž by nežádoucím zastavení předmětného správního řízení předešel. Především v tomto účelu tkví význam institutu předběžného opatření v právu veřejných zakázek. A právě s ohledem na jeho zásadní význam, resp. zásadní význam rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o nařízení, event. nenařízení předběžného opatření pro navrhovatele nabývá otázka možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o nenařízení předběžného opatření na důležitosti.

Test přípustnosti správní žaloby proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o nařízení předběžného opatření tak musí být

⁹ Srov. PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 957, Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-102-6.

¹⁰ Srov. RIGEL, Filip. § 66 [Důvody pro zastavení řízení]. In: POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 318. ISBN 978-80-7400-598-5.

v souladu s rozhodnutím Krajského soudu v Brně ze dne 12. 8. 2015, č. j. 62 Af 13/2014-111 „*založen na posouzení nutnosti vydání takového následného „konečného“ rozhodnutí (ve věci samé), soudně přezkoumatelného, které by v sobě věcně zahrnovalo i rozhodnutí předběžné, a dále na posouzení skutečného zajištění včasnosti a účinnosti soudní ochrany.*“

Při posuzování první z podmínek, tedy podmínky časové, je nutné hledat odpověď na otázku, zda rozhodnutí o předběžném opatření musí předcházet rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok, přičemž toto konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. V intencích výše popsaného průběhu správního řízení při nenařízení předběžného opatření Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, chybí dodavateli nárok na vydání meritorního rozhodnutí, jež by posuzovalo otázku zákonnosti postupu zadavatele a tím i uložení nápravného opatření. Vydání rozhodnutí ve věci samé je totiž odvislé od postupu zadavatele, který, uzavře-li bez vydání předběžného opatření smlouvu na veřejnou zakázku, vyvolá stav, kdy meritorní přezkum jeho postupu již neprobíhá a řízení je ukončeno bez tohoto přezkumu (srov. rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 12. 8. 2015, č. j. 62 Af 13/2014-111). Věcná podmínka je dána souvislostí mezi rozhodnutím předběžným a rozhodnutím konečným. V daném případě by se dodavatel bez jakéhokoliv svého zavinění nemohl domoci svých práv, a to ani zprostředkovaně, v rámci přezkumu pozdějšího rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve věci samé, neboť se konečným rozhodnutím nerozhoduje o otázce samotného uložení nápravného opatření (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, č. j. 9 As 247/2016-33 nebo ze dne 25. 9. 2017, č. j. 2 As 21/2017-60). Ani jedna z těchto dvou podmínek tak není splněna.

Třetí osobní podmínka v daném případě splněna je, neboť konečné rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže by bylo dodavateli jako účastníku řízení v souladu s ustanovením § 256 ZZVZ adresováno. Tato skutečnost však kvůli nutnosti kumulativního splnění všech tří podmínek pro aplikaci kompetenční výluky podle ustanovení § 70 písm. b) soudního řádu správního ničeho nemění.

Lze tedy uzavřít, že s ohledem na konkrétní specifika řízení o návrh před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a následkům, které s sebou

nenañizení pøedběžného opatøení v takových řízení pøináší, nejsou splněny všechny tři podmínky testu pøipustnosti a na tato rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže se kompetenční vyluka podle § 70 písm. b) soudního řádu správního neaplikuje a musí tedy být soudně pøezkoumatelná. Význam a účel rozhodnutí o nařízení pøedběžného opatøení v těchto správních řízeních vyzdvihl ve svém recentním rozhodnutí ze dne 18. 1. 2018, č. j. 10 Azs 219/2016-51 Nejvyšší správní soud, který uvedl, že „je jediným účinným nástrojem, jak zabránit uplynutí blokační lhůty pøed vydáním rozhodnutí o pøezkumu úkonů zadavatele, vydání pøedběžného opatøení, které by zakazovalo smlouvu o zakázce uzavřít.“ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže by tedy v případech, kdy získá s ohledem na okolnosti konkrétní věci pochybnosti o tom, že se mu podaří věc v rámci blokační lhůty rozhodnout, pečlivě uvážit, zda návrhu na nařízení pøedběžného opatøení nevyhovět a současně si být vědom toho, že takové jeho rozhodnutí se může stát pøedmětem soudního pøezkumu.

Literatura

Odborná literatura

- BLAŽEK, Tomáš, Jan JIRÁSEK, Pavel MOLEK, Petr POSPÍŠIL, Vendula SOCHOROVÁ a Petr ŠEBEK. *Soudní řád správní*. 3. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016.
- DVOŘÁK, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-651-7.
- PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-102-6.
- POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5.
- VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8.

WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Wolters Kluwer, ISSN 2336-517X. Dostupné v Systému ASPI, ASPI_ID KO2_1993CZ [cit. 19. 3. 2018].

Právní předpisy

Usnesení č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 8. 2018].

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 8. 2018].

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 8. 2018].

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 8. 2018].

Zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 8. 2018].

Soudní rozhodnutí

Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 667/2000. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 8. 2018].

Nález Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/2004. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 8. 2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 8. 2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005-89. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 8. 2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005-64. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 8. 2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 8. 2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006-54. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 8. 2018].

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 8. 2015, č. j. 62 Af 13/2014-111. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 8. 2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, č. j. 9 As 247/2016-33. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 8. 2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2017, č. j. 2 As 21/2017-60. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 8. 2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2018, č. j. 10 Azs 219/2016-51. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 8. 2018].

Kontakt

407812@mail.muni.cz

Zajištění cizince a přístup k soudu dle zákona o pobytu cizinců

Eva Lásková

Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta,
Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

Príspevek se zaměří především na posouzení přístupu cizince k soudu v rámci problematiky zajištění cizince. Nejvyšší správní soud vyslovil ve své judikatuře názor, že některá ustanovení nejsou v souladu s ústavními právy. Príspevek má za cíl zanalyzovat ustanovení týkající se zajištění cizinců dle zákona o pobytu cizinců a posoudit, zda jsou v rozporu, anebo v souladu se základními ústavními právy a zejména, zda je zajištěno, nebo naopak omezeno základní právo na spravedlivý proces a právo na osobní svobodu.

Klíčová slova

Přístup k soudu; právo na spravedlivý proces; zajištění cizince.

1 Úvod

Zajištění cizince je institut, který v rámci novelizace zákona (zákon č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony, účinná od 15. 8. 2017, dále též „*novelizace zákona*“) o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v pozdějším znění, dále též „*zákon o pobytu cizinců*“) dostal změn, které mohou mít zásadní dopad na postavení cizinců ve vztahu k ochraně svých práv a k přístupu k soudům.

Nejvyšší správní soud vyslovil ve své judikatuře názor, že některá ustanovení nejsou v souladu s ústavními právy. Príspevek zanalyzuje ustanovení týkající se zajištění cizinců dle zákona o pobytu cizinců a posoudí, zda jsou v rozporu, nebo v souladu se základními ústavními právy a zejména, zda je zajištěno, nebo naopak omezeno základní právo na spravedlivý proces a právo na osobní svobodu.

2 Zajištění cizince

Zákon o pobytu cizinců umožňuje zajistit cizince v zákonem vymezených případech na území České republiky. Na zajištění lze nahlížet jako na zásadní zásah do práv jedince. Tímto zákonem definovaným postupem je zakročeno do základních práv, která jsou chráněna právními předpisy, jak na území jednotlivých států, tak na území Evropské unie, potažmo celého světa v oblasti mezinárodního práva.

V případě, kdy je cizinec, dle zákona o pobytu cizinců, omezen na své svobodě, je třeba dbát, aby takový zákrok byl proveden co nejšetrněji, pouze v nezbytné míře a po nevyhnutelnou dobu. Tato intervence by měla probíhat striktně dle zákona s možností obrany a ochrany cizince, a především s možností všemu porozumět a pochopit vlastní situaci. Problematika zajištění cizince je tak rozsáhlá, že její základní právní ukotvení nalezneme ve všech zásadních úmluvách týkající se základních lidských práv. Mezi základní lidská práva, která primárně figurují v případě zajišťování cizinců, můžeme zařadit zamezení zásahu do osobní svobody a omezení osobní svobody a zabezpečení přístupu k ochraně svých práv, tedy právo na spravedlivý proces.

2.1 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Mezi fundamentální mezinárodní úmluvy zajišťující a ochraňující základní lidská práva patří Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod¹ (dále též „Úmluva“). Úmluva uvádí ve svém čl. 5 jednoznačně ty případy, kdy je možné omezit svobodu jedince. Článek obsahuje základní prvky, které je třeba zdůraznit a to, že omezení svobody je možné pouze v souladu se zákonem a ze zákonem stanovených důvodů, často na základě rozhodnutí (soudem, správním orgánem). K omezení musí být dán důvod a jedinec musí být neprodleně seznámen se svojí situací v jazyce, kterému rozumí, a to zejména s důvody svého zatčení. Zásadní je ve vztahu k této problematice nárok na odškodnění v případě, že byl jedinec zatčen nebo zadržen v rozporu s ustanoveními článku 5 Úmluvy.

¹ Sdělení č. 209/1992 Sb., sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazující, platnost od 15. 5. 1992 [online] [cit. 5. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-209>

Čl. 5 také jednoznačně uvádí situaci v případě zajištění cizince a to v odst. 1 čl. 5 písm. f) Úmluvy, ve kterém je konstatováno, že *„Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů: pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.“* S právem na svobodu a osobní bezpečnost souvisí i právo na spravedlivý proces, což je základní právo upraveno v čl. 6 Úmluvy. V odstavci prvním čl. 6 Úmluvy je zakotveno, že *„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.“*

Garance na ochranu vlastní osoby, na spravedlivý proces a další, to patří mezi základní lidská práva, která nesmí být ohrožena v dnešním moderním politickém uspořádání. Každý stát musí základní práva chránit a dbát na to, aby nebyla porušována, a to ani v případě zajištění cizinců. Ochrana základních práv, to je pojičkem všech států Evropy a jejich vymezení není uvedeno pouze v Úmluvě, ale i v dalších mezinárodních a nadnárodních právních předpisech.

2.2 Listina základních práv Evropské unie

Dalším mezinárodním pramenem je Listina základních práv Evropské unie² (dále též „Listina EU“), která v čl. 6 konstatuje jednoduše, že *každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost*. Listina základních práv Evropské unie byla vytvořena k posílení mírové budoucnosti Evropy, která by měla být založena na společných hodnotách. Toto tvrzení nalezneme v úvodu Listiny EU, která byla vyhlášena dne 7. 12. 2000.

2.3 Listina základních práv a svobod

Pro Českou republiku je však zásadní Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod (dále též „Listina“)³, která je součástí ústavního pořádku České republiky. Článek 8 Listiny stanovuje, že osobní svoboda

² Listina základních práv Evropské unie, 2012/C326/02 [online] [cit. 5. 2. 2018]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>

³ Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. 12. 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. [online] [cit. 5. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>

je zaručena. Odstavec druhý je již konkrétnější a uvádí, že „*nikdo nesmí být stíhán nebo zhaben svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Nikdo nesmí být zhaben svobody pouze pro neschopnost dostát smluvnímu závazku.*“ Souvisejícím článkem ve vztahu k cizincům je čl. 42 odst. 2, který konstatuje, že „*cizinci požívají v České a Slovenské Federativní Republice lidských práv a základních svobod zaručených Listinou, pokud nejsou přiznána výslovně občanům.*“

Zásadní je v problematice cizineckého práva i základní právo na spravedlivý proces, jak je již výše několikrát zdůrazněno. Toto právo je definováno v čl. 36 v Listině základních práv a svobod.⁴ Právo na spravedlivý proces je možné pojmut a nahlížet na něj jako na základní kámen nebo svorník všech základních ústavně zaručených lidských práv.⁵ V souladu s výše uvedeným je tak možné uvést, že i právo na osobní svobodu je zaštitěno základním právem - právem na spravedlivý proces, které hraje v rámci zajištění cizince klíčovou roli.

2.4 Ústava České republiky

V preambuli Ústavy České republiky nalezneme výrok „...*jako vlast rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku, jako svobodný demokratický stát, založený na úctě k lidským právům a na zásadách občanské společnosti, jako součást rodiny evropských a celosvětových demokracií.*...“ Dle čl. 10 Ústavy České republiky je Česká republika vázána mezinárodními smlouvami, mezi které můžeme zařadit i výše uvedené. Tímto článkem tak vzniká hierarchie právních norem. Mezinárodní smlouvy týkající se lidských práv a základních svobod mají přednost před vnitrostátními zákony. Tato přednost v konečném důsledku znamená, že ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách Ústava nadřazuje obyčejným vnitrostátním zákonům, avšak nestaví je na stejnou úroveň se zákony ústavními.⁶

⁴ Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. 12. 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. [online] [cit. 5. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>

⁵ WÁGNEROVÁ, E., V. ŠIMÍČEK, T. LANGÁŠEK, I. POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6. S. 725.

⁶ HENDRYCH, D., C. SVOBODA a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1997, 242 s., s. 1213. ISBN 80-7179-084-2.

Základní právo na svobodu a na omezení pouze ze zákonných důvodů, je ustanoveno v celé řadě mezinárodních a vnitrostátních předpisech. Výše uvedené předpisy jsou základem pro aplikaci institutu, který je vymezen v zákoně o pobytu cizinců, a to *zajištění cizince*, tedy omezení svobody jedince. Toto omezení tak musí být prováděno nejen v souladu se zákonem, ale především s uvědoměním si základních práv každé osoby, nejen občana České republiky, ale i cizince, všech, kteří mají právo na to svobodně žít a pohybovat se. Jedná se o citlivou oblast, do které má být zasaženo opravdu pouze ve výjimečných případech.

Na oblast zajištění cizince dopadá kromě výše uvedených předpisů i další normy jak z mezinárodního práva, tak z unijního práva a vnitrostátního právního řádu. Základní je i Úmluva o právním postavení uprchlíků⁷ nebo tzv. Procedurální směrnice (směrnice 2013/32/EU) nebo tzv. Přijímací směrnice (směrnice 2013/33/EU) a nařízení č. 604/2013 (Nařízení Dublin III). Z vnitrostátních je třeba dále zmínit i zákon č. 325/1999 Sb., o azylu nebo zákon č. 273/2008, o Policii České republiky.

2.5 Zákon o pobytu cizinců

Zákon o pobytu cizinců vymezuje zákonné případy, kdy je možné cizince zajistit. Úpravu tohoto institutu nalezneme v ustanovení § 124 a násl. zákona o pobytu cizinců. Problematika zajištění cizince spadá pod hlavu jedenáct zákona, označenou jako: *Zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území a zajištění cizince*.

Zákon vymezuje základní účely, u kterých je možné přistoupit k omezení svobody a zajistit cizince. Nejdříve je však třeba upozornit, ještě než bude vymezen teoretický základ zajištění cizince dle zákona, na související problematiku a to na základní princip proporcionality.

Obecně jsou základní lidská práva rozdělena do tří podskupin, které jsou definovány dle nutnosti a nezbytnosti ochrany. První skupinou jsou práva absolutní, která nelze omezit zákonem, a neposuzují se v kontextu dalších

⁷ Sdělení ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, předpis č. 208/1993 Sb. [online] [cit. 5. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=208 & r=1993>

základních práv. Takové právo má vždy přednost v případě střetu⁸. Dále jsou relativní práva, která lze v ojedinělých případech omezit a je třeba v případech střetu těchto práv rozhodnout na základě principu proporcionality. Princip proporcionality je pojem, který velmi úzce souvisí i s problematikou zajištění cizinců.

Princip proporcionality je založen na porovnání, na nalezení rovnováhy mezi jednotlivými ústavně zaručenými základními lidskými právy. Jedná se o nalezení ideálního řešení mezi různými zájmy, u kterých vzniká střet. Jaroslav Větrovský ve svém článku⁹ uvádí, že „základní podmínkou aplikace principu proporcionality na lidskoprávní spory je relativní charakter dotčeného práva. Tzv. musí se jednat o právo, jebož výkon může být derogován, anebo v individuálním případě omezen.“ Což je právě případ u zajištění cizinců. Jedná se o zásadní střetnutí mezi základním právem na osobní svobodu a na ochranu soukromí ve vztahu k veřejnému zájmu a k ochraně společnosti. Proto je třeba postupovat pouze v zákonem vymezených případech, které jsou uvedeny v zákoně o pobytu cizinců a níže jsou specifikovány podrobněji.

Cizinci jsou v případě zajištění umístěni do zařízení pro zajištění cizinců, které je provozováno Správou uprchlických zařízení Ministerstva vnitra. Zajišťovací zařízení zabezpečují základní potřeby jako je ubytování a stravu. Zajišťovací zařízení spolupracuje s dalšími složkami státu, jako je Policie České republiky.¹⁰

3 Druhy zajištění

Zákon vymezuje tři druhy zajištění: za účelem správního vyhoštění, za účelem vycestování a za účelem předání nebo průvozu cizince. Již z názvu by mělo plynout, že zajištění cizince má za cíl cizince z České republiky vyhostit.

⁸ FLEGL, V. *Ústavní a mezinárodní ochrana lidských práv*. Praha: C. H. Beck, 1997, 292 s., s. XVI. ISBN 80-7179-125-3.

⁹ VĚTROVSKÝ, J. Princip proporcionality a jeho aplikace na případy zajištění cizinců Výborem pro lidská práva a Evropským soudem pro lidská práva. In: *Sborník příspěvků z vědeckého semináře: Společný evropský azylový systém: zásady do osobní svobody*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010. S. 8–24. ISBN 978-80-7357-490-1 [online] [cit. 5. 2. 2018]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Azylový_system_konference.pdf

¹⁰ VALA, O. Příprava zajištěných cizinců na realizaci nuceného navrácení a praxe poutání cizinců při eskortách. In: *Sborník ze semináře: Aktuální problémy azylového a cizineckého práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015. S. 372–373. ISBN 978-80-8799-36-8.

Účelem zajištění však nemusí být vždy správní vyhoštění cizince. Nejvyšší správní soud konstatuje ve svém rozhodnutí ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010-150, že „*smyslem řízení o zajištění cizince není konečné posouzení otázky, zda má být tomuto cizinci uděleno správní vyhoštění nebo zda má být předán na základě mezinárodní smlouvy či má jinak nuceně vycestovat z území ČR, ale pouze vytvoření podmínek pro to, aby tento hlavní účel mohl být realizován a nebyl předem zmařen tím, že se cizinec bude skrývat či se jinak vyhýbat realizaci případného správního vyhoštění, předání či vycestování z území ČR*“ S tím souvisí níže uvedený náleze, který zdůrazňuje, že zajištění cizince nemusí být vždy jediným prostředkem k dosažení cíle a je třeba myslet na to, že se jedná pouze o možnost, která nemusí být vždy vhodná a v souladu s nastalou situací.

Jak uvádí náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/08, sbírka nálezů a usnesení N 115/53 SbNU 427, ze dne 28. 5. 2009: „*Uvedené ustanovení¹¹ je reakcí na vážná bezpečnostní rizika a má zajistit, aby cizinci, kteří na území České republiky pobývají v rozporu s jejím právním řádem a čekají na výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, kterým však teprve bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, nemohli zmařit účel správního vyhoštění a aby území opustili co nejdříve. Je třeba podotknout, že uvedené ustanovení zakotvuje oprávnění policie, neukládá jí však povinnost tímto způsobem postupovat. To znamená, že je na uvážení policie, zda v konkrétním případě dospěje k závěru, že je dána důvodná obava, že by cizinec svým pobytem na území České republiky mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo marit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, a rozhodne o zajištění cizince.*“

Ze znění zákonného ustanovení § 124 o pobytu cizinců tak vyplývá, že Policie je „*oprávněna*“ a neznamená to tudíž, že vždy tak jednat musí. Aplikace zajištění u cizinců je tak správním uvážením Policie. Při tomto úhlu pohledu na ustanovení je tak zásadní sdělení, že toto rozhodnutí musí Policie opravdu dostatečně odůvodnit a nejednat paušálně a přistupovat k věci individuálně se splněním zákonných podmínek. Nezbytnost je tak základním pojmem, který je třeba mít u zajišťování cizince na mysli. To zdůrazňuje i Nejvyšší správní soud ve svém již výše zmíněném rozhodnutí¹², kde konstatuje, že „*pokud správní orgán po předběžném zhodnocení všech jemu známých skutečností, jež by mohly vylučovat*

¹¹ Ustanovení § 124 zákona o pobytu cizinců.

¹² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010-150.

správní vyhoštění, vycestování či předání cizince, dospěje k závěru, že správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince je i přes tyto skutečnosti alespoň potenciálně možné, je oprávněn rozhodnout o zajištění cizince. V opačném případě je však správní orgán povinen cizince neprodleně propustit na svobodu, neboť zásah do osobní svobody cizince by nemohl být považován za odůvodněný v situaci, kdy by bylo předem zřejmé či pravděpodobné, že zákonný účel omezení osobní svobody nebude moci být naplněn.“

Výše uvedené jednoznačně prokazuje, že se jedná o velmi závažný zásah do práv cizince a rozsáhlá judikatura pouze potvrzuje to, že se jedná o velmi křehký institut, který může být jednoduše zneužit a dává velký prostor pro jednání správního orgánu, které by mohlo mít nedozírné následky.

S pojmem zajištění cizince je tak třeba myslet na základní principy, které jsou v rámci správního práva ve všech oblastech.

4 Přístup k soudu u zajištěného cizince

Cizinec, který je zajištěn nemůže proti rozhodnutí o zajištění či o prodloužení zajištění podat dle zákona odvolání, obnovu řízení ani zahájit přezkumné řízení. V tomto případě se tak nabízí jako jediná volba pro ochranu vlastních práv, a to žaloba proti rozhodnutí policie o zajištění dle ustanovení § 65 soudního řádu správního. Jedná se o jediný prostředek soudní ochrany, který cizinci v tomto případě mají.

Sporný je v této situaci však ten moment, kdy cizinec žalobu proti rozhodnutí o zajištění či o prodloužení zajištění podal, ale již není v zajišťovacím zařízení a přitom má stále zájem na projednání této žaloby.

Ustanovení týkající se soudní ochrany a projednání žaloby před nezávislým soudem, ustanovení § 172 zákona o pobytu cizinců po novelizaci s účinností od 15. 8. 2017 omezuje základní právo na obranu cizince, tedy žalobu ve správním soudnictví řádně projednat.

Ustanovení § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců znělo před novelizací tak, že „o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince a o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení.“ Soudy tak mohly rozhodovat na základě žaloby dle ustanovení § 65 soudního řádu správního a to bez ohledu na to, jestli došlo k ukončení zajištění nebo byl cizinec již fakticky ze zařízení propuštěn. Následně v tomto případě byla přípustná i kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

Aktuálně však ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců¹³ zní: „v případě, že je zajištění cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, soud řízení o žalobě zastaví. O ukončení zajištění cizince policie neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.“

Z výše uvedeného vyplývá, že cizinec nemá možnost ochrany, tedy podání žaloby ve správním soudnictví o vyslovení nezákonnosti rozhodnutí o zajištění policí v případě, že omezení svobody již netrvá.

Jak je uvedeno v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Azs 361/2017-39 ze dne 21. 2. 2018: „do 15. 8. 2017 krajské soudy rozhodovaly podle § 65 s.r.s. ve spojení s § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince a o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, a to bez ohledu na to, zda došlo k ukončení zajištění nebo byl cizinec fakticky propuštěn ze zařízení. Podle konstantní judikatury přitom nemělo ukončení zajištění na projednatelnost žaloby nebo kasační stížnosti ve věci zajištění cizince zádný vliv.“

Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017-20 uvádí zásadní věc a to, že zajištěný cizinec je oprávněn požadovat projednání žaloby o propuštění ze zařízení dle ustanovení § 129a zákona o pobytu cizinců, a i proti rozhodnutí o nepropuštění v případě, že už se v zajišťovacím zařízení nenachází.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že „§ 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců nepřipustně vylučuje soudní ochranu proti rozhodnutí o zajištění cizince, pokud váže možnost přezkoumání zákonnosti tohoto rozhodnutí a poskytnutí soudní ochrany na trvání zajištění v režimu zákona o pobytu cizinců, resp. Je vylučuje i při formálním ukončení zajištění v tomto režimu bez ohledu na to, zda fakticky omezení osobní svobody.“

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nelze-li se domoci vyslovení nezákonnosti rozhodnutí o zajištění ani v jednom stupni řízení před správními soudy, je taková vnitrostátní úprava neaplikovatelná pro rozpor s právem Evropské unie, konkrétně s čl. 6 a čl. 47 Listiny základních práv EU, a rovněž s čl. 5 odst. 4 a 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

¹³ Novela č. 222/2017 Sb.

K nelogičnosti novelizovaného znění zákona se dále vyjadřuje i Nejvyšší správní soud ve svém usnesení č. j. 3 Azs 243/2017-25 ze dne 25. 9. 2017 uvádí: „§ 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců z hlediska práv chráněných citovanými články Listiny minimálně v rozsahu věty první velmi kontroverzní. Není pochyb o tom, že rozhodnutí o zajištění cizince je svojí povahou rozhodnutím spadajícím pod ochranu čl. 8 odst. 2 Listiny. V řízení o žalobě sice není novelizovaným zněním citovaného ustanovení meritorní přezkoumání rozhodnutí ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny zcela vyloučen, je však vázán na trvání zajištění a tím je zásadním způsobem omezen. Ještě více pochybnosti vzbuzuje toto ustanovení z hlediska čl. 36 odst. 3 Listiny. Je-li podmínkou pro přiznání náhrady škody způsobené případným nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem zrušení nebo změna vadného rozhodnutí, pak za současné právní úpravy by se po propuštění ze zajištění nemohl postižený v řízení o žalobě domoci svého práva vůbec.“

Je zřejmé, že právo na spravedlivý proces, na ochranu osobní svobody a na ochranu soukromí je ústavně zakotveno a každý má právo se bránit a chránit své zájmy. Souhlasím tak s názorem Nejvyššího správního soudu, že ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců po novelizaci je neaplikovatelné a v rozporu jak s vnitrostátními předpisy, tak s předpisy mezinárodními a unijními, čímž porušuje Česká republika své závazky, ke kterým se smluvně zavázala.

Jedná se o zásadní rozpor, který omezuje základní právo a je tak nepochybné, že je možné toto ustanovení prohlásit za protiústavní jelikož zásadně omezuje základní lidské právo, když se cizinec nemůže domáhat svých práv i v tom případě, že již jeho omezení (zajištění) netrvá a již se nenachází v zabezpečovacím zařízení.

Každý jedinec má mít právo na prohlášení nezákonnosti jeho omezení svobody institutem zajištění i v případě, že toto zajištění již netrvá. Je zcela nelogické omezovat toto právo na trvání doby zajištění. Cizinec by tak ztratil možnost ochrany a soudního prohlášení celého zajištění za nezákonné, což je proti smyslu fungování státu.

Je evidentní, že i přestože by zajištění skončilo, cizinec bude chtít prohlásit zajištění za nezákonné, a to nejenom z důvodu případné náhrady škody, ale i z případného poukázání na zneužití práv ze strany správního orgánu a neodůvodněného jednání ze strany veřejné moci. V tomto případě by tak

správní orgán unikl případnému potrestání za neodůvodněné jednání a zneužití pravomoci.

Dne 7. 12. 2017 podala skupina sedmnácti senátorů návrh na zrušení ustanovení § 172 odst. 6¹⁴ zákona o pobytu cizinců k Ústavnímu soudu. V návrhu je uvedeno, že napadené ustanovení omezuje soudní přezkum některých rozhodnutí, kterými je omezována osobní svoboda a zakládá nedůvodnou, nepřiměřenou a znevýhodňující výjimku ze standardního řízení o soudním přezkumu správních rozhodnutí dle soudního řádu správního. Podporující argument ve vztahu k uvedenému ustanovení byl, že se odbřemení správní soud. I senátoři konstatují, že tato argumentace týkající se odbřemenění správních soudů je nedostatečná, jelikož je třeba myslet i na podrobení testu racionality a proporcionality při aplikaci tohoto ustanovení. Je zřejmé, že aplikace tohoto ustanovení je nepřiměřená. V odstavci 34 jednoznačně uvádí, že: „*Dle názoru navrhovatele budou napadená ustanovení (tedy v případě, že je jejich aplikace v řízení před krajskými soudy vůbec možná) nesrovnatelně častěji aplikována v řízeních o kasačních stížnostech před Nejvyšším správním soudem, neboť Nejvyšší správní soud takto přísně lháty k vydání rozhodnutí, jakými jsou vázány krajské soudy, nemá.*“

Obdobný problém se objevuje i v rámci zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, který byl taktéž novelizován obdobným způsobem jako zákon o pobytu cizinců. Podle § 46a odst. 9¹⁵ zákona o azylu, ve znění zákona č. 222/2017 Sb., v případě, že „*je zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebo cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění nebo o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění, soud řízení o žalobě zastaví. O ukončení zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebo cizince ministerstvo neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.*“

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného ustanovení řešil otázku, zda cizinec má právo na podání kasační stížnosti v případě, že již není v zařízení. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č. j. 3 Azs 153/2017-29 ze dne

¹⁴ Pl. ÚS 41/17. Návrh ze dne 7. 12. 2017. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/pl-us-4117/>

¹⁵ Uvedené ustanovení je taktéž předmětem výše uvedeného návrhu na zrušení podanému k Ústavnímu soudu.

31. 10. 2017 uvádí, že „*krajský soud ve věci rozhodl rozsudkem, námitky uplatněné v žalobě posoudil meritorně a žalobu zamítl. Propuštění cizince ze zajištění nebylo při jeho rozhodnutí relevantní skutečností, ke němu ostatně došlo až po vynesení rozsudku ve věci. Stěžovateli tak přístup k soudu nebyl odepřen, nedošlo tudíž ani k porušení čl. 36 odst. 2, věta druhá Listiny, ani k porušení čl. 36 odst. 3 Listiny. Nárok na soudní řízení v další instanci (navíc bezvýjimečný), pak není Ústavou či Listinou nikde zakotven a právem na spravedlivý proces ve věcech správního soudnictví ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny, věty první není pokryt. Nejde ani o případ podle čl. 2 dodatkového protokolu č. 7 ke Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod uveřejněné pod č. 209/1992 Sb.*“

Aktuálně je ve věci položena předběžná otázka k Soudnímu dvoru Evropské unie, o které prozatím nebylo rozhodnuto. Předběžnou otázku položil Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 23. 11. 2017 č. j. 10 Azs 252/2017-43 a zní: „*Brání výklad čl. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU (Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 96) ve spojení s čl. 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie takové vnitrostátní právní úpravě, která znemožňuje Nejvyššímu správnímu soudu přezkoumat soudní rozhodnutí ve věcech zajištění cizince poté, co je cizinec ze zajištění propuštěn?*“

Na základě výše uvedeného zde vzniká otázka, a to, zda do základního práva o soudní přezkum ve věci lze zahrnout i řízení o kasační stížnosti. V rámci zákona o pobytu cizinců bylo před novelizací jasně uvedeno, že soudy mohly rozhodovat na základě žaloby dle ustanovení § 65 soudního řádu správního a to bez ohledu na to, jestli došlo k ukončení zajištění nebo byl cizinec již fakticky ze zařízení propuštěn.

Dle mého názoru tak do soudního přezkumu spadá, v tomto případě, i přezkum u kasačního soudu, jelikož se jedná o soudní přezkum v téže věci a je třeba na věc nahlížet jako na spor celkově, který nekončí rozhodnutím u krajských soudů, pokud je zde možnost podat opravný prostředek, přestože se nejedná o opravný prostředek řádný.

Směrnice Evropského parlamentu a rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v čl. 15 uvádí v odstavci dva, že členské státy zajistí rychlý přezkum zákonnosti zajištění. Do pojmu procesu v rámci soudního řízení by se měly zahrnout všechny jeho fáze, které umožňují ochranu práv jedince.

Dle českého právního řádu kasační stížnost jistě může přezkoumávat zákonost zajištění jako takového v rámci soudního přezkumu. Přestože, jak z právní úpravy, tak z judikatury jednoznačně plyne, že právo na odvolání/kasační stížnost není nikde jednoznačně zakotveno, včetně Ústavy a Listiny, v trestních věcech je to ale jinak. Právo na odvolání v některých trestních věcech ustanovuje Protokol č. 7 k Úmluvě. To, že zákon přímo neukládá právo na kasační řízení ve věcech zajištění, však neznamená, že potlačení tohoto práva není porušením základního práva na přístup k soudu. Čl. 36 Listiny uvádí, že každý má právo na přezkum své věci u nezávislého a nestranného soudu.

Dle právního řádu České republiky zde existuje možnost další obrany a v případě, že zde tato možnost je, není možné ji upírat cizinci a spokojit se s tím, že rozhodl soud prvního stupně, a tím tak bylo zajištěno a naplněno základní právo cizince na soudní ochranu ve věci.

Jedná se o nelogický závěr, který upírá základní právo na soudní přezkum. Je nezbytné na ustanovení nahlížet tak, že i v případě řízení o kasační stížnosti je třeba pokračovat, i když se cizinec již nenachází v zajišťovacím zařízení. Je nutné, aby soudní ochrana byla naplněna na všech úrovních.

JUDr. Lenka Mičkalová ve svém článku týkající se zastavení řízení přímo nabádá advokáty, aby v případě, že se nachází v obdobné situaci se svými klienty, aby se v kasační stížnosti, případně v jakémkoliv jiném písemném vyjádření, dovolávali přerušení řízení s odkazem na výše uvedenou položenou předběžnou otázku.¹⁶ Přičemž s tímto názorem a „radou“ souhlasím. Jedná se o problematickou otázku, kterou je třeba již jednoznačně vyřešit.

5 Závěr

Účelem správního vyhoštění je ochrana státu, veřejného pořádku a občanů České republiky. Jedná se však o zásadní zásah do práv cizince. I přestože cizinec nelegálně pobývá na území České republiky, je třeba dodržovat základní ústavní práva a mezinárodní závazky.

Z výše uvedeného jednoznačně plyne, že novelizací zákona o pobytu cizinců (včetně zákona o azylu) bylo značně omezeno základní právo cizinců

¹⁶ MIČKALOVÁ, L. Několik poznámek k otázce zastavení soudního řízení ve věci zajištění cizinců. *Bulletin advokacie*, 2018, č. 6, s. 42. ISSN 1210-6348.

na spravedlivý proces, na obranu svých zájmů a práv k přístupu k soudu. Odpověď je tak ano, zákon obsahuje protiústavní ustanovení, a to § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, které omezuje přístup k soudům. Cizinci je tak omezeno právo na soudní přezkum, pokud se nachází již mimo zajišťovací zařízení. Zněním tohoto ustanovení se cizinci upírá právo na vyřízení věci v rámci přezkumu, přičemž jsem toho názoru, že do tohoto soudního přezkumu náleží i přezkum v rámci kasačního řízení. Závěrem lze shrnout, že ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců by se nemělo aplikovat, jelikož je v rozporu jak s vnitrostátními předpisy, tak s předpisy mezinárodními.

Literatura

Právní předpisy a mezinárodní úmluvy a smlouvy

Správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Soudní řád správní, zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o pobytu cizinců, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 325/1999 Sb., zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu).

Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. 12. 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. [online] [cit. 5. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>

Sdělení ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, předpis č. 208/1993 Sb. [online] [cit. 5. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=208 & r=1993>

Sdělení č. 209/1992 Sb., sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, platnost od 15. 5. 1992 [online] [cit. 5. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-209>

Směrnice Evropského parlamentu a rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, *EUR-Lex* [online] [cit. 8. 5. 2018]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>

Listina základních práv Evropské unie, 2012/C 326/02 [online] [cit. 5. 2. 2018]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>

Další prameny

VÍTOVÁ, Š. *Účel a smysl institutu zajištění cizince*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2016 [online]. Vedoucí diplomové práce: JUDr. David Kryška, Ph.D. [cit. 5. 2. 2018]. Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/79113/DPT_X_2015_2_11220_0_321407_0_177423.pdf?sequence=1

Publikace, články a sborníkové příspěvky

FLEGL, V. *Ústavní a mezinárodní ochrana lidských práv*. Praha: C. H. Beck, 1997, 292 s. ISBN 80-7179-125-3.

HENDRYCH, D., C. SVOBODA a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1997, 242 s. ISBN 80-7179-084-2.

MIČKALOVÁ, L. Několik poznámek k otázce zastavení soudního řízení ve věci zajištění cizinců. *Bulletin advokacie*, 2018, č. 6, s. 42. ISSN 1210-6348.

VALA, O. Příprava zajištěných cizinců na realizaci nuceného navracení a praxe poutání cizinců při eskortách. In: *Sborník ze semináře: Aktuální problémy azylového a cizineckého práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, s. 372–373. ISBN 978-80-8799-36-8.

VĚTROVSKÝ, J. Princip proporcionality a jeho aplikace na případy zajištění cizinců Výborem pro lidská práva a Evropským soudem pro lidská práva. In: *Sborník příspěvků z vědeckého semináře: Společný evropský azylový systém: zásahy do osobní svobody*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 8–24 [online]. ISBN 978-80-7357-490-1 [cit. 5. 2. 2018]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Azylovny_system_konference.pdf

WÁGNEROVÁ, E., V. ŠIMÍČEK, T. LANGÁŠEK, I. POSPÍŠIL a kol.
Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolter Kluwer, 2012,
931 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

Rozhodnutí

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č. j.
5 As 59/2011-64.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j.
7 As 79/2010-150.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2016, č. j. 10 Azs
256/2015-55.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2017, č. j. 3 Azs
243/2017-25.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs
320/2017-20.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2018, č. j. 10 Azs
361/2017-39.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2017 č. j. 10 Azs
252/2017-43.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 3 Azs
153/2017-29.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/08, sbírka nálezů a usnesení
N 115/53 SbNU 427, ze dne 28. 5. 2009.

Kontakt

392849@mail.muni.cz

Právo na přístup k soudu ve vízovém řízení

Markéta Vlková

Katedra správní vědy a správního práva, Masarykova
univerzita, Právnická fakulta, Brno, Česká republika

Abstrakt

Príspevek se zabývá právem na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza podle zákona o pobytu cizinců, zejména jeho dílčím procesním právem v podobě práva na přístup k soudu. Pozornost bude zaměřena především na vyluku soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza. Príspevek se pokouší odpovědět na otázku, zdali vyloučení rozhodnutí o neudělení víza ze soudního přezkumu nepředstavuje porušení mezinárodních závazků v oblasti ochrany lidských práv či porušení základních lidských práv ve smyslu vnitrostátní právní úpravy. Cílem příspěvku bude na základě provedené analýzy soudních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a nálezů Ústavního soudu, které se vylukou soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení víza zabývaly, kriticky zhodnotit vhodnost a správnost současného přístupu České republiky a jejích soudů k problematice vyloučení rozhodnutí o neudělení víza ze soudního přezkumu, jakožto i možnost ochrany ostatních procesních práv cizince ve vízovém řízení v případě vyluky ze soudního přezkumu.

Klíčová slova

Právo na přístup k soudu; právo na spravedlivý proces; dlouhodobé vízum.

1 Úvodem k právu na přístup k soudu

„Právo na spravedlivý proces“ představuje jedno ze základních lidských práv, jehož existence a ochrana jsou zaručovány prostřednictvím lidsko-právních dokumentů. O ustanoveních, která toto právo garantují, by se přitom dalo obecně hovořit nejen jako o nejdůležitějších procesně-právních ustanoveních daných lidsko-právních dokumentů, ale také jako o nejvíce napadaných

ustanovení, potažmo nejvíce porušovaných ustanoveních těchto lidsko-právních dokumentů¹.

Přes výše popsané postavení práva na spravedlivý proces postrádá toto právo jakoukoli pozitivně-právní definici, z čehož je možné dovodit, že dnes již vžitě slovní spojení „právo na spravedlivý proces“ nebylo a není definováno žádným právním předpisem, nýbrž bylo vyloženo Evropským soudem pro lidská práva (dále jako „ESLP“), který uvedl: „*Čl. 6 odst. 1 zaručuje každému, aby soud rozhodl o každém sporu, který se týká jeho práv nebo závazků občanské povahy. Poskytuje tak právo na soud; právo na přístup k soudu, tj. právo obrátit se na soud je však pouze jedním z aspektů tohoto práva. K tomu přistupují další garance předepsané v čl. 6 odst. 1, pokud jde o organizaci a složení soudu a pokud jde o průběh řízení, a to vše dohromady tvoří právo na spravedlivý proces.*“²

Z uvedeného vyplývá, že spravedlnost řízení je vystavěna na celé řadě dílčích principů, jejichž prostřednictvím je garantováno, že předmětné řízení bude spravedlivé, a to jak ze subjektivního pohledu účastníka, tak z objektivního pohledu pozitivně zakotvených práv.

Tento široký rámec procesních práv směřujících ke spravedlnosti a kvalitě v procesních postupech soudů i orgánů veřejné správy navíc netvoří pouze principy a procesní práva v lidsko-právních dokumentech explicitně vyjádřená, ale také principy a procesní práva neodmyslitelně se na tyto výslovně uvedené záruky vážící a také dílčí zásady dotvářené judikaturou ESLP či Ústavního soudu.³

Judikaturou soudů však nebývá vykládán a analyzován pouze rozsah samotného pojmu „právo na spravedlivý proces“, ale také rozsah aplikace tohoto komplexního základního lidského práva na jednotlivá řízení. Následující text je přitom věnován jednomu z dílčích práv práva na spravedlivý proces, a to právu na přístup k soudu, a jeho výluce v případě rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza. Stejným cílem této práce je analyzovat vnitrostátní právní předpisy a soudní rozhodnutí, na jejichž základě bude kriticky

¹ KMEC, Jiří. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 572.

² Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 2. 1975, *Golder proti Spojenému království*, č. 4451/70 [online]. In: HUDOC [cit. 10. 3. 2018].

³ POŠPÍŠIL, Ivo. Čl. 36. Právo na spravedlivý proces. In: WAGNEROVÁ, E., V. ŠIMÍČEK, T. LANGÁŠEK, I. POŠPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 728.

zhodnocena vhodnost a správnost současného přístupu České republiky a jejích soudů k problematice vyluky práva na přístup k soudu ve věci rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza.

2 Právo na přístup k soudu ve vízovém řízení

Vnitrostátní pojetí práva na spravedlivý proces v pojetí ústavního pořádku, tedy v pojetí Ústavy, Listiny základních práv a svobod (dále jako „LZPS“) a zákonných předpisů České republiky, zejména v pojetí čl. 36, čl. 37 a čl. 38 LZPS, jakožto i v pojetí judikatury Ústavního soudu (dále též jako „ÚS“) vychází z obecné procesní spravedlnosti, dle které je právo na spravedlivý proces aplikovatelné na veškerá řízení před orgány veřejné moci, tedy nejen na řízení před soudy, ale také na řízení před správními orgány čili tedy i na řízení cizinecká. P. Svoboda uvádí, že na správní řízení lze aplikovat dílčí aspekty práva na spravedlivý proces, zejména právo domáhat se ochrany svého práva, právo na stanovený zákonný postup, právo být účastníkem řízení, právo na právní pomoc, právo na rovnost v řízení, právo být slyšen, jakož i právo na tlumočnicka, a právo na rozhodnutí bez zbytečných průtahů.⁴

V kontextu této práce jest však otázkou, zdali výše uvedené procesní záruky dopadají i na řízení vízová a zdali je možné dodržování těchto záruk v řízení o udělení dlouhodobého víza účelně chránit, a to zejména v okamžiku, kdy Ústavní soud k aplikaci práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 2 LZPS na vízová řízení uvedl: „*Jak již Ústavní soud v minulosti judikoval, jakýkoliv proces neexistuje samoučelně, nýbrž jeho cílem je dosažení vzniku, změny či zániku hmotných práv a povinností fyzických či právnických osob. Tato skutečnost se musí nutně odrážet také v rovině základních práv a svobod, v daném případě ve sféře vymezení rozsahu práva na spravedlivý proces. Jestliže stěžovatel není vůbec nositelem toho kterého hmotného subjektivního práva nebo základního práva, nemůže se dovolávat práva na spravedlivý proces v příslušném řízení, neboť takový proces vlastně nevykazuje žádný hmotně-právní základ, a tudíž nemůže takový proces požívat ústavněprávní ochrany.*“⁵

Dopad práva na spravedlivý proces na vízová řízení dovodil Nejvyšší správní soud, který uvedl: „*Zadatel o vízum, jakkoli nemá právní nárok na vstup do České republiky, má právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních*

⁴ SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, s. 110.

⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 290/04.

práv a svobod) při vyřizování žádosti o takový vstup. Toto právo v sobě zahrnuje především předvídatelné a běžným žadatelem obvykle splnitelné procedurální podmínky podání a vyřízení žádosti, k nimž je nutno počítat i možnost podat žádost v reálném čase a lidsky důstojným způsobem, například bez nutnosti obracet se na neoficiální zprostředkovatele... Není vyloučeno, aby stát zavedl určitá organizační pravidla pro podávání žádostí o víza, například pro efektivní zpracování vyššího počtu žádostí. Tato pravidla však nesmějí (např. svojí neprůhledností, bezdůvodnými průtahy, prostorem pro nekontrolovatelnou libovůli příslušných úředníků či jinými podobnými vlastnostmi) představovat faktickou překážku podávání takových žádostí a nesmějí ani nepřímou působit k tomu, aby odrazovala žadatele od jejich podávání.“⁶

S ohledem na výše dovozené procesní záruky aplikovatelné i na vízové řízení se tento příspěvek zabývá pouze právem na přístup k soudu.

Vnitrostátní právní úprava je v této oblasti velmi striktní, neboť ustanovení § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců jednoznačně stanoví, že rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza jsou z přezkoumání soudem vyloučena, přičemž tato výlučka je v předmětném zákoně zakotvena od počátku jeho účinnosti, tj. od 1. 1. 2000. Možnost vyloučit určitá rozhodnutí ze soudního přezkumu je přitom zákonodárci dána čl. 36 odst. 2 LZPS, dle kterého je právo na soudní přezkum zaručeno všude tam, kde hrozí porušení základních práv garantovaných LZPS, a v jiných případech může zákon stanovit jinak, viz i případ výluky rozhodnutí o neudělení víza.

3 Premisy vyloučení rozhodnutí o neudělení víza ze soudního přezkumu

Judikatura Nejvyššího správního soudu⁷ a Ústavního soudu⁸ pak dovodila, že existence výluky rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza ze soudního

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011-62.

⁷ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2003, č. j. 2 As 29/2003-36, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2004, č. j. 2 As 67/2003-63, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2004, č. j. 2 As 89/2003-49, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2006, č. j. 8 As 137/2005-79, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008-45.

⁸ Např. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 345/2000, usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. III. ÚS 99/04, usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2004, sp. zn. IV. ÚS 85/04, usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04, usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 394/06, či usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 2909/2009.

přezkumu vychází ze dvou premis, dle kterých touto výlukou nedochází ani k porušení mezinárodních závazků, ani k zásahu do základních lidských práv.

3.1 Mezinárodní a nadnárodní závazky České republiky

Dle první z těchto premis vyloučením rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza ze soudního přezkumu nejsou porušovány mezinárodní závazky České republiky. K verifikaci této premisy je třeba analyzovat jednotlivé lidsko-právní dokumenty, jež garantují právo na spravedlivý proces na mezinárodní a regionální úrovni.⁹

3.1.1 Mezinárodní lidsko-právní prameny práva na přístup k soudu

Prvním z těchto lidsko-právních pramenů je Všeobecná deklarace lidských práv, která se právu na spravedlivý proces věnuje v několika člancích, počínaje čl. 7 a konče čl. 11. Hledání odpovědi na otázku, zdali je možné z výše uvedeného vyvodit závěr, že je právo na spravedlivý proces garantováno i cizincům v cizineckých řízeních, zvláště pak ve vízovém řízení, se věnoval P. Boeles¹⁰, který se ve své práci zabýval přímo migračním řízením. Dle jeho názoru vychází jistý základ procesních práv ochrany cizinců právě z mezinárodního obyčejového práva, přesněji řečeno z Deklarace. Boeles má za to, že i migrační otázky by měly spadat pod právní (soudní) ochranu, a to s ohledem na čl. 8 hovořící o soudní ochraně „základních práv“, kterými jsou dle Boelesa myšleny přinejmenším všechna práva deklarovaná Deklarací, tedy i otázky mezinárodní ochrany (čl. 14 a 15).

Nicméně dle mého názoru není tak snadno odvoditelné, že by bylo možné o otázce povolení vstupu na území na základě víza hovořit jako o právech a povinnostech. Navíc v případě vízového řízení půjde spíše o garanci svobody pohybu deklarované v čl. 13 Deklarace, v jehož samotném textu se hovoří pouze o svobodě pohybu v rámci určitého státu či o svobodné volbě opustit určitou zemi, nikoliv o právu na svobodnou volbu vstoupit na území určitého státu.

⁹ Zprvu je vhodné uvést, že výkladem těchto jednotlivých pramenů lze dovodit, že adresátem práva na spravedlivý proces je jednotlivec v podobě osoby pod jurisdikcí členského/smluvního státu, tedy nejen občan, ale také cizinec či apatrida. Někteří teoretici však mají za to, že k porušení práva na spravedlivý proces cizince (potažmo k odepření spravedlnosti cizinci) by v mezinárodním právu došlo pouze v případě, že by stát cizinci neumožnil přístup k soudu tam, kde právo na přístup k soudu přiznává svým občanům.

¹⁰ BOELES, P. *Fair Immigration Proceedings in Europe*. The Hague – Boston – London: Martinus Nijhoff Publishers, 1997.

Mám tedy za to, že právo na spravedlivý proces v pojetí Všeobecné deklarace se na vízová řízení nevztahuje, neboť Deklarace jako taková nezaručuje právo pohybu v podobě vstupu na území cizího státu. S ohledem na tuto skutečnost taktéž nepůjde o porušení zákazu diskriminace, neboť tento článek poskytuje právo pohybu v rámci dané země, případně právo opustit zemi, jak občanům, tak i cizincům. Navíc ačkoliv je Všeobecná deklarace lidských práv beze sporu základním dokumentem, který určuje rámec ochrany lidských práv a který přiznává práva každému, a to bez ohledu na typ řízení či na státní příslušnost, představuje v případě aplikace práva na spravedlivý proces jistý problém nezávaznost textu Deklarace. Na druhou stranu i přes nezávaznou právní povahu textu je Deklarace silnou morální autoritou, jež ztělesňuje konstantní tlak vyvíjený na dodržování lidských práv a již je za určitých okolností možné vnímat jako apel na garanci práva na spravedlivý proces v jakémkoli typu řízení.

Dalším lidsko-právním dokumentem, z něhož bychom mohli vyčíst závazek České republiky garantovat právo na spravedlivý proces, je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (dále jako „MPOPP“), u něhož již není pochyb o jeho právní závaznosti.

Pakt obdobně jako Deklarace zakotvuje speciální a obecné záruky práva na spravedlivý proces, kdy speciálními zárukami jest míněno právo na prostředek nápravy proti porušení práv zaručených přímo Paktem ve smyslu čl. 2 odst. 3, dle kterého má jednotlivec právo na účinný prostředek nápravy.

Pro právo na spravedlivý proces jsou však relevantní i další články, a to čl. 13, 14 a 26, přičemž první jmenovaný, tedy čl. 13, se vztahuje přímo na cizince, a to na cizince, jež jsou vyhoštěni, ačkoliv pobývají na území státu oprávněně, kterým garantuje jisté základy řízení o vyhoštění. Nicméně nutno podotknout, že ačkoliv MPOPP na cizinecká řízení citovaným článkem přímo myslí, neodpovídá tento článek na otázky položené touto prací, neboť čl. 13 na vízová řízení nedopadá.

Druhým zmíněným článkem, z něhož by bylo možné vyčíst závazek kladoucí smluvnímu státu povinnost garantovat právo na spravedlivý proces ve vízovém řízení, jest čl. 14 odst. 1, který zakotvuje nejen rovnost před zákonem, ale také právo každého „*být spravedlivě a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem, který rozhoduje buď o jeho právech a povinnostech, nebo*

o jakémkoli trestním obvinění vzneseném proti němu“. Zůstává tedy otázkou, zdali pod citovanou formulací můžeme zahrnout i vízová řízení, neboť se dostáváme do střetu s otázkou, zdali je možné vízová řízení podřadit pod ona „práva a povinnosti“.

Dle názoru M. Nowaka je záměrem článku zaručit objektivní rozhodování nezávislým orgánem nepodléhajícím politickému vlivu (jako administrativní orgány).¹¹ Boeles pak zastává názor, že vzhledem k uvedenému výkladu by se měl čl. 14 vztahovat i na cizinecká řízení (snad i na vízová řízení), neboť na cizinecká řízení, jakož i na procesní práva jednotlivců, má nemalý vliv právě migrační politika.

Výše zmíněný pojem „práva a povinnosti“ má totiž širší význam než obdobný pojem užitý v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv (dále jen „EÚLP“), viz níže, či užívaný judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), a tak na rozdíl od EÚLP, spadá teoreticky i na cizinecká řízení, která jsou rozhodována ve správním řízení, jež EÚLP ze své podstaty vylučuje, ačkoliv ESLP dovedl aplikaci EÚLP na určitá správní řízení. Dopad čl. 14 minimálně na přezkum správních řízení je dovozován např. D. Weissbrodtem.¹² M. Nowak pak dovozuje dopad „práv i povinností“ v pojetí čl. 14 na tzv. „public law conflicts“, v nichž se rozhoduje o právech osoby.

Ještě těžší se zdá odpovědět na otázku, na která cizinecká řízení se právo na přístup k soudu zaručené čl. 14 vztahuje. Z rozhodovací praxe Výboru lze dovést neaplikovatelnost čl. 14 na řízení o vyhoštění, extradici či na otázky udělení statusu uprchlíka. Naopak řízení o zrušení povolení k pobytu Výbor z dopadu čl. 14 jednoznačně nevyločil. Dopad předmětného článku na vízová řízení však není prozatím dovozen, čili i v daném případě nelze dovést mezinárodní závazek kladoucí České republice povinnost poskytnout cizincům ve vízovém řízení záruky práva na spravedlivý proces.

Čl. 26 je pak jen závěrečnou garancí zákazu diskriminace, která je samozřejmě aplikovatelná jak na občany smluvních států, tak i na cizince, nicméně

¹¹ NOWAK, M. U. N. *Covenant on Civil and Political Rights. Commentary*. 2nd revised edition. Kehl am Rhein: Engel, 2005, s. 319.

¹² WEISSBRODT, D. *The Right to a Fair Trial under the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights*. The Hague: Martinus Nijhoff Publisher, 2001, s. 51.

pro naši otázku relevanci nemá, neboť zákaz diskriminace má relevanci tam, kde by mohla být občanům garantována základní práva, která jsou cizincům upírána. V daném případě však hovoříme o řízení, v němž je účastníkem řízení právě jen cizinec. Navíc opět narážíme na to, že ani MPOPP nezaručuje právo vstupu na území cizího státu.

3.1.2 Regionální lidsko-právní prameny práva na přístup k soudu

Regionální úroveň ochrany lidských práv garantuje právo na spravedlivý proces skrze čl. 6 odst. 1 EÚLP, který upravuje obecné procesní záruky aplikovatelné jak na civilní, tak na trestní řízení, a skrze další odstavce čl. 6, v nichž se hovoří o speciálních trestněprávních „bonusech“.

Ačkoliv čl. 6 klade nemalé těžkosti při výkladu v něm užitých slovních spojení „občanská práva a závazky“ či „trestní obvinění“ a při jejich možné aplikovatelnosti na cizinecká řízení, doktrína i judikatura ESLP poukazují na skutečnost, že čl. 6 na otázky migračního práva nedopadá. Stejným milníkem byl případ *Maaonia proti Francii*¹³, v němž ESLP dovedl, a to v souladu s předchozím vyjádřením Komise, že otázky vstupu a setrvání cizinců na území smluvních států nepředstavují rozhodování o právech a povinnostech.

Skutečnost, že pod čl. 6 EÚLP zpravidla nespádají řízení v oblasti vstupu a pobytu osob cizí státní příslušnosti na území státu, pak soud dovedl i v dalších oblastech. „*Sporem o civilní práva nebo závazky (a ani rozhodováním o oprávněnosti trestního obvinění) není např. azylové řízení*¹⁴, *řízení o vydání osoby do jiného státu*¹⁵ *nebo spor týkající se zápisu do Schengenského informačního systému*¹⁶ *apod., a to ani v případě, kdy předmětem sporu byl nárok na náhradu škody údajně způsobené zamítnutím žádosti o azyl*¹⁷.“¹⁸

¹³ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 10. 2000, *Maaonia proti Francii*, č. 39652/2000 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018].

¹⁴ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 9. 2011. M. proti Finsku. Č. 48933/09 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018]. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 9. 2011, *Omeredo proti Rakousku*, č. 8969/10 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018].

¹⁵ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. 3. 2010, *Cipriani proti Itálii*, č. 22142/07 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018].

¹⁶ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 2. 2010, *Delea proti Rumunsku*, č. 964/07 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018].

¹⁷ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 10. 2009, *Panjebejgbalebei proti Dánsku*, č. 11230/07 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018].

¹⁸ KMEC, Jiří. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 593.

Určitá ochrana procesních práv je však EÚLP garantována i cizincům v migračních řízeních, a to prostřednictvím čl. 13. Podmínkou aplikace tohoto článku, dle kterého má být jednotlivci poskytnut efektivní prostředek nápravy¹⁹, je tedy porušení práva přiznaného Úmluvou, typicky se bude jednat o rozhodnutí, která zasahují do práva na ochranu soukromého a rodinného života ve znění čl. 8, nebo do ochrany před mučením a jiným nelidským zacházením ve znění čl. 3 EÚLP.

Mám však za to, že i přes uvedenou ochranu cizineckých řízení skrze čl. 13 EÚLP, nebude zpravidla možné aplikovat na vízová řízení právo na spravedlivý proces v pojetí čl. 6, neboť ve vízových řízeních nejde o civilní práva nebo závazky ani o trestní obvinění. Avšak hypoteticky nelze v případě vízových řízení vyloučit aplikaci práva na spravedlivý proces v pojetí čl. 13, neboť ve vízových řízeních by za určitých specifických okolností mohlo dojít k porušení výše uvedených práv garantovaných Úmluvou, a to i přes tu skutečnost, že Úmluva negarantuje právo vstupu na území cizí země.

Zdrženlivost při aplikaci práva na spravedlivý proces na cizinecká řízení pak zaujímá hlavně ESLP, který obecné záruky spravedlivého procesu, zejména přístup k soudu, v cizineckých věcech striktně odmítá. Dlouhodobý i současný přístup vyznívá tak, že se lidsko-právní dokumenty a orgány představující jejich kontrolní mechanismy obávají přiznat cizincům v cizineckých řízeních základní záruky spravedlnosti, přestože spravedlivé řízení znamená přiznat těmto cizincům právní nárok, natožpak právní nárok na pozitivní rozhodnutí ve věci.

Jak je z výše uvedeného více či méně zřejmé, právo na vstup cizince na území cizího státu není citovanými lidsko-právními dokumenty garantováno. Taktéž právo na spravedlivý proces dle výše uvedených pramenů není ve vízovém řízení explicitně vyjádřeno a jeho existenci tedy nelze gramatickým výkladem dovodit. Jistou revolucí, a to nejen v otázce dopadu práva na spravedlivý proces na cizinecká řízení, ale na poli ochrany lidských práv celkově, se stala Listina základních práv Evropské unie (dále také jen jako „Listina práv EU“).

¹⁹ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 5. 2002, *Čonka proti Belgii*, č. 51564/99 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018].

Listina totiž nehovoří pouze o právu na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, které garantuje v čl. 47, ale zmiňuje se také o tradičních trestněprávních bonusech. Je však nutno uvést, že garance práv zaručených Listinou práv EU se dle čl. 51 Listiny práv EU aktivuje pouze v případech, kdy členské státy EU implementují právo EU. A právě cizinecká agenda, tedy velká část migračních otázek, je v současnosti upravena právě sekundární legislativou EU.

Aplikace procesních záruk přichází tedy v úvahu i ve většině cizineckých řízení, neboť navíc v právu EU není právo na soudní projednání omezeno na spory týkající se občanských práv nebo závazků. Aplikace těchto procesních záruk byla dovozena například v řízení o udělení mezinárodní ochrany, na řízení o správním vyhoštění i na řadu řízení o povolení k pobytu.

Včetně výše uvedené skutečnosti, že právo na spravedlivý proces v pojetí Listiny práv EU není omezeno na civilní či trestní řízení, jest vhodné uvést, že aplikace tohoto práva, konkrétně aplikace práva na účinný soudní prostředek nápravy, není dle SDEU omezena pouze na případy, kde existuje základní lidské právo, ale kde existuje právo (right). Jestliže je tedy o vízu možné hovořit jako o právu existujícím v rámci práva Evropské unie, je také možné v rámci práva Evropské unie aplikovat na řízení o udělení víza procesní záruky garantované Listinou práv EU. Otázkou však je, zdali je možné o udělení víza hovořit jako o právu, když ve vnitrostátním právu není vstup na území cizí země subjektivním právem. SDEU přitom judikoval, že na migrační řízení dopadá například právo být slyšen, které patří mezi základní principy Listiny a z kterého je pro daný typ řízení možno dovodit i právo na tlumočnicka.

Pro zodpovězení otázky aplikace procesních záruk na řízení konaná před správním orgánem, jímž je i řízení o udělení víza, je však důležitý hlavně čl. 41 Listiny práv EU, jenž se zmiňuje o právu na řádnou správu. Aplikovatelnost principů tvořících právo na spravedlivý proces skrze principy dobré správy dovodil i SDEU, který uvedl: „*Pokud jde o právo na řádnou správu, které je zakotveno v čl. 41 Listiny, je třeba připomenout, že toto právo odráží obecnou zásadu unijního práva. Uplatňuje-li členský stát ve věci v původním řízení unijní právo, požadavky plynoucí z práva na řádnou správu, mimo jiné právo každého, aby jeho záležitosti byly řešeny nestranně a v přiměřené lhůtě, se tak uplatní v takovém řízení o udělení doplňkové*

*ochrany, jako je řízení o udělení doplňkové ochrany dotčené v původním řízení, které vede příslušný vnitrostátní orgán.*²⁰

Není bez zajímavosti, že přínos Listiny pak spočívá i v její snaze garantovat skrze čl. 53 záruky čl. 6 EÚLP v jejich podobě judikované ESLP, čímž by mohlo do budoucna dojít k inkorporaci záruk čl. 6 i na cizineckou agendu, tedy i na vízové řízení.

3.2 Zásah do základních lidských práv

Dle druhé z premis není vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení víza ani v rozporu s LZPS, neboť takové rozhodnutí není způsobilé zasáhnout do základních práv a svobod jedince. Nadepsané soudy totiž dovodily, že právo vstupu a pobytu na území České republiky dle čl. 14 odst. 4 LZPS je adresováno pouze občanům České republiky a po vstupu České republiky do Evropské unie i občanům Evropské unie a jejím rodinným příslušníkům, kteří však občany Evropské unie nejsou. Dle citované judikatury tak v LZPS není žádného základního práva, které by cizinci zakládalo nárok na vstup či pobyt na území České republiky.

Za „ideové“ východisko lze označit zejména princip státní suverenity, dle kterého je na diskreci a svobodné jurisdikci každého státu určit, které cizince či kategorie cizinců na své území vpustí či nikoliv, případně za jakých podmínek. Čl. 14 odst. 4 LZPS však nelze vykládat tak, že by zaručoval také svobodu pohybu skrze státní hranice.

Ačkoliv je součástí mezinárodního systému i princip přirozených lidských práv, který v mnoha ohledech napomáhá zodpovězení otázek práva na spravedlivý proces a jeho aplikace na cizinecká řízení a který směřuje jednání státu opačnými směry²¹, neplynou z tohoto principu v daném kontextu žádné závazky.

Možnost vstupu na území České republiky je tedy u cizinců vázána na rozhodnutí příslušného státu, do něž chtějí vstoupit (např. udělení víza), kdy na vydání tohoto rozhodnutí nemá cizinec právní nárok, neboť neexistuje veřejného subjektivního práva na vstup a pobyt cizince na území České

²⁰ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. 5. 2014 ve věci C-604/12 H. N.

²¹ Srov. BARŠOVÁ, A. a P. BARŠA. *Přistěhovalecťví a liberální stát – imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2005, s. 19.

republiky. Rozhodnutí o neudělení víza je tedy možné, s ohledem na již uvedené, vyloučit ze soudního přezkumu.

Nicméně jest otázkou, zdali je taková vyluka nejenom možná, ale i účelná a správná, přičemž při zodpovídání této otázky se musíme vrátit k základní premise soudů. Skutečně totiž nemůže rozhodnutí o neudělení víza zasáhnout do základních lidských práv jedince?

Domnívám se, že by rozhodnutím o neudělení dlouhodobého víza skutečně mohlo za specifických okolností konkrétního případu být zasaženo do jiných základních lidských práv garantovaných LZPS. V daném kontextu mám na mysli například právo na soukromý život či právo na rodinu.

Příkladem je možné uvést dva případy. V prvním z nich nepředstavovalo neudělení víza šestiletému synovi manželů Gülových, jež měli ve Švýcarsku povolen pobyt a za nimiž jejich syn cestoval, porušení čl. 8 EÚLP. Důvodem byla skutečnost, že rodina pocházela z Turecka, kde byl syn vychován a kde se zdržoval, a nic tedy nebránilo rozvíjení jejich rodinného života v zemi původu, tedy v Turecku.²² Naopak v druhém případě představovalo neudělení víza dítěti porušení čl. 8 EÚLP.²³ Důvodem byla skutečnost, že manželé měli kromě dítěte, kterému nebylo vízum uděleno, další dvě děti žijící od narození v Nizozemí, které neměly mnoho vazeb na zemi původu. V daném případě tedy existovaly překážky k tomu, aby rodina právo na své sloučení rozvíjela v zemi původu.

Na uvedených případech je tedy znatelné, že v případě konkrétních skutkových okolností může být rozhodnutím o neudělení víza porušen čl. 8 EÚLP, resp. čl. 10 odst. 2 LZPS. V souladu s vývojem judikatury ESLP v cizineckých věcech je tedy možné dovodit, že takové rozhodnutí by představovalo porušení čl. 13 EÚLP, resp. čl. 36 odst. 2 LZPS. I při absenci subjektivního ústavně zaručeného práva cizinců na vstup na území ČR obsahuje LZPS i jiná práva, která by mohla být neudělením víza dotčena. Je však nutno dodat, že čl. 8 EÚLP bývá aplikován ve výjimečných případech, kdy některý z rodinných příslušníků na území cizího státu již pobývá a kdy

²² Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 2. 1996, *Gül proti Švýcarsku*, č. 23218/94 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018].

²³ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 12. 2001, *Sen proti Nizozemí*, č. 31465/96 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018].

je pravděpodobné, že v takovém případě by jiný cizinec za osobou cestující žádal spíše o povolení k pobytu než o vízum.²⁴

Přestože Nejvyšší správní soud dlouhodobě uznával ustálenou judikaturu Ústavního soudu týkající se výluky rozhodnutí o neudělení víza ze soudního přezkumu, postupně se od této praxe začal odchylovat, což vedlo k tomu, že již ve svém rozsudku č. j. 9 As 95/2008-45 v návaznosti na námítky stěžovatelky ohledně toho, že odmítnutí soudního přezkumu vízového procesu je podhoubím korupčního jednání a libovůle, konstatoval, že *pro futuro* bude namíste se danou výlukou zabývat, přičemž v daném případě upozornil na praxi okolních států (Rakouska, Německa, Francie, Švédska, Finska a Velké Británie), která jednoznačně svědčí o revizi této výluky.

O pár let později pak Nejvyššího správní soud konfrontoval o protiústavnosti soudní výluky dlouhodobých víz Ústavní soud, který se touto věcí zabýval ve svém nálezu Pl. ÚS 23/11 ze dne 24. 4. 2012, kde i přes rozsáhlou argumentaci Nejvyššího správního soudu odmítl tuto výlukou zrušit. Nejvyšší správní soud přitom poukazyval na principy práva na spravedlivý proces, na nichž je vystavěno i pojetí práva na spravedlivý proces v mezinárodních lidsko-právních dokumentech, upozorňující na to, že bez možnosti soudního přezkumu nelze zaručit ochranu dílčích práv tvořících právo na spravedlivý proces. Přestože totiž *„cizinci nemají subjektivní ústavně zaručené právo zde pobývat, mají přinejmenším právo na řádný procesní postup ze strany správních orgánů“*.²⁵

Avšak z judikatury Ústavního soudu se zdá, že na tyto dílčí aspekty tvořící právo na spravedlivý proces a na onen řádný procesní postup Ústavní soud rezignoval. Příkladem jest usnesení I. ÚS 1400/12-1 ze dne 15. 2. 2013, v němž Ústavní soud k přezkumu víz uvedl: *„Ústavní soud nepřehlédl, že se jedná o velmi stručné odůvodnění, z něhož není ani zřejmé, jakým způsobem mělo dojít k zneuzžití dlouhodobého víza, pokud má stěžovatelka platné povolení k zaměstnání. Úkolem Ústavního soudu však není zjišťovat at' již tvrzená či skutečná procesní pochybení správních orgánů či obecných soudů, spočívající v oblasti podústavního práva, ale posoudit řízení*

²⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 8. 2005, sp. zn. I. ÚS 320/05. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2008-101.

²⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

*jako celek a zjistit, zda nedošlo ke zásahu takové intenzity, která již zakládá porušení základních práv nebo svobod účastníka v řízení.*²⁶

Vzhledem k výše uvedenému jsem přesvědčena, že plošná vyluka rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza ze soudního přezkumu nemůže obstát, neboť, jak již bylo dovozeno výše, právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 LZPS je garantováno i ve vízových řízeních, přičemž za určitých skutkových okolností daného případu může být i rozhodnutím o neudělení dlouhodobého víza zasaženo do základních lidských práv, například do práva na soukromý život či práva na rodinu.

Dále pak mám za to, že Ústavní soud by měl svou rozhodovací praxi podrobit širší analýze překračující prozatímní argumentaci o plošné neexistenci subjektivního práva na vstup cizince na území ČR, neboť existují kategorie osob, u kterých by bylo možné dovodit subjektivní právo na vstup na území České republiky (např. osoby cestující za účelem sloučení rodiny, osoby žádající o mezinárodní ochranu aj.). Dalším důvodem přehodnocení argumentace Ústavního soudu může být rozpor zmíněné vyluky soudního přezkumu s právem Evropské unie. Jak totiž dovodil Nejvyšší správní soud ve své rozsudku ze dne 4. 1. 2018, č. j. 6 Azs 253/2016-49, v němž se jednalo o odmítnutí přezkumu neudělení dlouhodobého víza za účelem studia dle směrnice Rady 2004/114/ES: „Vzhledem ke tomu, že úprava § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců vylučuje soudní přezkum rozhodnutí o neudělení víza, tato vnitrostátní úprava je v posuzovaném případě neaplikovatelná pro rozpor s právem Evropské unie, konkrétně pro rozpor se směrnicí Rady 2004/114/ES ve spojení s čl. 47 odst. 1 Listiny...“²⁷

4 Závěr

Cílem této práce bylo analyzovat lidsko-právní dokumenty na úrovni mezinárodní, regionální a vnitrostátní a zodpovědět otázku, zdali je právo na spravedlivý proces garantováno i na vízová řízení a zdali je plošné vyloučení rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza ze soudního přezkumu správné. Přestože z mezinárodních či regionálních lidskoprávních dokumentů nelze dovodit ani subjektivní právo cizince na vstup na území cizího státu, ani

²⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 2. 2013, sp. zn. I. ÚS 1400/12-1.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, č. j. 6 Azs 253/2016-54.

právo na spravedlivý proces v řízení o udělení víza, v českém právním prostředí je i přes absenci subjektivního práva cizince na vstup na území právo na spravedlivý proces na vízová řízení aplikovatelné skrze čl. 36 odst. 1 LZPS. Cizinec má tedy ve vízovém řízení právo na stanovený zákonný postup, právo být účastníkem řízení, právo na právní pomoc, právo na tlumočníka, právo být slyšen, právo na rozhodnutí bez zbytečných průtahů či právo na účinný prostředek ochrany.

Přestože účinnou ochranu jednotlivých procesních práv cizince a obranu proti jejich porušení je možné zaručit pouze skrze právo na přístup k soudu, není v tomto typu řízení soudní přezkum umožněn.

Hypoteticky je však možné předvídat, že s vlivem sekundárního práva Evropské unie vliv na vývoj oblastí cizineckého práva, jakožto i na vývoj názoru nárokovosti udělování dlouhodobého víza, mohlo by mít pozitivní vliv i na vývoj názoru na možnost soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení víza, zvláště pak stává-li se tato možnost v rámci zemí Evropy běžnou praxí.

Literatura

Monografie

- BARŠOVÁ, Andrea a Pavel BARŠA. *Přistěhovalectví a liberální stát: imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2005, 308 s. ISBN 80-210-3875-6.
- BOELES, P. *Fair Immigration Proceedings in Europe*. The Hague – Boston – London: Martinus Nijhoff Publishers, 1997.
- KMEC, Jiří. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, 1660 s. ISBN 978-80-7400-365-3.
- NOWAK, M. U. N. *Covenant on Civil and Political Rights*. Commentarary. 2nd revised edition. Kehl am Rhein: Engel, 2005.
- SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, 359 s. ISBN 978-80-7201-676-1.

WAGNEROVÁ, E., V. ŠIMÍČEK, T. LANGÁŠEK, I. POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 931. ISBN 978-80-7357-750-6.

WEISBRODT, D. *The Right to a Fair Trial under the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights*. The Hague: Martinus Nijhoff Publisher, 2001.

Judikatura

Evropský soud pro lidská práva

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 2. 1975, *Golder proti Spojenému království*, č. 4451/70 [online]. In: HUDOC [cit. 10. 3. 2018].

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 10. 2000, *Maaouia proti Francii*, č. 39652/2000 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018].

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 9. 2011, *M. proti Finsku*, č. 48933/09 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018].

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 9. 2011, *Omeredo proti Rakousku*, č. 8969/10 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018].

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. 3. 2010, *Cipriani proti Itálii*, č. 22142/07 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018].

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 2. 2010, *Delea proti Rumunsku*, č. 964/07 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018].

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 10. 2009, *Panjeighalehei proti Dánsku*, č. 11230/07 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018].

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 5. 2002, *Čonka proti Belgii*, č. 51564/99 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018].

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 2. 1996, *Gül proti Švýcarsku*, č. 23218/94 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018].

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 12. 2001, *Sen proti Nizozemí*, č. 31465/96 [online]. In: HUDOC [cit. 14. 3. 2018].

Soudní dvůr EU

Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 18. 5. 2014. C-604/12 H. N. [online]. In: *Curia* [cit. 14. 3. 2018].

Národní soudy

Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 290/04.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 8. 2005, sp. zn. I. ÚS 320/05.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 2. 2013, sp. zn. I. ÚS 1400/12-1.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011-62.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2008-101.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, č. j. 6 Azs 253/2016-54.

Kontakt

407137@mail.muni.cz

Soudní výluka podle § 26 zákona o státním občanství

Barbora Gonsiorová

Katedra správního práva a finančního práva, Právnická fakulta,
Univerzita Palackého, Olomouc, Česká republika

Abstrakt

Předkládaný příspěvek se zabývá problematikou soudní výluky přezkoumatelnosti rozhodnutí Ministerstva vnitra o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství z důvodu bezpečnostní hrozby státu podle § 22 odst. 3 ve spojení s § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky). Primárním cílem je podívat se na předmětné téma optikou české a zvolené zahraniční právní úpravy, odborné literatury a soudní praxe. Pozornost je přitom zaměřena na kontroverzní elementy předmětné soudní výluky, tj. práva na odůvodnění rozhodnutí, v širším slova smyslu práva na spravedlivý proces, vs. zájmu na bezpečnosti státu.

Klíčová slova

Bezpečnost státu; Ministerstvo vnitra; Polsko; soudní výluka; státní občanství; zákon o státním občanství.

1 Úvod

Soudní přezkoumatelnost rozhodnutí Ministerstva vnitra o neudělení státního občanství má za sebou poměrně „bouřlivý“ vývoj. Byť zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění platném a účinném do 31. prosince 2013, soudní přezkoumatelnost zamítavých rozhodnutí nijak neomezoval, Ministerstvo vnitra zastávalo názor zcela opačný. Páteří jeho argumentace přitom byl názor, že neexistuje základní právo, které by stát porušil tím, že cizinci státní občanství neudělí. Proto ani není možné, aby cizinec byl na takovém neexistujícím právu zkrácen, což je ostatně základní podmínkou soudního přezkumu správního

aktu.¹ Přesto však judikatura Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) zcela jasně vyslovila přípustnost soudního přezkumu zamítavých rozhodnutí, a to skrze náležitý procesní postup: *...i v těch případech, kdy správní orgán vede řízení o žádosti, na jejíž vyřízení nemá žadatel subjektivní právo, musí být respektována základní procesní pravidla. Jsou-li porušena, má žadatel právo dovolávat se soudní ochrany.*² NSS tedy zakotvil soudní přezkoumatelnost zamítavých rozhodnutí přinejmenším z hlediska základních procesních práv, mezi které patří bezpečnost i právo na odůvodnění rozhodnutí.³

Jak tedy soudní přezkum zamítavých rozhodnutí Ministerstva vnitra o udělení státního občanství byl za účinnosti předchozího státoobčanského předpisu vlivem judikatury zcela otevřen, po něm následující účinný předpis, tj. zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o státním občanství“), učinil v tomto směru určité omezení. Podle ustanovení § 26 zákona o státním občanství *rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky podle § 22 odst. 3 je vyloučeno z přezkoumání soudem. Ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství přitom stanoví, že ke žádosti o udělení státního občanství České republiky, kterou podal žadatel starší 15 let, si ministerstvo vyžádá stanoviska Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky; tato stanoviska se nestávají součástí spisu, pokud obsahují utajované informace. v případě, že v řízení vyjde na základě stanoviska Policie České republiky nebo zpravodajské služby, které obsahuje utajované informace, najevo, že žadatel ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví, nebo majetkové hodnoty, v odůvodnění rozhodnutí se pouze uvede, že ke zamítnutí žádosti došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu.*

Jak vidno, výše uvedené ustanovení zákona o státním občanství představuje v oblasti soudní přezkoumatelnosti zamítavých rozhodnutí ve věci udělení státního občanství oproti předchozí právní úpravě a jejímu judikatornímu výkladu, krok nazpět.

Bylo tedy jen otázkou času, kdy se opět otázka přezkoumatelnosti stane předmětem rozhodování vrcholných soudních instancí. V prvním případě se jednalo o nález Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16,

¹ Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2006, sp. zn. 2 As 31/2005.

² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

³ Ve smyslu § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

kterým byl zamítnut návrh na zrušení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství. Tento nálezn obsahuje mj. odlišné stanovisko soudců Vojtěcha Šimíčka a Kateřiny Šimáčkové, jejichž názory budou v následujících částech příspěvku zpracovány (dále jen „ústavní soudci“). V druhém případě se jedná o aktuální kauzu, kdy NSS dne 6. 12. 2017 podal ÚS návrh na zrušení § 26 zákona o státním občanství pro jeho rozpor s právem na spravedlivý proces.

Jádro problému soudní výluky podle § 26 zákona o státním občanství s ohledem na výše uvedené kauzy lze přitom spatřovat právě v poměrování práva na odůvodnění rozhodnutí a jeho nezávislé přezkoumatelnosti, tedy v širším slova smyslu v právu na spravedlivý proces, vs. zájmu na bezpečnosti státu.

Tím je zároveň vyřčen i předmět tohoto příspěvku. Pozornost přitom bude zaměřena právě na elementy tvořící problematiku předmětné soudní výluky, a to závaznost stanovisek bezpečnostních složek státu tvořící obsah výsledného rozhodnutí a jeho odůvodnění. Zároveň bude provedena komparace se zahraniční, tj. polskou právní úpravou a judikaturou. Důvodem zvolené metody komparace je přitom získání poznatků, které by mohly vnést do diskuze nad předmětnou problematikou „čerstvý“ pohled na věc.

2 Elementy tvořící soudní výluky podle § 26 zákona o státním občanství v česko-polském pojetí

2.1 Stanoviska bezpečnostních složek

Agenda spjatá s nabýváním a pozbýváním státního občanství je v Polské republice upravena prostřednictvím Ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (dále jen „zákon o polském občanství“), kdy podle čl. 4 tohoto zákona je jedním ze způsobů nabytí polského státního občanství *przez uznanie za obywatela polskiego*, tedy uznáním polským občanem. Po seznámení se s čl. 30 odst. 1 a násl. zákona o polském občanství zjistíme, že se jedná o obdobu českého udělení státního občanství.

Po bližším přezkoumání obojích právních úprav je zřejmé, že tyto se v otázce udělování státního občanství shodují pouze v tom, že státní občanství nelze udělit žadateli, který představuje bezpečnostní hrozbu pro stát,⁴ přičemž

⁴ Viz § 13 odst. 2 zákona o státním občanství a čl. 31 zákona o polském občanství.

pro zjištění skutečnosti, zda žadatel představuje bezpečnostní hrozbu, je třeba vyžádat stanoviska příslušných bezpečnostních složek státu.⁵

Ústavní soudci ve svém stanovisku vyjadřují pochybnost nad tím, zda se stanoviska Policie ČR či zpravodajské služby vůbec dostanou k rozhodujícímu Ministerstvu vnitra a pokud ano, v jaké podobě: *...dochází ke zcela nekontrolovatelnému postupu mocenských složek státu. Toto řešení je však v podmínkách právního státu excesivní...Nyní rozhodovaný případ zákona o státním občanství totiž ukazuje absurditu stávající zákonné úpravy v plné „nabotě“, jelikož z ní přímo dokonce ani neplyne, že všechny relevantní informace, na základě nichž dá Policie nebo zpravodajská služba negativní stanovisko ke žádosti o udělení, nutně má k dispozici alespoň orgán, který vydává konečné rozhodnutí ve věci. A dokonce není ani nijak přezkoumatelné, zda vůbec orgán, který rozhoduje ve věci, takové negativní stanovisko od Policie či zpravodajské služby dostal.*⁶ Ponechám-li stranou polemiku nad tím, zda se bezpečnostní materiály skutečně k Ministerstvu vnitra dostanou či ne, případně v jaké podobě, vede uvedená citace k zamyšlení, kdo je skutečně, resp. materiálně, rozhodujícím orgánem v oblasti udělení státního občanství. Z jazykového výkladu ustanovení § 22 odst. 3 ve spojení s § 13 odst. 2 zákona o státním občanství je zřejmé, že vydá-li Policie ČR či zpravodajská služba negativní stanovisko vůči žadateli s odkazem na hrozbu státní bezpečnosti, je zřejmé, že Ministerstvo vnitra nemůže vydat jiné, než zamítavé rozhodnutí. Materiálně tak o udělení státního občanství rozhodne příslušná bezpečnostní služba svým stanoviskem.

Mohlo by se na první pohled zdát, že i v Polské republice, s ohledem na výše uvedený čl. 31 odst. 2 zákona o polském občanství, je praktikován stejný režim. Není tomu tak. V roce 2016 Naczelny Sąd Administracyjny (dále jen „NSA“)⁷ konstatoval, že stanovisko příslušné bezpečnostní složky vydané dle čl. 36 odst. 2 zákona o polském občanství není svou formou rozhodnutím dle čl. 106 KPA, proti kterému by adresát měl právo stížnosti, a které by tak skutečně závazným podkladem pro rozhodnutí správního orgánu bylo. Informace či stanovisko poskytnuté na základě čl. 36 odst. 1 zákona o polském občanství je jedním z důkazů ve věci, které rozhodující

⁵ Viz 22 odst. 3 zákona o státním občanství a čl. 36 odst. 2 zákona o polském občanství.

⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 11. října 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16.

⁷ Rozhodnutí Naczelnego Sądu Administracyjnego ze dne 5. února 2016, č. II OSK 1348/14. In: *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych* [online] [cit. 2. 3. 2018].

orgán shromažďuje, a které vzájemně hodnotí. Nejedná se tedy o názor či stanovisko, kterým by byl orgán příslušný k vydání rozhodnutí ve věci absolutně vázán. Jde tedy opět o odlišný postup oproti české právní úpravě, kdy výše jsem rozvedla úvahu nad tím, kdo skutečně v materiálním slova smyslu rozhoduje o udělení státního občanství, když s ohledem na znění ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, v případě negativního stanoviska Policie ČR či zpravodajské služby, Ministerstvo vnitra nemá jinou možnost než vydat zamítavé rozhodnutí.

2.2 Právo na odůvodnění rozhodnutí

Další zásadní rozdíl se mezi právními úpravami objevuje v oblasti odůvodnění negativního rozhodnutí vydané z důvodu bezpečnostní hrozby, což byl ostatně i jeden z nejpálčivějších problémů, se kterým se ÚS musel v úvodu citovaném nálezu vyrovnat.

Zákon o státním občanství jednoznačně uvádí, že v případě, kdy k zamítnutí žádosti dojde z důvodu stanoviska příslušné bezpečnostní složky obsahující utajované informace, v odůvodnění zamítavého rozhodnutí se pouze uvede, že k zamítnutí žádosti došlo z důvodu bezpečnosti státu. Pregnantní formulace ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství nemůže nikoho nechat na pochybách, jak takové odůvodnění vypadá, resp. nevypadá, neboť například ústavní soudci ve svém odlišném stanovisku uvádí, že tuto jedno větu vůbec nelze považovat za odůvodnění rozhodnutí. Na tomto místě je vhodné připomenout, že otázkou odůvodňování zamítavého rozhodnutí Ministerstva vnitra vydaného s odkazem na to, že žadatel představuje bezpečnostní hrozbu, se zabíral již za účinnosti předchozí státoobčanské úpravy NSS, který uvedl, že... *žadatel má právo vědět, z jakého důvodu je jeho žádost zamítnuta. Stanoviska obsahující utajované informace se sice nestávají součástí spisu, ale výsledek přezkumu, tedy jestli žadatel splňuje podmínku z hlediska bezpečnosti státu či nikoliv, utajované informace neobsahuje, a proto je nutné jej v rozhodnutí uvést. Odůvodnění výsledku přezkumu z hlediska bezpečnosti státu, pokud by bylo založené na stanoviscích obsahujících informace podléhající utajení, by však součástí rozhodnutí či součástí spisu v souladu se zákonem nebylo. Žalovaný však pouze konstatoval existenci daného hlediska, aniž by však jakkoli předestřel, jak ve vztahu k stěžovateli byla tato*

*hlediska posouzena, vyhodnocena, resp. jaké skutečnosti důvodně brání tomu, aby byl stěžovatel z hlediska bezpečnostních rizik sbledán „nevhodným“.*⁸

Jak vidno i v tomto se jedná o obrat oproti předchozí právní úpravě. Judikatura NSS zcela jasně stanovovala povinnost odůvodňovat zamítavá rozhodnutí, byť byla vydaná na základě utajovaných stanovisek. Současná právní úprava tuto povinnost v podstatě vylučuje. Z pohledu rozhodujícího Ministerstva vnitra, toto, s ohledem opět na jazykový výklad daného ustanovení, nemá jiné volby. Vydá-li příslušná bezpečnostní složka negativní stanovisko, tuto větu v rámci příslušné části svého rozhodnutí musí napsat.

V této souvislosti musím poukázat na Kindlovou, která „trefně“ poukázala na důvodovou zprávu k zákonu o státním občanství⁹, podle které smyslem takové úpravy je ochrana práce policejních a zpravodajských služeb v zájmu bezpečnosti státu, kdy přístup žadatele k takovým utajovaným informacím by mohl zhatit práci uvedených orgánů. Můžeme připustit tento argument jako obhajitelný a skutečně říci, že žadatel o udělení státního občanství by k takovým informacím neměl mít přístup. Vystává však otázka: Pokud by v českém zákoně o státním občanství neexistovalo ustanovení § 26 vylučující soudní přezkum za současného zachování § 22 odst. 3, stran kterého se tyto stanoviska nestávají součástí spisové dokumentace, proč by k nim neměl mít přístup soud? Pokud by taková utajovaná stanoviska součástí spisové dokumentace byla, žadatel by k nim z titulu jejich utajení neměl přístup, avšak záruku nad jejich legitimitou by byl zaručen alespoň nezávislým soudním orgánem. Tedy ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství sice skutečně může chránit národní bezpečnost skrze vyloučení příslušných stanovisek ze spisové dokumentace, avšak i kdyby v zákoně o státním občanství skutečně absentovalo ustanovení § 26 a soudní přezkum by byl umožněn, pak tento by však nemohl řádně plnit svou funkci, neboť by se soud nemohl seznámit se zásadním podkladem pro vydání rozhodnutí. Soudní přezkum by tak byl ryze formálního charakteru.

Oproti tomu zákon o polském občanství již tak rigidní není, neboť v této souvislosti v čl. 11 praví, že *Wojewoda i minister właściwy do spraw wewnętrznych*

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2008, sp. zn. 5 As 9/2008.

⁹ Viz KINDLOVÁ, Miluše. Ústavnost soudní výluky u neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu? *Správní právo*, 2015, roč. XLVIII, č. 7–8, s. 404–419.

moga odstąpić w części od uzasadnienia decyzji wydanych na podstawie ustawy, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tedy rozhodující správní orgány mohou částečně upustit od odůvodnění rozhodnutí vydaných na základě zákona, jestliže to vyžaduje obrana nebo bezpečnost státu nebo ochrana veřejné bezpečnosti a pořádku. Prvně je třeba poukázat, že oproti české právní úpravě, která v daných případech výslovně ukládá rozhodujícímu orgánu odůvodňovat své rozhodnutí jedinou větou, pod kterou se může skrývat rozsáhlá množina konkrétních důvodů, polská právní úprava v takovém případě hovoří o částečném upuštění od odůvodnění, kdy však rozhodujícímu orgánu toto neukládá, nýbrž mu dává v takových případech možnost. Polský správní orgán tedy musí v daném případě uplatnit danou diskreční pravomoc, zda od částečného odůvodnění rozhodnutí upustí či ne.

Možnost upustit od odůvodnění rozhodnutí upravená ve speciálním zákoně o polském občanství, je v obecné rovině upravena v období českého správního řádu, tj. Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dále jen „KPA“), kdy podle čl. 107 je možné upustit od odůvodnění rozhodnutí ve dvou případech, přičemž druhým z nich je situace, kdy speciální zákony umožňují od něj upustit či jej omezit v zájmu státní bezpečnosti nebo veřejného pořádku.

2.3 Přezkoumatelnost zamítavého rozhodnutí

Další zásadní rozdíl mezi komparovanými právními úpravami, který s výše uvedeným bezprostředně souvisí, je fakt, že zákon o polském občanství neobsahuje ustanovení, které by jakékoliv rozhodnutí o uznání/neuznání polským občanem, ať již bylo či nebylo vydáno na základě utajovaných skutečností, vylučovalo ze soudního přezkumu, jak činí § 26 zákona o státním občanství. Navíc ani české pojetí, podle kterého se ve smyslu § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, stanoviska Policie ČR či zpravodajské služby, obsahují-li utajované informace, nestávají součástí spisu, by v polských intencích neobstálo, o čemž svědčí níže demonstrovaná judikatura. Tedy, i když polský rozhodující orgán vydá negativní rozhodnutí o uznání polským občanem a současně částečně upustí od odůvodnění svého rozhodnutí – například pro existenci utajovaných informací, jejichž vyzrazení by bylo v rozporu se zájmem bezpečnosti

a veřejného pořádku, takové rozhodnutí je stále soudně přezkoumatelné, a to včetně kompletního spisového materiálu:

„1. Przewidziana w przepisach szczególnych możliwość odstąpienia w pewnych sytuacjach od uzasadnienia decyzji ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa nie oznacza wyłączenia kontroli tego rodzaju decyzji przez Naczelny Sąd Administracyjny.

2. Akta sprawy powinny zawierać materiał, który by wskazywał, jakimi względami na interes publiczny kierował się organ, wydając nieprzychylną dla strony decyzją. W braku takiego materiału sąd byłby pozbawiony możliwości wykonania przysługującego mu – nawet w stosunku do decyzji pozostawionych całkowicie swobodnemu uznaniu – uprawnienia do oceny, czy nie zostały przekroczone przez organ granice swobodnego uznania.”¹⁰

Dle citovaného rozhodnutí NSA možnost stanovená zvláštními právními předpisy upustit za určitých podmínek od odůvodnění rozhodnutí neznamená, že taková rozhodnutí nebudou podléhat kontrole Nejvyššího správního soudu. Dle druhého výroku správní spisy musí obsahovat materiál, který vykazuje, jaký veřejný zájem správní orgán zohlednil a vydal tak rozhodnutí, které je pro stranu nepřínivé. Pokud by spis takový materiál neobsahoval, byl by soud zbaven možnosti vykonávat svou – a to i ve vztahu k rozhodnutím postaveným na zcela volném uvážení – pravomoc přezkoumávat, zda nedošlo k překročení mezí správního uvážení.

„1. Skorzystanie przez organy obu instancji z uprawnienia do zaniechania faktycznego i prawnego uzasadnienia decyzji odmownej, gdy wymaga tego interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny (art. 8 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych - Dz. U. 1961 r. Nr 6 poz. 43 ze zm.), nie zwalnia tych organów z podania podstawy prawnej wydanych decyzji, a także z obowiązku pełnego udokumentowania okoliczności, które stały się faktyczną podstawą negatywnej decyzji.

2. W wypadku odstąpienia przez organ od uzasadnienia decyzji (art. 107 § 5 kpa) sąd administracyjny, badając zgodność z prawem takiej decyzji, powinien mieć możliwość zapoznania się z dowodami, na których oparł się organ, wydając zaskarżoną decyzję.”¹¹

¹⁰ Rozhodnutí Naczelnego Sądu Administracyjnego ze dne 28. července 1992, č. III SA 1154/92. In: *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych* [online] [cit. 2. 3. 2018].

¹¹ Rozhodnutí Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach ze dne 7. února 1991, č. SA/Ka 848/90. In: *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych* [online] [cit. 2. 3. 2018].

Podle druhého z citovaných rozhodnutí NSA, využití oprávnění orgánů obou instancí upustit od faktického i právního odůvodnění rozhodnutí, v případech, kdy tak vyžaduje zájem na státní bezpečnosti nebo veřejného pořádku (článek 8 zákona ze dne 31. ledna 1961 o zbraních, střelivem a výbušninách - věstník 1961 Č. 6 bod 43, ve znění pozdějších předpisů), nezabavuje tyto orgány povinnosti vydat na daná rozhodnutí na právním základě, ani povinnosti, plně dokumentovat okolnosti, které se staly skutečným základem negativního rozhodnutí. Druhý citovaný výrok pak říká, že v případě, kdy správní orgán upustí od odůvodnění rozhodnutí, správní soud přezkoumávající legalitu takového rozhodnutí, má mít možnost, seznámit se s důkazy, na jejichž základě bylo napadeno rozhodnutí vydáno.

Jak vidno, soudní přezkoumatelnost je polské právní úpravě plně zachována. Bez ohledu na to, že bylo vydáno zamítavé rozhodnutí o uznání polským občanem, a to dokonce bez ohledu na to, že bylo vydáno na základě utajovaných informací, které dle výše uvedených výroků NSA stávají vždy součástí spisové dokumentace, soud má vždy možnost přezkoumat zákonnost takového rozhodnutí, a to včetně všech podkladů, na základě kterých bylo vydáno, a to i v případě, že bylo ze zákonných důvodů upuštěno od odůvodnění rozhodnutí. Toto oprávnění je však bohužel českým správním soudům zákonem o státním občanství ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod odepřeno. Je tedy nepochybné, že v polském správním soudnictví mají soudy jednoznačnou možnost seznámit se se všemi podklady napadeného rozhodnutí.

3 Závěrem

Předmětem tohoto příspěvku byla problematika soudní výluky podle § 26 zákona o státním občanství. Z obsahu je však zřejmé, že tato se sestává z konfliktu dílčích elementů, které byly podrobeny komparaci s polskou právní úpravou a judikaturou.

V globálu nezbyvá než shrnout, že nejpalcivějším problémem v obojích právních úpravách zůstává problematika odůvodňování rozhodnutí. Ústavní soud ve svém nálezu, sp. zn. Pl. ÚS 5/16, jednoznačně upřednostnil zájem na bezpečnosti státu nad zájmem jednotlivce na řádném odůvodnění rozhodnutí. Nicméně musím poukázat na jednu významnou eventualitu.

V České republice nemůže rozhodnutí o zamítnutí udělení státního občanství z důvodu negativního bezpečnostního stanoviska obsahující utajované informace v materiálním slova smyslu přezkoumat „nikdo a nic“. Utajované stanovisko se nestává součástí spisu, proto i případné rozkladové řízení má ryze formální charakter. Formální charakter rozkladového řízení byla ostatně i jedna z námitek stěžovatele ve věci předmětného nálezu Ústavního soudu sp. zn. 5/16. Soudní přezkum je vyloučen úplně. S důvody vydaného rozhodnutí se tedy nemůže seznámit nejen žadatel. Polské pojetí sice možnost žadatele seznámit se s důvody rozhodnutí vylučuje taky, nicméně jednoznačně z něj nevylučuje soud, což lze považovat alespoň za minimální garanci práv účastníka řízení. Jinými slovy řečeno, alespoň z jedné strany je tak v Polské republice umožněna garance legality správního řízení, která v českém pojetí bohužel absentuje.

Tento příspěvek byl napsán v rámci projektu „Vybrané aspekty správního uvážení a jeho přezkumu“ podpořeného grantem Interní grantové agentury Univerzity Palackého v Olomouci – SPP 917100319/31. ORCID ID: 0000-0001-6587-628X.

Literatura

Monografie

GONSIOROVÁ, Barbora. *Udělování státního občanství České republiky*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, 103 s. ISBN 978-80-873-8291-2.

Články

KINDLOVÁ, Miluše. Ústavnost soudní výluky u neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu? *Správní právo*, 2015, roč. XLVIII, č. 7–8, s. 404–419. ISSN 0139-6005.

Národní soudy

Nález Ústavního soudu ze dne 11. října 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16.

Nález Ústavního soudu ze dne 3. června 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2006, sp. zn. 2 As 31/2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2008, sp. zn. 5 As 9/2008.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

Zahraníční soudy

Rozhodnutí Naczelnego Sądu Administracyjnego ze dne 28. července 1992, č. III SA 1154/92. In: *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych* [online]. Dostupné z: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/63CC131956>

Rozhodnutí Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach ze dne 7. února 1991, č. SA/Ka 848/90. In: *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych* [online]. Dostupné z: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7CEB67FB77>

Rozhodnutí Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5. února 2016, č. II OSK 1348/14. In: *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych* [online]. Dostupné z: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BD587275BF>

Právní předpisy

Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky).

Zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění platném a účinném do 31. prosince 2013.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwo polskim.

Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

Kontakt

barboragonsior@email.cz

Právo na přístup k soudu ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci

Ivo Keisler

Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta,
Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

Příspěvek pojednává o aktuální a současně nadčasové otázce aktivní legitimace subjektu neúspěšně navrhnuvšího registraci kandidátní listiny či přihlášky k registraci k podání návrhu na vydání rozhodnutí o zrušení registrace kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci podané ve vztahu ke stejným volbám jiným subjektem soudem v rámci správního soudnictví. Reaguje tak především na nedávná usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175, a Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 46/2017, a v nich vymezené podmínky pro úspěšný přístup k soudu v dané věci, především podmínku nutnosti souběžného podání návrhu na vydání rozhodnutí o povinnosti správního orgánu zaregistrovat navrhovatelem podanou kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci. Autor příspěvku se postupně zabývá obecně problematikou práva na přístup k soudu coby integrální části práva na spravedlivý proces. Dále stručně vymezuje volební soudnictví a v rámci něj zvláště institut ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci, přičemž nepomíjí ani analýzu relevantní judikatury k tomuto institutu v minulosti vzniklé. V závěru se pak autor kriticky zamýšlí nad správností dvojice výše uvedených usnesení a souladem v nich nastavených podmínek s ústavně a mezinárodně garantovaným právem na přístup k soudu.

Klíčová slova

Právo na spravedlivý proces; právo na přístup k soudu, správní soudnictví; volební soudnictví.

1 Úvod

Jak už tomu obecně bývá, inspirací pro tvorbu odborných textů či vedení odborné diskuse v oblasti práva jsou zpravidla legislativní (a jiné normativní) změny, či přelomová soudní rozhodnutí. Ne jinak tomu bylo také v případě tohoto příspěvku, pro nějž se hlavním podnětem stalo v závěru uplynulého roku vydané usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175, a v něm vyjádřený právní názor formulující podmínky přístupu k soudu ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny registrované pro účely volby prezidenta republiky, resp. přístupu k soudu ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci obecně. V rámci níže obsaženého příspěvku je tedy postupně obecně pojednáváno o právu na přístup k soudu coby integrální součásti práva na spravedlivý proces, volebním soudnictvím a konkrétně o institutu ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci. Po tomto obecnějším úvodu je pak provedena analýza judikatury v minulosti ve věci institutu ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci vzniklé, zvláštní pozornost je pak věnována usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175, a Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 46/2017. Výsledkem této analýzy je pak závěr o slučitelnosti dvojice těchto rozhodnutí s právem na přístup k soudu a právem na spravedlivý proces.

2 Obecně k právu na přístup k soudu

Má-li být v rámci jádra příspěvku hovořeno o konkrétní otázce spojené s právem na přístup k soudu, nelze se nepozastavit alespoň velmi stručně¹ nad právem na přístup k soudu jako takovým, potažmo právem na spravedlivý proces, jehož je toto nedílnou součástí.

Jak vyplývá z dlouholeté judikatury Evropského soudu pro lidská práva, právo na spravedlivý proces představuje jednu z nejdůležitějších zásad fungování nejen soudnictví, ale i celé společnosti v demokratických státech.² Toto právo se promítá jak do možnosti obracet se ve sporech

¹ Přičemž v podrobnějším pojetí toto téma vydá minimálně na kapitolu v monografii.

² Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Campbell a Fell proti Spojenému království*, ze dne 28. 6. 1984, stížnost č. 7819/77 a 7878/77, odst. 69.

na soud,³ tak do samotného řízení před nezávislými a zcela nestrannými soudy, a to nejen do okamžiku vynesení rozsudku, ale i po něm, a má tak v demokratické společnosti významné postavení⁴ neumožňující restriktivní výklad čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jež toto základní právo zakotvuje, jelikož by tento neodpovídal předmětu a ani účelu tohoto ustanovení.⁵ Právo na spravedlivý proces tedy zaujímá mezi základními právy a svobodami velmi zásadní roli, a to již z toho důvodu, že právě skrze přístup k soudům a jim obdobným orgánům, tedy právě skrze výkon práva na spravedlivý proces, je v praxi velmi často realizována ochrana ostatních základních práv a svobod, do nichž je v konkrétním případě neoprávněně zasahováno.

S ohledem na uvedený význam je pochopitelně právo na spravedlivý proces pevně (a tradičně) zakotveno snad ve všech myslitelných lidskoprávních mezinárodních smlouvách a jiných dokumentech, přičemž pro účely tuzemského právního prostředí je nutno přede všemi jmenovat čl. 6 odst. 1⁶ Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a na národní úrovni pak obsáhlou množinu ustanovení hlavy páté Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“).

Právo na spravedlivý proces není zdaleka jednotnou entitou, naopak při bližším pohledu sestává z poměrně obsáhlé množiny relativně autonomních a navzájem na sebe navazujících dílčích práv a zásad. Nedílnou součástí práva na spravedlivý proces, jak vyplývá již z textu výše citovaných a zmíněných ustanovení, je pak právo na přístup k soudu,⁷ tedy každému zaručené právo

³ Čímž je pochopitelně v tomto případě myšlen soud coby autonomní pojem Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

⁴ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Airey proti Irsku*, ze dne 6. 2. 1981, stížnost č. 6289/73, odst. 24.

⁵ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Delcourt proti Belgii*, ze dne 17. 1. 1970, stížnost č. 2689/65, odst. 25.

⁶ „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. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků, anebo v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“

⁷ Rozsudek pléna Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Golder proti Spojenému království*, ze dne 21. 2. 1975, stížnost č. 4451/70, odst. 28 a násl.

na to, aby svou věc mohl nechat předložit soudu k meritornímu projednání, a tím se domáhal ochrany práv garantovaných jak ústavním pořádkem České republiky, tak Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

V případě práva na přístup soudu lze po právu hovořit přímo o esenciální složce práva na spravedlivý proces, neboť stěží by bylo možno efektivně zaručit spravedlivý proces, pokud by současně bylo možno svévolně vyjmout rozhodování o vybraných otázkách z pravomoci soudních orgánů, a tím záruk z práva na spravedlivý proces vyplývajících,⁸ a tedy by ve výsledku nebylo vůbec možno o existenci práva na spravedlivý proces hovořit.⁹ Tento postoj k otázce práva na přístup k soudu byl ostatně opakovaně potvrzen také Ústavním soudem, když např. v nálezu ze dne 19. 11. 2015, sp. zn. I. ÚS 354/15, uvedl: „*Ústavně zaručené právo na soudní ochranu a spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny garantuje jednotlivci možnost domáhat se stanoveným postupem ochrany svých práv před nezávislým a nestranným soudem, případně před jiným orgánem. Přitom onen postup ke ochraně práv jednotlivce již není upraven na úrovni ústavního pořádku, nýbrž v procesních předpisech podústavního práva, které kogentně stanoví, jakými konkrétními způsoby a procesními instituty lze právo na soudní a jinou právní ochranu realizovat. Pokud pak jednatel takto stanovený postup dodrží a soud (jiný orgán) přesto odmítne o jeho právu rozhodnout, dochází ke porušení práva na soudní ochranu, ke ústavně nepřijatelnému odeprání spravedlnosti - denegationi iustitiae.*“^{10, 11}

Na úrovni národní (vnitrostátní) je právo na přístup k soudu pozitivněprávně uchopeno hned v rámci dvojice ustanovení, a to v obecné rovině v čl. 36 odst. 1 Listiny, jenž stanoví, že „[k]aždý se může domáhat stanoveným postupem

⁸ Rozsudek pléna Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Golder proti Spojenému království*, ze dne 21. 2. 1975, stížnost č. 4451/70, odst. 35.

⁹ Srov. MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 74.

¹⁰ Srov. dále nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 2723/13, či ze dne 23. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 3106/13.

¹¹ Hodí se na okraj poznamenat, že jak vnitrostátní tak regionální judikatura postupem času dovodila, a to navzdory faktu, že o tomto příslušné lidskoprávní dokumenty zpravidla explicitně mlčí, že právo na přístup k soudu se vztahuje nejen na přístup k soudu prvního stupně (tedy zejména zahájení soudního řízení), ale rovněž na přístup k vyšším soudním instancím skrze řádné a mimořádné opravné prostředky, je-li jejich existence příslušnými procesními předpisy založena, přičemž zmínit v tomto směru lze rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Brunella Gómez de la Torre proti Španělsku*, ze dne 19. 12. 1997, stížnost č. 26737/95, odst. 37, či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Delcourt proti Belgii*, ze dne 17. 1. 1970, stížnost č. 2689/65, odst. 25–26, nebo na úrovni České republiky nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 938/06, či ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03.

svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“; a v rovině konkrétní – vztahující se speciálně ke správnímu soudnictví v čl. 36 odst. 2 Listiny, dle něžž platí, že „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

Je-li v naposledy citovaných ustanoveních hovořeno o „právech“, jejichž ochrany je možno domáhat se u soudu či jiného k tomu určeného orgánu, dospěl Ústavní soud v rámci usnesení ze dne 26. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 290/04, k závěru, že pod tímto pojem je nutno vnímat nikoliv každé právními předpisy založené právo, ale toliko právo zaručené přímo ústavním pořádkem České republiky.¹² Přestože stran správnosti tohoto právního názoru panují spory a narazit lze jak na jeho zastánce,¹³ tak odpůrce,¹⁴ pro účely tohoto příspěvku nemá daná polemika zásadní význam, jelikož politická práva, právo občanů podílet se na správě věcí veřejných ve smyslu čl. 21 Listiny nevyjímaje, tvoří pevnou součást tuzemského ústavního pořádku.

Věnují-li se níže uvedené řádky problematice tzv. volebního soudnictví a v jeho rámci institutu ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci, hodí se na závěr této kapitoly dodat, že ochrany proti porušení práva na přístup k soudu, potažmo práva na spravedlivý proces vůbec, není možno domáhat se na regionální úrovni před Evropským soudem pro lidská práva, neboť na otázky řízení ve věcech volebních nedopadá působnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod,¹⁵ a tedy osoby, do jejichž práv bylo zasaženo, jsou v tomto smyslu odkázány toliko ochranu realizovanou příslušnými vnitrostátními soudy.

¹² Z odůvodnění např.: „*Jak již Ústavní soud v minulosti judikoval, jakýkoliv proces neexistuje samostatně, nýbrž jeho cílem je dosažení vzniku, změny či zániku hmotných práv a povinností fyzických či právnických osob. Tato skutečnost se musí nutně odrážet také v rovině základních práv a svobod, v daném případě ve sféře vymezení rozsahu práva na spravedlivý proces. [...] Jestliže stěžovatel není vůbec nositelem toho kterého hmotného subjektivního práva nebo základního práva, nemůže se dovolávat práva na spravedlivý proces v příslušném řízení, neboť takový proces vlastně nerykazuje žádný hmotněprávní základ, a tudíž nemůže takový proces požívat ústavněprávní ochrany.*“

¹³ MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 74.

¹⁴ POSPÍŠIL, Ivo. In: WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 733.

¹⁵ Viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Orujov proti Ázerbájdžánu*, ze dne 26. 7. 2011, stížnost č. 4508/06, odst. 62 a jiná rozhodnutí.

Na stranu druhou samotná tato skutečnost nebrání v rámci rozhodování vnitrostátních soudů užití principů obsažených v bohaté (a výše z části citované) judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, zvláště když vnitrostátní ústavní úprava garantuje právo na spravedlivý proces také v těchto záležitostech v plném rozsahu.

3 Volební soudnictví

Ochrana před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci představuje součást volebního soudnictví, jehož konkrétní úprava vyvěrá převážně z § 4 odst. 2 písm. a) a § 88 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu právního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“), přísluší soudům rozhodujícím ve správním soudnictví, tedy místně příslušným krajským soudům či přímo Nejvyššímu správnímu soudu, jenž přichází ke slovu zpravidla v případě voleb s celostátní působností.¹⁶ Nad rámec ochrany poskytované právními soudy je nutno dodat, že v případě přezkumu volby poslance či senátora je do systému volebního soudnictví zahrnut rovněž Ústavní soud,¹⁷ jenž ve zvláštním řízení rozhoduje o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora,¹⁸ přičemž v tomto případě je v rámci volebního soudnictví výjimečně fakticky dána dvojinstančnost namísto jinak typické jednoinstančnosti.¹⁹

Volební soudnictví představuje velice specifický typ soudního řízení zasahujícího nejen do činnosti orgánů veřejné moci (kterýžto prvek je naopak

¹⁶ Tedy vybraných otázek týkajících se voleb do obou komor Parlamentu České republiky (§ 88 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů) a otázek týkajících se voleb do Evropského parlamentu (§ 58 odst. 1. zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů) a volby prezidenta republiky (§ 68 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů).

¹⁷ Nehovoříme-li o řízení o ústavní stížnosti, jíž je možno bránit se proti rozhodnutí některého z krajských soudů či Nejvyššího správního soudu ve všech případech.

¹⁸ Čl. 87 odst. 1 písm. e) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů a § 85 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Jak vyplývá již z účinků v řízení vydaného nálezu dle § 91 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, srov. PODHRÁZSKÝ, Milan. In: JEMELKA, Luboš, Milan PODHRÁZSKÝ, Pavel VETEŠNÍK, Jitka ZAVŘELOVÁ, David BOHADLO a Petr ŠURÁNEK. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 740; Srov. ŠIMÍČEK, Vojtěch. In: POTĚŠIL, Lukáš, Vojtěch ŠIMÍČEK a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 810.

pro správní soudy, jež v rámci volebního soudnictví rozhodují typický), ale především do procesu svobodných demokratických voleb do zastupitelských orgánů představujících elementární východisko a prostředek pro řádné fungování každé demokratické společnosti, a výsledků těchto voleb. S ohledem na tuto skutečnost vyvolává role soudů rozhodujících v řízeních spadajících do volebního soudnictví trvalé doktrinální otázky. Na jedné straně zde stojí např. názor, že „[...] voliči ve volebních místnostech, a ne advokáti v soudních síních. Především oni by měli rozhodovat, který z kandidátů má být zvolen i z hlediska toho, jak braje fěr ve volebním boji a co jim může přinést.“²⁰ Na straně druhé lze narazit např. na následující konstatování: „Tak jako volby jsou nástrojem kontroly vládní politiky, tak musí být samy kontrolovány. K tomu slouží řada nejrůznějších nástrojů zbudovaných přímo a v rámci volebního systému, ale i takových, které jsou upraveny mimo něj.“²¹

Mezi nástroje kontroly jak procesu voleb, tak jejich výsledku, patří pak pochopitelně rovněž kontrola voleb a s nimi spojených procesů v rámci volebního soudnictví, přičemž jakkoliv na straně jedné může být výstupem této kontroly až vyslovení neplatnosti voleb a hlasování, a tedy velmi citelný zásah do procesu politické soutěže, na straně druhé tyto eventuální zásahy jsou konány za účelem zachování záruky plynoucí z čl. 21 a 22 Listiny a celé řady dalších zákonných ustanovení, garantující jak existenci svobodné politické soutěže, tak její realizaci v souladu s ústavním pořádkem a zákony, a tím jak legalitu, tak legitimitu výsledků volebního procesu. Zkrátka nikdy nelze zcela vyloučit případná, ať již neúmyslná, či dokonce úmyslná porušení volebních pravidel jak ze strany kandidujících subjektů, tak ze strany státních orgánů,²² k nimž může během celého volebního procesu dojít, a dokonce mohou zásadně ovlivnit i samotné volební výsledky.

²⁰ FILIP, Jan. Aktuální podněty Ústavního soudu k nové úpravě volebního soudnictví. *Právní zpravodaj*, 2005, roč. 6, č. 6, s. 1, 3–5. ISSN 1212-8694.

²¹ FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 239.

²² Čehož jsme mohli být svědky naposledy např. v situaci nastalé ve věci registrace kandidátních listin pro účely volby prezidenta republiky konané v roce 2018, v jejímž případě byl ze strany Nejvyššího správního soudu v rámci usnesení ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175 (byť z formálního důvodu pouze coby netypicky obsáhlé *obiter dictum*), zásadně kritizován právní názor Ministerstva vnitra bez zákonné opory umožňující duplicitu v osobách poslanců a senátorů Parlamentu České republiky spolupodávajících kandidátní listiny.

Výsledkem snah nalezení rovnováhy v přístupu k soudní kontrole ve věcech volebních je doktrína, dle níž by soudy s ohledem na povahu volebního soudnictví a s ohledem na význam voleb (především pak při zasahování do samotného výsledku voleb) měly postupovat spíše zdrženlivě,²³ tedy doktrína relativně rozsáhlého sebeomezení a minimalizace zásahů soudního rozhodnutí.²⁴ Relevantní odborná literatura v tomto smyslu zachází až tak daleko, že např. soudní rozhodnutí o neplatnosti voleb připodobňuje „*ke účinkům zbraně bromadného ničení, jejíž smysl a význam spočívají nejen v tom, že tato zbraň má obrovské následky, ale především v tom, že ke tak krajnímu řešení se v praxi přistupuje toliko ve zcela ojedinělých případech, jelikož následky použití této zbraně jsou obecně známy.*“^{25,26} Jak bude dále uvedeno níže, ne ve všech případech projednávaných ve volebním soudnictví je nicméně míra zdrženlivosti totožná.

Volební soudnictví není homogenní, naopak sestává, jak vyplývá již z textu SŘS, z trojice autonomních zvláštních řízení, konkrétně řízení o ochraně ve věcech seznamu voličů,²⁷ jehož předmětem je v podstatě přezkoumání správnosti a bezchybnosti obsahu seznamu voličů; řízení o ochraně ve věci registrace kandidátů a kandidátních listin,²⁸ v jehož rámci soudy přezkoumávají zákonnost procesu registrace kandidátů pro nadcházející volby a jeho výsledku; a v neposlední řadě řízení o návrhu na vyslovení neplatnosti voleb, volby kandidáta nebo hlasování,²⁹ v rámci něž je přezkoumání ze strany příslušného soudu podrobován samotný průběh voleb a jejich výsledek.

²³ PODHRÁZSKÝ, Milan. In: JEMELKA, Luboš, Milan PODHRÁZSKÝ, Pavel VETEŠNÍK, Jitka ZAVŘELOVÁ, David BOHADLO a Petr ŠURÁNEK. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 739.

²⁴ V praxi demonstrovatelná třeba na příkladu usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích, ze dne 20. 11. 2006, č. j. 52 Ca 71/2006-68, publ. pod 1055/2007 Sb. NSS, dle jehož sbírkové věty platí, že „[z]jistí-li soud v řízení o návrhu na neplatnost voleb do obecního zastupitelstva (§ 60 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů) pochybení okrskové volební komise spočívající v chybném uvedení počtu odevzdaných platných hlasů pro kandidátní listinu jedné volební strany a jejího kandidáta, které se projevilo nejen ve vyhlášených výsledcích voleb, ale i v nesprávném rozdělení mandátů do zastupitelstva obce, rozhodne se zřetelem ke zásadám právní jistoty a legitimního očekávání pouze o neplatnosti volby toho kandidáta, který by dle skutečných výsledků voleb nezabruňujících uvedenou chybu mandát nezískal.“

²⁵ MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkoumání voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 17.

²⁶ Jakkoliv tento přístup není přijímán zcela jednotně.

²⁷ § 88 SŘS.

²⁸ § 89 SŘS.

²⁹ § 90 SŘS.

K otázce vztahu mezi uvedenou trojicí řízení je třeba podotknout, že v rámci volebního soudnictví panuje zásada souslednosti jednotlivých přezkoumávaných volebních fází, což v praxi znamená, že po uzavření některé fáze volebního procesu nelze tutéž fázi znovu otevírat a zpětně zpochybňovat.³⁰ Byla-li by např. registrační fáze volebního procesu uzavřena, aniž by kterýkoliv z aktivně legitimovaných subjektů v zákonné lhůtě tuto registraci před soudem ve smyslu § 89 SŘS napadl, nebylo by již v budoucnu ve fázi rozhodování o neplatnosti voleb, volby kandidáta nebo hlasování ve smyslu § 90 SŘS možné se zabývat tím, zda v registračním řízení byl či nebyl porušen zákon.

Vybraným konkrétním aktérům volebního procesu v jeho jednotlivých fázích pak právo přiznává určitou míru soudní ochrany, počínaje již samotným právem v dané situaci předložit věc soudu, tedy aktivní legitimací k zahájení některého z uvedených autonomních soudních řízení.

4 Ochrana před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci

Jak již bylo výše zmíněno, jednou z dílčích volebních fází z pohledu volebního soudnictví, která chronologicky předchází samotnému konání konkrétních voleb, je registrace kandidátních listin nebo přihlášek k registraci,³¹

³⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, č. j. Vol 11/2004-31, publ. pod č. 471/2005 Sb. NSS, srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. Vol 4/2016-191, publ. pod č. 3522 Sb. NSS.

³¹ Pojem kandidátní listina zpravidla představuje soupis množiny kandidátů, resp. je tento pojem většinou používán v případě voleb, v nichž je předpokládána kandidatura více než jednoho kandidáta (jakkoliv není mnohost povinná), a tedy jsou kandidátní listiny užívány v případě voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (§ 31 a násl. zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů), voleb do zastupitelstev krajů (§ 20 a násl. zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů), voleb do zastupitelstev obcí (§ 21 a násl. zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí) a voleb do Evropského parlamentu (§ 21 a násl. zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů); naopak v případě voleb do Senátu Parlamentu České republiky, v nichž kandiduje vždy pouze jednatel, je operováno s pojmem přihláška k registraci (§ 60 a násl. zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů). Anomálií v tomto smyslu představuje úprava obsažená v zákoně č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů, tedy v případě volby prezidenta, v níž je k registraci navrhován vždy jen jeden kandidát, nicméně příslušný předpis operuje s pojmem „jednomužné“ kandidátní listiny (§ 21 a násl. daného zákona), jakkoliv i zde by pojem přihláška k registraci byl v z jazykového pohledu vhodnější (srov. MOLEK, Pavel. § 89. In: BĚLAŽEK, Tomáš, Jan JIRÁSEK, Pavel MOLEK, Petr POSPÍŠIL, Vendula SOCHOROVÁ a Petr ŠEBEK. *Soudní řád správní – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z <http://www.beck-online.cz/>

v jejímž rámci je uzavřena množina subjektů (at' již politických stran a hnutí nebo jednotlivců), z nichž následně voliči vybírají své zástupce. Stejně jako samotné volební soudnictví, i řízení o ochraně ve věci registrace kandidátů a kandidátních listin je svým způsobem trojjediné – umožňující poskytnutí ochrany v třech různých situacích s registrací pro účely voleb spojených, a to byla-li příslušným správním orgánem odmítnuta kandidátní listina nebo přihláška k registraci, byl-li škrtnut kandidát na kandidátní listině, a konečně byla-li registrována kandidátní listina nebo přihláška k registraci, přestože k tomuto nebyly splněny podmínky.³²

Pozitivněprávní ukotvení institutu soudní ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci vychází ze dvou druhů zdrojů. Prvním v nich jsou jednotlivé zvláštní volební zákony a jejich příslušná, navzájem obdobně koncipovaná ustanovení.³³ Na ně pak (do značné míry duplicitně) navazuje procesní úprava obsažená v SŘS, a to, mimo obecná pravidla, především ustanovení § 89 odst. 1 písm. c)³⁴ a odst. 4³⁵ SŘS, přičemž za zmínku také stojí, že obsahově obdobnou úpravu obsahoval před účinností SŘS někdejší § 200 m zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2002.

³² § 89 odst. 1 SŘS.

³³ Konkrétně § 86 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, § 52 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů, § 59 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, § 56 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, a v neposlední řadě § 65 odst. 2 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴ „Soudní ochrany se lze domáhat ve věcech, v nichž správní orgán podle zvláštních zákonů registroval kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci.“

³⁵ „Návrhem podle odstavce 1 písm. c) se může politická strana, nezávislý kandidát, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, které podalo kandidátní listinu, nebo u voleb do Senátu nezávislý kandidát nebo politická strana, která podala přihlášku k registraci, anebo při volbě prezidenta republiky nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů, kteří navrhli kandidáta na funkci prezidenta republiky, nebo občan, který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky, domáhat vydání rozhodnutí o zrušení registrace kandidátní listiny jiné politické strany, nezávislého kandidáta, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, nejméně dvaceti poslanců nebo nejméně deseti senátorů, kteří navrhli kandidáta na funkci prezidenta republiky, nebo občana, který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky, nebo zrušení registrace přihlášky jiného kandidáta. Účastníky jsou navrhovatel, správní orgán, který provedl registraci, a ten, o jehož registraci se jedná.“

Jak je vidět z výše uvedených ustanovení, subjekty oprávněnými podat návrh na zahájení řízení ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci, tedy subjekty ve vztahu k řízení před příslušným soudem aktivně legitimovanými, jsou subjekty, které podaly vlastní kandidátní listinu či přihlášku k registraci, přičemž domáhat se tyto subjekty mohou zrušení rozhodnutí o registraci kandidátní listiny či přihlášky k registraci podané odlišným subjektem (pochopitelně v situaci, jsou-li přesvědčeny, že toto rozhodnutí o registraci je nezákonné, tedy zpravidla nebyly-li pro registraci splněny podmínky). Nutno je zdůraznit, že jinou podmínku, než podání kandidátní listiny či přihlášky k registraci žádný z výše citovaných zákonů pro aktivní legitimaci v daném řízení věci výslovně nestanoví.

Tento stav působí v kontextu jiných řízení typických pro větev správního soudnictví na první pohled poněkud netypicky. Na rozdíl od soudní ochrany proti rozhodnutí správního orgánu, představující nejběžnější žalobní typ, v jejímž případě je k podání návrhu na zrušení správního rozhodnutí v rámci správního soudnictví (žaloby) aktivně legitimována toliko osoba, jež tvrdí, že byla na svých právech zkrácena přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují její práva nebo povinnosti,³⁶ tedy zpravidla³⁷ osoba, která byla účastníkem řízení, v případě ochrany ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci jsou subjekty aktivně legitimovanými naopak výhradně subjekty, jež se příslušného správního (registračního) řízení formálně neúčastnily.

Účel tohoto institutu, obdobně jako v případě volebního soudnictví obecně, je nutno spatřovat v zachování pravidel rovné politické soutěže (alespoň co se její právní stránky týče), jež nedopadají pouze na samotný průběh příslušných voleb, ale rovněž vstup do volebního klání, který není ani v demokratické společnosti zcela bezpodmínečný. Díky svěřeni legitimace k zahájení soudního přezkumu do rukou subjektů, jež podaly vlastní kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci, nejen v případě, kdy byla jejich vlastní kandidátní listina nebo přihláška k registraci odmítnuta, ale rovněž

³⁶ § 65 odst. 1 soudního řádu právního.

³⁷ Ovšem nikoliv pouze, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011-64, publ. pod č. 2260/2011 Sb. NSS.

v případech, kdy byla podle jejich mínění neoprávněně zaregistrována kandidátní listina nebo přihláška k registraci podaná jiným subjektem, umožňuje dosáhnout na případná pochybení učiněná příslušnými správními orgány ve prospěch těchto subjektů, ačkoliv nebyly dodrženy zákonné podmínky pro registraci kandidátní listiny či přihlášky k registraci, a tedy k jejich účasti (resp. účasti navrhovaných kandidátů) v rámci nadcházejících voleb nemělo dojít. Rovněž v takovém případě, jakkoliv nedošlo k neoprávněnému vyloučení nějakého subjektu, by nemohla být řeč o zcela spravedlivé politické soutěži, kterýžto stav nelze než vnímat coby negativní. Podání návrhu na zrušení takového rozhodnutí o registraci ze strany jiného subjektu rovněž o zaregistrování pro účely nadcházejících voleb usilujícího je pak jedinou cestou, jak iniciovat soudní přezkum, v němž může být obdobné pochybení napraveno.

Přestože je okruh aktivně legitimovaných osob v případě ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci podstatně širší než okruh osob aktivně legitimovaných k zahájení soudního řízení v případě běžného správního rozhodování či ve věci odmítnutí kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci, na druhou stranu se jedná o podstatně užší okruh aktivně legitimovaných subjektů než v případě řízení o neplatnosti voleb, volby kandidáta nebo hlasování, mezi něž spadá nejen každý subjekt, jemuž byla zaregistrována podaná kandidátní listina nebo přihláška k registraci, ale dokonce každý občan zapsaný do příslušného voličského seznamu.³⁸ Skutečností, že v porovnání s tímto případem je okruh aktivně legitimovaných subjektů ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci značně užší, se věnoval v minulosti rovněž Ústavní soud, jenž daný stav zdůvodnil tím, že účelem institutu ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci je „*zajištění soudního dohledu nad dodržováním rovných podmínek politické soutěže o získání senátorského mandátu a realizace ústavně zaručeného rovného přístupu k voleným funkcím, avšak takovým*

³⁸ § 90 odst. 1 SŘS ve spojení s § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, § 53 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů, § 60 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, § 57 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, a § 66 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů.

způsobem, který by neumožňoval volby mařit, např. zjevně účelovým soudním napadáním provedených registrací. Případné maření voleb, které by usilovalo o zablokování soutěže, je totiž také porušením pravidel soutěže. Proto jsou aktivně legitimováni účastníci předmětné politické soutěže, protože právě konkurenti jsou případným porušováním pravidel nejvíce poškozováni a protože jsou zároveň nejlépe informováni o průběhu soutěže (jde o bohatě empiricky ověřený předpoklad).⁶⁹

Bylo-li výše hovořeno o vysoké míře sebeomezení a zdrženlivosti vlastní pro soudní přezkum vykonávaný v rámci volebního soudnictví, neplatí tato doktrína ve stejné míře ve všech výše uvedených volebních fázích, naopak mám za to, že jsou dány v tomto směru podstatné rozdíly mezi řízením o poskytnutí ochrany ve věci registrace kandidátů a kandidátních listin (a v rámci něj ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci) a konečně řízení o návrhu na vyslovení neplatnosti voleb, volby kandidáta nebo hlasování.

V případě přezkum ve věci vyslovení neplatnosti voleb, volby kandidáta nebo hlasování, který bývá vnímán coby nejvýznamnější, spočívá role správních soudů (jsou-li k tomu návrhem oprávněné osoby vyzvány) v dohledu nad regulérností již proběhnuvšího procesu volby (regulérnosti politické soutěže), přičemž primát v tomto případě, jak již bylo předestřeno, hraje vyjádřená vůle voličů, a zasahovat do ní z pozice orgánu veřejné moci je možné pouze coby *ultima ratio*. Opačný přístup, tedy plošná hluboká ingerence ze strany orgánů veřejné moci, by pak mohl vést až ke zpochybnění demokratického procesu volby, což by byl důsledek krajně nežádoucí.

Na rozdíl od uvedeného, v případě ochrany ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci vnímám roli správních soudů a obecně právní stránky věci jako významnější, resp. přímo dominantní. V případě této fáze soudního přezkumu dozírají správní soudy na regulérnost vstupu do nadcházející politické (volební) soutěže, přičemž eufemisticky by bylo možno konstatovat, že takto provádějí dohled nad dodržováním pravidel při rozdávání karet před započutím hry. Sledujíc co nejvyšší míru regulérnosti nadcházejících voleb je pak úkolem soudů v co největší míře zabránit vzniku nezákonností majících patologický dopad na chystanou volbu, alespoň co se otázky podle práva registrovaných kandidátů

³⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 699/02.

týče, přičemž je nutno zdůraznit, že se tak děle ještě před tím, než vůbec přijde ke slovu hlasování k tomu legitimovaných voličů. V tomto případě je na místě, aby přístup namísto přezkumu ve věci neplatnosti voleb a hlasování byl více podobný „běžnému“ řízení o žalobě proti správnému rozhodnutí, resp. na rozdíl od přezkumu ve věci neplatnosti voleb a hlasování nespatřuji v případě soudního přezkumu ve věci ochrany ve věcech registrace legitimní důvody pro přístup výrazně zdrženlivější.

5 Přístup k soudu ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci

Byla-li výše předestřena relevantní pozitivněprávní úprava a její účel, nadchází čas zaměřit se na její aplikaci. Jedna věc je totiž samotný text zákona, druhá již pak jeho interpretace příslušnými orgány veřejné moci, v tomto případě správními soudy.

5.1 Dosavadní judikatura a její vývoj

Zákonné podmínky pro podání návrhu na zahájení řízení ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci (ještě na základě dřívějšího § 200m zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2002) byly původně interpretovány tak, že aktivní legitimace je dána toliko v případě subjektů, které nejenže samy podaly kandidátní listinu či přihlášku k registraci, ale navíc které podaly kandidátní listinu či přihlášku k registraci úspěšně (tedy jejichž kandidátní listina nebo přihláška k registraci byla příslušným orgánem zaregistrována), a tedy subjektům, které byly ve chvíli podání návrhu skutečnými soupeři ve volebním boji. Naopak aktivní legitimace nebyla přiznána subjektům, jež podaly kandidátní listinu či přihlášku k registraci vykazující vady, či jejichž kandidátní listiny či přihláška k registraci nebyla z nějakého jiného důvodu zaregistrována.⁴⁰

Tento závěr vyplýval z usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2003 sp. zn. I. ÚS 699/02, v němž bylo uvedeno: „*Jestliže občanský soudní řád v § 200 m odst. 2 písm. b) svěřoval aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení registrace přihlášky k volbám do Senátu pouze tomu, kdo podal přihlášku k registraci, nepochybně tím měl*

⁴⁰ Srov. ŠIMÍČEK, Vojtěch. In: POTĚŠIL, Lukáš, Vojtěch ŠIMÍČEK a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 830.

na myslí subjekty, které podaly přihlášku řádnou, tj. splňující náležitosti podle § 61 odst. 1 a 2 zákona o volbách do Parlamentu. Subjekt, který nezaplátil volební kauci podle § 61 odst. 2 písm. e) zákona o volbách do Parlamentu, nepodal přihlášku splňující zákonem předepsané náležitosti (řádná přihláška). Teprve po splnění této povinnosti by získal způsobilost být účastníkem řízení podle § 200 m odst. 2 občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2002 (nyní jde o ustanovení § 89 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní). To se však v daném případě nestalo, protože stěžovatelka volební kauci nezaplátila. O nedostatku aktivní legitimace zde proto nebylo sporu. Stěžovatelka, která se domáhala zrušení registrace jiného subjektu, neměla v tomto řízení žádná práva a povinnosti, a není proto ani podle zákona o Ústavním soudu osobou oprávněnou k podání ústavní stížnosti, protože napadenými rozhodnutími nebyla dotčena práva či svobody, jejichž nositelkou stěžovatelka byla.“

Výše citovaný restriktivní teleologický výklad, jakkoliv v mezidobí nedošlo k obsahově významné legislativní změně, nicméně neobstál do dnešní doby, naopak byl změněn usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 7/2012-69, publ. pod č. 2797/2013 Sb. NSS.⁴¹ Tímto usnesením volební senát Nejvyššího správního soudu dospěl k následujícímu závěru: „I druhý argument, který účastník řízení uvádí, tedy to, že pouze úspěšný kandidát má právo napadnout registraci svých soupeřů, soud s odkazem na otevřenost politické soutěže a rovněž rychlost a účelnost přezkumu registračního procesu odmítá. Kdyby totiž soud přijal tento postoj, mohlo by dojít k situaci, kdy soud zprvu neúspěšného kandidáta „vrátí“ do boje, a teprve poté by takový soudem „vrácený“ kandidát mohl napadnout v druhém kole registraci dříve úspěšných kandidátů. Celý proces, u něhož je rychlost a plynulost zcela zásadní hodnotou a požadavkem, by se tím významně pozdržel. Je tedy možné, aby i neúspěšný kandidát, který neuspěl u Ministerstva vnitra a má současně pochybnosti o správnosti registrace jiného kandidáta, vedle soudní ochrany své registrace současně podal návrh na přezkum registrace konkurenčního kandidáta.“ Nad rámec v odůvodnění výslovně uvedeného pak nelze odhlédnout od skutečnosti, že výklad dříve provedený Ústavním soudem by otevíral možnost, aby příslušný správní orgán (registrační úřad) fakticky v rozhodování o registraci kandidátních listin nebo přihlášek k registraci rozhodoval také o okruhu osob aktivně legitimovaných ve věci ochrany před registrací

⁴¹ Nejvyšším správním soudem toto usnesení bývá označováno coby usnesení „Keszner II“.

kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci.⁴² S ohledem na obsah výše citovaného usnesení je možno konstatovat, že Nejvyšší správní soud učinil krok směrem k přesnější interpretaci relevantního zákonného textu.

V důsledku vydání citovaného usnesení nastala situace, v níž proti sobě stály starší právní názor Ústavního soudu a novější právní názor Nejvyššího správního soudu, přičemž naposledy citované usnesení Nejvyššího správního soudu nebylo podrobeno přezkumu v rámci řízení o ústavní stížnosti. Jak nicméně vyplývá z komentářové literatury vydané v mezidobí, odborná veřejnost v zásadě akceptovala pozdější právní názor Nejvyššího správního soudu,⁴³ přičemž k tomuto právnímu názoru se, souhlasíc s argumentací předestřenou Nejvyšším správním soudem (a také s ohledem na velmi široce formulovaný text § 89 odst. 4 SRŠ) kloním rovněž já.

Hodí se dodat, že právní věta (její bod II.), s níž bylo citované usnesení publikováno v rámci Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zní: „*I kandidát na funkci prezidenta republiky, který neuspěl v registračním řízení u Ministerstva vnitra, ale má současně pochybnosti o správnosti registrace jiného kandidáta, je aktivně legitimován podat ke soudu návrh na zrušení registrace „konkurenčního“ kandidáta [§ 89 odst. 1 písm. c) a odst. 4 s. ř. s.]*.“⁴⁴

5.2 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne

13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175 a usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 46/17

Postupný vývoj právního názoru na otázku podmínek pro konstatování existence aktivní legitimace ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny

⁴² Srov. ŠIMÍČEK, Vojtěch. In: POTĚŠIL, Lukáš, Vojtěch ŠIMÍČEK a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 831.

⁴³ MOLEK, Pavel. In: BLAŽEK, Tomáš, Jan JIRÁSEK, Pavel MOLEK, Petr POSPÍŠIL, Vendula SOCHOROVÁ a Petr ŠEBEK. *Soudní řád správní – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016. § 89. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/> [cit. 25. 3. 2018]; srov. PODHRÁZSKÝ, Milan. In: JEMELKA, Luboš, Milan PODHRÁZSKÝ, Pavel VETEŠNÍK, Jitka ZAVŘELOVÁ, David BOHADLO a Petr ŠURÁNEK. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 751; srov. ŠIMÍČEK, Vojtěch. In: POTĚŠIL, Lukáš, Vojtěch ŠIMÍČEK a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 831.

⁴⁴ Dále je s ohledem na níže uvedené vhodné rovněž připomenout, že subjekt iniciující řízení, v němž bylo vydáno usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 7/2012-69, publ. pod č. 2797/2013 Sb. NSS, se současně u Nejvyššího správního soudu domáhal registrace jím podané kandidátní listiny v řízení vedeném pod sp. zn. Vol 6/2012.

nebo přihlášky k registraci neskončil v roce 2012 výše citovaným usnesením, jakkoliv bylo v zásadě přijato také odbornou veřejností, nýbrž byl dále modifikován usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175.

V rámci tohoto usnesení volební senát Nejvyššího správního soudu konstatoval: „Z výše citovaných judikaturních závěrů ve věci Kesner II [usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 7/2012-69, publ. pod č. 2797/2013 Sb. NSS, pozn. aut.] *totiž vyplývá, že jednou z podmínek zakládajících aktivní legitimaci ve věci návrhu proti provedení registrace je v případě navrhujícího občana, který je zároveň kandidátem na funkci prezidenta republiky, rovněž skutečnost, že tento navrhovatel kromě soudního přezkumu registrace jiného kandidáta, příp. jiných kandidátů podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky, současně usiluje o soudní ochranu ve věci své vlastní registrace. Nejvyšší správní soud proto nesublasí s rozšiřující interpretací závěrů usnesení Kesner II, kterou ve své replice předestírá navrhovatelka, konkrétně se závěrem, že nezahájení řízení ve věci ochrany vlastní registrace nebrání úspěšnosti návrhu na zrušení registrace jiného kandidáta.*“

K tomuto věcně vyjádřenému právnímu názoru dále Nejvyšší správní soud přidal následující obrazný příklad: „Kde není (oprávněný) žalobce, nemůže být ani soudce. Obrazně řečeno, cestující ve vlaku mohou upozornit na černého pasažéra a domáhat se jeho vyloučení z přepravy na cestě za přízní voličů. Ale takové právo mají jen ti cestující, kteří jsou sami ve vlaku právem. Příklad Kesner II se snažil vyřešit situaci toho, kdo se domáhal vpuštění do vlaku s lístkem údajně platným, a bylo mu to odepráno, zatímco jiným, podle něho neoprávněně, to umožněno bylo. Nedává však smysl, aby člověk, který nemá platný lístek, ani si jej vědomě nepokusil koupit, mohl brojit proti tomu, kdo byl do vlaku vpuštěn, s argumentem, že „sedí na jeho místě“. Návrh podle § 89 odst. 4 s. ř. s. je opravdu obranou kandidáta proti jízdě spolu s černým pasažérem, nikoliv smutným pozdechnutím někoho, kdo zůstal na nástupišti, protože neměl na zaplacení lístek, a ani netrvá opak.“

Na rozdíl od výše představeného usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 7/2012-69, publ. pod č. 2797/2013 Sb. NSS, tentokrát již došlo na posouzení věci rovněž v rámci řízení o ústavní stížnosti, již se proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu konkrétní navrhovatelka bránila. Ústavní soud odmítl podanou Ústavní stížnost relativně stručným usnesením ze dne 3. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 46/17, pro její zjevnou

neopodstatněnost.⁴⁵ V rámci daného usnesení většina pléna Ústavního soudu k otázce aktivní legitimace uvedla především následující: „*Aktivní legitimaci k soudnímu přezkumu registračního řízení přiznává jen účastníkům volební soutěže, kteří se jí aktivně účastní. Tedy navrhovatelům kandidáta nebo kandidátu samotnému, neboť ten je nositelem ústavně zaručeného práva ucházet se o přístup ke volené funkci. Takové omezení dává smysl jednak proto, že se jedná o (potenciální) soupeře, a jednak proto, aby volby, jejichž termín již byl stanoven, nebyly zmařeny takovým počtem žalob, které by Nejvyšší správní soud ani nebyl schopen včas projednat a rozhodnout. Výklad aktivní legitimace nabízený stěžovatelkou by umožnil velmi lehce obejít zákon a stát se aktivně legitimovaným navrhovatelem podle § 65 odst. 2 citovaného zákona jen podáním naprosto formálního návrhu na registraci kandidátní listiny u Ministerstva vnitra. Podmínka podání návrhu na soudní přezkum odmítnutí registrace použitá Nejvyšším správním soudem v usnesení Kesner II i v napadeném usnesení je tak logická a okruh potencionálních navrhovatelů v souladu se zákonem racionálně zuzňuje.*“

Ústavní soud tak výše citovaný právní názor Nejvyššího správního soudu v podstatě bezvýhradně přijal, přičemž současně také implicitně překonal svou dřívější judikaturu v podobě usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 699/02, jež byla s postojem Nejvyššího správního soudu rozporná (viz výše). Plénum ve svém rozhodnutí nicméně zdaleka nebylo jednotné a jeho významná část⁴⁶ vtělila svůj nesouhlasný postoj k výroku daného usnesení do připojeného odlišného stanoviska.

V rámci množiny výtek (k jiným aspektům věci) se dané odlišné stanovisko obsáhle vymezilo také k otázce přístupu k soudu ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci. Konkrétně disentující menšina označila názor Nejvyššího správního soudu a s ním názor většiny pléna za „*velmi formalistický*.“ Dále pak uvedla: „*Předně, ve shodě se stěžovatelkou se domníváme, že se nyní Nejvyšší správní soud odchýlil od právního názoru vysloveného ve věci Kesner II, kde také bylo dopředu jasné, že návrhu tohoto kandidáta soud nemůže vyhovět (měl jen 54 podpisů, což je principiálně stejná situace jako u stěžovatelky). Přesto se jím zabýval věcně. Pokud proto Ústavní soud nyní aproboval názor, že naděje Ing. Kesnera na registraci kandidátní listiny „byla jen hypotetická“, avšak stále*

⁴⁵ Je nicméně otázkou, do jaké míry byl výsledný rozsah a hloubka argumentace obsažená v rámci citovaného usnesení ovlivněna tlakem na rychlost jeho vydání s ohledem na blížící se volbu prezidenta republiky.

⁴⁶ Soudci Šimíček, David, Fenyk a Šimáčková.

zde „teoreticky byla“, domníváme se, že pokud tehdy navrhovatel v řízení před soudem ani netvrdil, že splnil podmínky pro registraci, není namístě hovořit – byť jen o hypotetické - naději na registraci kandidátní listiny. Tím se ovšem tento případ velmi podobá věci nyní rozhodnuté. Jakkoliv sice (ve shodě s většinou pléna) netvrdíme, že se Nejvyšší správní soud dopustil porušení stěžovatelkou tvrzeného práva na zákonného soudce tím, že neaktivoval rozšířený senát, považujeme jeho právní názor z hlediska zmíněné zákonné úpravy za natolik extenzivní, že ve svém důsledku stěžovatele odepřel možnost plnobodnotného soudního přezkumu. Máme za to, že pokud by Nejvyšší správní soud skutečně vycházel z toho, že návrh stěžovatelky byl účelový a odporující smyslu dané soudní ochrany, pak jej mohl a měl zamítnout jako případ zneužití práva, nikoliv však z důvodu chybějící aktivní legitimace.“

Disentující menšina pléna Ústavního soudu se tak zásadně vymezila proti nově vyjádřenému právnímu názoru Nejvyššího správního soudu a přiklonila se tak k jeho dřívější judikatuře (viz níže).

6 Správnost usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175

Jak bylo slíbeno již v úvodu, na řadu nyní přichází kritické zamyšlení nad správností právního názoru vysloveného ve věci podmínek nutných pro konstatování existence aktivní legitimace k podání návrhu ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci. Hodnocení závěrů v tomto smyslu formulovaných v rámci daného usnesení by bylo možno rozdělit do dvou pomyslných rovin či otázek, a sice otázky, zda se Nejvyšší správní soud odchýlil od své dosavadní judikatury, nebo tuto dále nově rozvedl (či nikoliv), a dále otázky, zda vůbec závěr, že v případě subjektu, který se současně s podáním návrhu na poskytnutí ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci (zrušení registrace jiného subjektu) nedomáhá u příslušného soudu registrace své vlastní podané kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci, aktivní legitimace k zahájení řízení ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci dána není, má oporu v příslušných právních předpisech, a tedy zda se jedná o právní názor respektující právo tohoto subjektu na přístup k soudu ve výše předestřeném smyslu.

6.1 Soulad a předvídatelnost právního názoru Nejvyššího správního soudu ve světle dosavadní judikatury

První z otázek, které vystaly s přijetím usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175, se týká návaznosti daného usnesení na dosavadní judikaturu tohoto soudu, tedy konkrétně opakovaně zmiňované usnesení ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 7/2012-69, publ. pod č. 2797/2013 Sb. NSS.

Jak výslovně uvádí Nejvyšší správní soud v rámci výše citovaných pasáží odůvodnění usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175, podmínka současného domáhání se zaregistrování vlastní kandidátní listiny vyplývá podle něj již ze samotného dřívějšího usnesení ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 7/2012-69, publ. pod č. 2797/2013 Sb. NSS, a tedy v tomto pozdějším rozhodnutí je na tento právní názor toliko navazováno. Osobně nicméně nejsem o tomto závěru přesvědčen.

Je sice pravda, že v případě usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 7/2012-69, publ. pod č. 2797/2013 Sb. NSS, se navrhovatel paralelně domáhal také registrace vlastní kandidátní listiny, o níž bylo rozhodnuto usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 6/2012-28, publ. pod č. 2798/2013 Sb. NSS. Na stranu druhou nelze si současně nevšimnout, že byt' byla tato situace objektivně dána, Nejvyšší správní soud s ní v rámci svého dřívějšího usnesení nijak argumentačně nepochybně nepracoval – dokonce ji ani nezminil a rozhodně nijak nekonstatoval, že by tato skutečnost hrála roli, která jí byla přisouzena v roce 2017. Naopak ve výslovném textu odůvodnění tohoto usnesení hned na počátku Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Včasně podaný návrh byl podán v souladu s ustanovením § 89 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy občanem, který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky a je zároveň tímto kandidátem. Navrhovatel tak svědčí důvod aktivní legitimace podle § 89 odst. 4 s. ř. s.*“ Z tohoto konstatování je tak patrné, že ve shodě s textem příslušného ustanovení Nejvyšší správní soud zkoumal pouze jedinou podmínku (nad rámec podmínek obecných) a sice, zda navrhovatelem je osoba totožná s podatelem příslušné kandidátní listiny.

Vymezuje-li se pak Nejvyšší správní soud v odůvodnění usnesení ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 7/2012-69, publ. pod č. 2797/2013 Sb. NSS, vůči předcházejícímu (rovněž výše citovanému) restriktivnímu právnímu názoru Ústavního

soudu, činí tak toliko s poukazem na rychlost a účelnost přezkumu registračního procesu a rozšiřující dříve vnímaný okruh aktivně legitimovaných osob, zcela však v tomto směru mlčí o existenci jakékoliv další, navíc v textu příslušných předpisů nezmiňené, podmínky; rozhodně pak není v rámci daného usnesení zmíněna otázka eventuální „vážnosti“ zájmu navrhovatele či jí podobná.

O nutnosti splnit jinou podmínku nad rámec dřívějšího podání (byť i neúspěšného) návrhu na registraci kandidátní listiny či přihlášky k registraci, pak mlčí rovněž právní věta vyjadřující hlavní myšlenku daného usnesení, s níž bylo publikováno v rámci Sbírkky rozhodnutí Nejvyššího právního soudu, přičemž pokud by bylo záměrem volebního senátu poukázat komplexněji na existenci další relevantní podmínky, k níž v samotném odůvodnění potřebu vyjádřit se (např. s ohledem na jeho zaměření na konkrétní věc) necítil, právě v ní bylo pro toto sdělní místo.

Obdobně dále zareagovala také veškerá v mezidobí vydaná komentářová literatura, jež pochopitelně podmínky nastavené usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 7/2012-69, publ. pod č. 2797/2013 Sb. NSS, uvádí, nicméně v kontextu s ním se již jinak nezmiňuje o tom, že by Nejvyšší správní soud aktivní legitimaci ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci podmiňoval rovněž podmínkou současného požadování registrace vlastní podané kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci, o čemž svědčí např. tyto citáty: „[k]andidát na funkci prezidenta republiky, byť neuspěl v registračním řízení u Ministerstva vnitra, ale má současně pochybnosti o správnosti registrace jiného kandidáta, je tak aktivně legitimován podat k soudu návrh na zrušení registrace jiného kandidáta (usnesení NSS sp. zn. Vol 7/2012)⁴⁷“, „[m]ůžeme je tedy tentokrát shrnout pod zkratku „ten, kdo podal kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci a brojí proti registraci někoho jiného“. Tato aktivní legitimace přitom svědčí i těm subjektům, kteří sami dosud registrování nebyli a svou neregistraci napadají u soudu, jak vyplývá z usnesení NSS ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. Vol 7/2012 [2797/2013 Sb.NSS].“⁴⁸

⁴⁷ PODHRÁZSKÝ, Milan. In: JEMELKA, Luboš, Milan PODHRÁZSKÝ, Pavel VETEŠNÍK, Jitka ZAVŘELOVÁ, David BOHADLO a Petr ŠURÁNEK. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 751.

⁴⁸ MOLEK, Pavel. In: BLAŽEK, Tomáš, Jan JIRÁSEK, Pavel MOLEK, Petr POSPÍŠIL, Vendula SOCHOROVÁ a Petr ŠEBEK. *Soudní řád správní – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016. § 89. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/> [cit. 25. 3. 2018].

V neposlední řadě je pak nutno připomenout také výše citované odlišné stanovisko připojené k usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 46/17, které dospívá k totožnému názoru, přičemž nelze opomenout, že jedním z jeho spoluautorů je rovněž někdejší předseda volebního senátu Nejvyššího správního soudu (soudce Šimíček), jež se na vydání usnesení ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 7/2012-69, publ. pod č. 2797/2013 Sb. NSS, osobně podílel.

S ohledem především na samotný obsah odůvodnění, a na další výše uvedené skutečnosti, mám tedy za to, že Nejvyšší správní soud v rámci svého usnesení ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 7/2012-69, publ. pod č. 2797/2013 Sb. NSS, stanovení další podmínky aktivní legitimace, nad rámec zákonné podmínky podání vlastní kandidátní listiny či přihlášky k registraci, nezamýšlel a za subjekt aktivně legitimovaný by v konkrétní věci navrhovatele uznal, i kdyby se ten paralelně nedomáhal rovněž registrace vlastní (jím podané) kandidátní listiny.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175, tedy ve věci podmínek aktivní legitimace nesetrvává toliko u podmínek, které byly v tomto směru nastaveny již v obsáhlém usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 6/2012-28, publ. pod č. 2798/2013 Sb. NSS. Naopak v případě daného usnesení došlo k posunu, přesněji zpřísnění dosavadního Nejvyšším správním soudem zastávaného právního názoru. Tímto se tedy Nejvyšší správní soud v rozporu s legitimním očekáváním navrhovatelky v konkrétním řízení odchytil od své dosavadní judikatury, přičemž nyní je otázkou, zda se jednalo, jak v konkrétní, tak v obecné rovině o posun správním směrem.

6.2 Právní názor Nejvyššího správního soudu a právo na přístup k soudu

Zbývá tedy říci, zda usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175, resp. právní názor, na němž Nejvyšší správní soud založil svůj odmítavý výrok, má oporu v příslušných právních předpisech, a tedy zda se jedná o právní názor respektující právo tohoto subjektu na přístup k soudu ve výše předestřeném smyslu.

Výše, konkrétně v kapitole 2, byl v rámci shrnutí relevantní (obecné) judikatury konstatován zásadní význam práva na spravedlivý proces a jeho výjimečné postavení v rámci množiny základních práv a svobod coby práva, na jehož základě je velmi často v praxi realizována ochrana ostatních základních práv a svobod, přičemž citovaná judikatura na toto specifické postavení reaguje mimo jiné závěrem o nemožnosti restriktivního výkladu ustanovení příslušných lidskoprávních dokumentů, jež na různých úrovních garanci práva na spravedlivý proces zakotvují.⁴⁹ Obdobnému respektu se pak logicky těší rovněž právo na přístup k soudu coby klíčový dílčí segment práva na spravedlivý proces (bez něž by nebylo možno vůbec o existenci práva na spravedlivý proces hovořit), a tedy rovněž v jeho případě by sledující tohoto práva k restriktivnímu výkladu přistupováno být nemělo.

V tomto směru je rovněž vhodné podívat se blíže na dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu vyjadřující se k otázce práva na přístup k soudu nejen ve věcech volebních, ale konkrétně v případě ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 7/2012-69, publ. pod č. 2797/2013 Sb. NSS: „*Lze sice soublasit s námitkou zmíněného účastníka řízení, že zákon o volbě prezidenta republiky může připouštět různé výkladové varianty, ale vzhledem k tomu, že se v tomto případě jedná o přístup k soudu a o kandidaturu na politickou funkci v rámci svobodné politické soutěže, je třeba důsledně respektovat ústavní princip in dubio pro libertate a soudní přezkum připustit.*“ V minulosti tak Nejvyšší správní soud nejenže připustil meritorní přezkum návrhu na poskytnutí ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci, aniž by vyžadoval současně domáhání se registrace vlastní, ale navíc obecně konstatoval, že rovněž v situacích, kdy zákonná úprava připouští vícery výklad (a je pak otázkou, zda v situaci, která je dána nyní, je možno vůbec o vícěrem výkladu hovořit), je nutno přiklonit se k takové intepretaci, která směřuje ve prospěch navrhovatele a jeho práva na přístup k soudu, kterážto intepretace stěží může být restriktivní.

Ačkoliv tedy z výše uvedeného (a připomenutého) vyplývá, že zákonná ustanovení zakládající podmínky aktivní legitimace (přístupu k soudu) je nutno

⁴⁹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Delcourt proti Belgii* ze dne 17. 1. 1970, stížnost č. 2689/65, odst. 25.

interpretovat jakkoliv, jen ne restriktivně, přístup Nejvyššího správního soudu byl v případě usnesení ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175, zcela opačný.

Jedinou podmínkou pro umožnění meritorního pojednání návrhu ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci, kterou explicitně uvádějí výše zmíněná ustanovení zvláštních volebních zákonů a výše citovaný § 89 odst. 4 SŘS, je podmínka (či dvojpodmínka), aby subjekt, jenž návrh podává, byl subjektem, který byl podle konkrétního zvláštního zákona oprávněn podat návrh kandidátní listiny či přihlášky k registraci, a aby tento subjekt skutečně návrh kandidátní listiny či přihlášky k registraci příslušnému registrujícímu orgánu podal. Dále již pozitivněprávní úprava ničeho neuvádí.

Je tedy nesporné, že interpretace podmínek pro konstatování existence aktivní legitimace navrhovatele provedená Nejvyšším správním soudem v rámci usnesení ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175, je interpretací restriktivní – zužující prostor pro přístup k soudu v daném typu věci nad rámec textu relevantních zákonných ustanovení. Nad rámec pozitivního práva byla Nejvyšším správním soudem po bok citované dvojpodmínky zakotvené především v § 89 odst. 4 SŘS připojena výše opakovaně zmíněná podmínka, aby se navrhovatel rovněž (současně) domáhal u soudu registrace své vlastní podané kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci (nebyla-li provedena), se kteroužto jak současná procesní pozitivněprávní úprava,⁵⁰ tak pozitivněprávní úprava jí předcházející,⁵¹ nepočítaly. Právní názor formulovaný nyní Nejvyšším správním soudem tedy představuje zúžení zákonných podmínek pro podání návrhu na zahájení řízení ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci. Navíc tento právní názor (tato přidaná podmínka) v dané chvíli směřuje čistě v neprospěch konkrétní navrhovatelky (a obecně dalších ze zákona oprávněných subjektů) přistupující před Nejvyšší správní soud vedena v dobré víře dosavadní judikaturou, z níž, jak bylo předestřeno v předcházející subkapitole, předmětná dodatečná podmínka nevyplývala.

⁵⁰ SŘS.

⁵¹ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2002.

Tento stav tedy v prvé řadě nekoresponduje s myšlenkou, na níž je postavena výše opakovaně upomínaná judikatura významných soudních instancí, včetně dřívější judikatury samotného Nejvyššího správního soudu.⁵² Na rozdíl od aktuálního usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175, či usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 46/17, musím tak v této otázce plně souhlasit s bohužel minoritním právním názorem vyjádřeným v odlišném stanovisku k druhému ze jmenovaných usnesení, jež jednoznačně konstatuje: „[...] *považujeme jeho právní názor z hlediska zmíněné zákonné úpravy za natolik extenzivní, že ve svém důsledku stěžovatelce odepřel možnost plnohodnotného soudního přezkumu.*“

Dále si nelze nevsimnout, že v rámci odůvodnění probíraného usnesení, především v místech, kdy toto hovoří o údajném navázání na dosavadní judikaturu, byla Nejvyšším správním soudem opomenuta podstatná materiální stránka věci, neboť kandidátní listina navrhovatele ve věci usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 6/2012-28, publ. pod č. 2798/2013 Sb. NSS, jakkoliv ten formálně podal před tímto soudem rovněž návrh na registraci své vlastní podané kandidátní listiny, obdobně jako v případě navrhovatelky ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. Vol 84/2017, evidentně nesplňovala podmínky k tomu, aby mohla být úspěšně zaregistrována. K tomuto opět nelze než poukázat na velmi trefnou výtku, jež byla obsažena ve výše citovaném odlišném stanovisku připojenému k usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 46/17, v němž disidentující soudci uvedli: „*Předně, ve shodě se stěžovatelkou se domníváme, že se nyní Nejvyšší správní soud odchýlil od právního názoru vysloveného ve věci Kesner II, kde také bylo dopředu jasné, že návrhu tohoto kandidáta soud nemůže vyhovět (měl jen 54 podpisů, což je principiálně stejná situace jako u stěžovatelky). Přesto se jím zabýval věcně. Pokud proto Ústavní soud nyní aproboval názor, že naděje Ing. Kesnera na registraci kandidátní listiny „byla jen hypotetická“, avšak stále zde „teoreticky byla“, domníváme se, že pokud tehdy navrhovatel v řízení před soudem ani netvrdil, že splnil podmínky pro registraci, není namístě hovořit – byť jen o hypotetické - naději na registraci kandidátní listiny. Tím se ovšem tento případ velmi podobá věci nyní rozhodnuté.*“

⁵² Ostatně obdobné výtky je možno mít rovněž proti dřívějšímu výše citovanému usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 699/02.

Výklad, dle něž jediný relevantní rozdíl na cestě ke konstatování existence aktivní legitimace ve věci ochrany proti registraci kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci mezi dvěma subjekty, v jejichž případě je fakticky dána totožná (totožně mizivá) naděje na výsledné registrování kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci, spočívá skutečně toliko ve formálním podání rovněž návrhu na registraci své vlastní podané kandidátní listiny či přihlášky k registraci, tedy v praxi toliko v tom, zda je k podanému návrhu třeba bez dalšího odůvodnění připojen ještě druhý petit, není možno hodnotit jinak než jako výklad z materiálního hlediska absurdní a bohužel přehnaně formalistický, a tedy opět stěží slučitelný s podstatou a účelem základního práva na přístup k soudu.

Do jisté míry by bylo možno pochopit postoj soudců Nejvyššího správního soudu (většiny volebního senátu), pokud tito dospěli k závěru, že současný legislativní rámec působí bez dalšího nekoncepčně, a je tedy potřeba jej interpretačně „dotvořit“.⁵³ Na stranu druhou je třeba jedním dechem dodat, že otázka koncepce zákonné pozitivněprávní úpravy, je primárně otázkou nikoliv soudů psané právo aplikujících, ale zákonodárného sboru toto právo vytvářejícího, a tedy pokud by snad mělo současné nastavení aktivní legitimace ve věci institutu ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci působit nekoncepčně či nelogicky, je na Parlamentu České republiky, aby na tuto skutečnost odpovídajícím způsobem reagoval.

Konečný závěr tedy dle mého názoru nemůže být jiný než ten, že usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175, tedy tím, že návrh v na poskytnutí ochrany před registrací kandidátní listiny byl tímto usnesením odmítnut, bylo porušeno právo konkrétní navrhovatelky na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Na stranu druhou

⁵³ Jakkoliv lze uvažovat např. také nad záměrem zákonodárce ponechat poněkud otevřenější dvířka (pro všechny subjekty, které se do volebního klání, byť s rozdílnou úspěšností při registraci, přihlásily) k meritornímu soudnímu přezkumu ve věci ochrany proti registraci kandidátní listiny či přihlášky k registraci s ohledem na skutečnost, že i subjekty, které při registraci úspěšné nebyly, mohou mít díky své předregistrační činnosti povědomí o významných nežádoucích skutečnostech nastalých v případě úspěšné registrovaných kandidátních listin či přihlášek k registraci (např. o různých nepravostech nastalých při sběru podpisů pod petici přikládanou ke kandidátní listině pro volbu prezidenta republiky apod.), což může pomoci podchytit větší množství eventuálních nezákonností vyvstalých při registraci kandidátních listin či přihlášek k registraci (sice směřujících ve prospěch navrhovatelů, ale i tak krajně nežádoucích).

se s daným právním názorem prozatím ztotožnil také Ústavní soud, a tedy nelze, i s ohledem na skutečnost, že v této věci není možno (jak bylo také výše zmíněno) úspěšně se domáhat ochrany u Evropského soudu pro lidská práva, v dohledné době očekávat jakoukoliv nápravu.

Formuloval-li jsem výše názor, že Nejvyšší správní soud v rozebírané věci odepřel právo stěžovatelky na přístup k soudu, kterýžto, vím, může působit kontroverzně, je možné se na místě pozastavit nad myšlenou ještě kontroverznější, a sice zda není možno vnímat motivaci Nejvyššího správního soudu do jisté míry jako účelovou.

Jak již bylo výše také zmíněno, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175, mimo argumentace vztahující se k samotnému odmítavému výroku obsahuje také obsáhlé *obiter dictum*, zabírající celých 6 (!) stran a fakticky fungující jako odůvodnění meritorního rozhodnutí, což tomuto odmítavému usnesení dává jakýsi kvazi-meritorní charakter.⁵⁴ Nejvyšší správní soud (většina volebního senátu) tak v rámci daného usnesení sice k meritornímu přezkumu návrhu na poskytnutí ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci formálně nepřistoupil, současně však nad rámec formuloval obsáhlou kritiku právního názoru Ministerstva vnitra bez zákonné opory umožňující při registraci kandidátních listin duplicitu v osobách poslanců a senátorů Parlamentu České republiky spolupodávajících kandidátní listiny, kterýžto byl ostatně rozporován také navrhovatelkou v konkrétní věci. Na základě takto vyjádřeného právního názoru by pak, přistoupil-li by k meritornímu posouzení daného návrhu na poskytnutí ochrany ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci, musel Nejvyšší správní soud rozhodnout o zrušení registrace kandidátní listiny hned v případě čtveřice kandidátů na prezidenta republiky z celkových devíti,⁵⁵ a tím zásadně ovlivnit širí paletu, z níž by mohli voliči v nastávající volbě vybírat.

Uvědomíme-li si popsané skutečnosti, působí výsledné rozhodnutí, jakoby se se Nejvyšší správní soud zalekl rozsahu dopadů, jež by měl v konkrétním

⁵⁴ Za což byla většina volebního senátu také kritizována v rámci připojeného odlišného stanoviska soudce Miroslava Výborného.

⁵⁵ V souladu s propočty Nejvyššího správního soudu uvedenými v odůvodnění usnesení ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175.

případě zásah v podobě zrušení rozhodnutí o registraci kandidátních listin na průběh nadcházejících voleb,⁵⁶ a chtěl se jej vystríhat, avšak zároveň považoval za nutné svůj právní názor stran konkrétních podmínek registrace kandidátní listiny vyjádřit veřejně tak, aby do budoucna již k obdobným excesům ze strany registrujících orgánů nedocházelo.⁵⁷ Odmítnutím návrhu v konkrétní věci z formálních důvodů pak Nejvyšší správní soud přesně výše uvedeného dosáhl. Myšlenka, že právě tyto okolnosti byly jednou z motivací Nejvyššího správního soudu pro formulaci rozporovaného restriktivního právního názoru, je pochopitelně toliko spekulativní, nicméně na základě uvedeného kontextu se vyloženě nabízí.⁵⁸ Odpověď na tuto otázku zůstane ovšem nejspíše vždy nevyřešená.

7 Závěr

Nyní, jelikož výše byly postupně formulovány podstatné závěry, zbývá toliko prostor na stručně shrnutí.

Ochrana před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci je institutem poměrně specifickým (jako prakticky celé volební soudnictví), který v letech nedávno minulých nabyl na faktickém významu, a to především díky zavedení přímé volby prezidenta, která se v praxi stává jakýmsi pomyslným inkubátorem pro tvorbu volební judikatury.

Přestože se na první pohled zdá pozitivněprávní ukotvení institutu ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci, především pak podmínky pro konstatování existence aktivní legitimace k podání návrhu v této věci, poměrně jasným a bezproblémovým, nevyhnula se tato judikaturní vlna ani jemu. Celkově pak judikatura ve věci přístupu k soudu

⁵⁶ Jakkoliv bylo výše uvedeno, že v rámci fáze věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci není na místě aplikovat ze strany správních soudů tak rozsáhlé (pokud vůbec nějaké) sebeomezení, jako v případě rozhodování o neplatnosti voleb a hlasování, a naopak, sledujíc co nejvyšší míru regulérnosti nadcházejících voleb, je jejich úkolem v co největší míře zabránit vzniku nezákonností majících patologický dopad na chystanou volbu, alespoň co se otázky podle práva registrovaných kandidátů týče.

⁵⁷ Hodí se také zmínit, že daný právní názor osobně považuji za správný, nicméně tato problematika již dalece přesahuje téma příspěvku.

⁵⁸ Pokud by tomu tak nicméně bylo, nabízí se současně otázka, k čemu je vůbec v rámci právního řádu institut ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci upraven, neboť v daném případě, který byl pro jeho použití bez nadsázky učebnicovým, díky sporné aplikaci nesplnil svůj účel.

v rámci daného institutu zaznamenala poměrně turbulentní vývoj postupující od úzké interpretace připouštějící jeho aktivování toliko subjektům, které samy byly ve věci své vlastní registrace pravomocně úspěšné (usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 699/02), přes citelně volnější pojetí, přiznávající aktivní legitimaci i doposud nezaregistrovaným subjektům, pouze na základě skutečnosti, že návrh na registraci kandidátní listiny či přihlášky k registraci podaly (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 6/2012-28, publ. pod č. 2798/2013 Sb. NSS), a následně zpět až téměř k výchozímu restriktivnímu pojetí (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175).

V současné době Nejvyšší správní soud posunutím své dosavadní judikatury formuloval pro přípustění věci k meritornímu přezkumu v daných případech požadavek, aby mimo samotné skutečnosti, že subjekt domáhající se ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci sám kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci, kterážto doposud nebyla registrována, podal, tento subjekt současně podal rovněž návrh na registraci jím podané kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci.

Bohužel, jak bylo v rámci výše uvedeného textu blíže rozebráno, tento požadavek formulovaný Nejvyšším správním soudem nad rámec zákona, jenž s ním nepočítá, nepřiměřeným způsobem oproti zákonnému rámci zužuje okruh osob, které se mohou domoci ve věci ochrany před registrací kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci meritorního přezkumu příslušným správním soudem, a jedná se tak o interpretaci nepřiměřeně zasahující do základního práva na přístup k soudu, a tedy obecně základního práva na spravedlivý proces. Tento stav byl nicméně bez problémů přijat rovněž Ústavní soudem (usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 46/17), a tedy je nejspíše nutno smířit se s tím, že se jedná o stav na dlouho definitivní.

Literatura

Monografie

BLAŽEK, Tomáš, Jan JIRÁSEK, Pavel MOLEK, Petr POSPÍŠIL, Vendula SOCHOROVÁ a Petr ŠEBEK. *Soudní řád správní – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016. § 89. Dostupné z <http://www.beck-online.cz/>

FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, 269 s. ISBN 80-210-0406-1.

JEMELKA, Luboš, Milan PODHRÁZSKÝ, Pavel VETEŠNÍK, Jitka ZAVŘELOVÁ, David BOHADLO a Petr ŠURÁNEK. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8.

MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 576 s. ISBN 978-80-7357-748-3.

MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 17. ISBN 80-7201-639-3.

POTĚŠIL, Lukáš, Vojtěch ŠIMÍČEK a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6.

WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

Kapitoly v knihách, články (i elektronické), příspěvky ve sbornících

FILIP, Jan. Aktuální podněty Ústavního soudu k nové úpravě volebního soudnictví. *Právní zpravodaj*, 2005, roč. 6, č. 6, s. 1, 3–5. ISSN 1212-8694.

Evropský soud pro lidská práva

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Delcourt proti Belgii*, ze dne 17. 1. 1970, stížnost č. 2689/65. In: HUDOC [online]. Dostupné z: <http://www.echr.coe.int/>

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Golder proti Spojenému království*, ze dne 21. 2. 1975, stížnost č. 4451/70. In: HUDOC [online]. Dostupné z: <http://www.echr.coe.int/>

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Campbell a Fell proti Spojenému království*, ze dne 28. 6. 1984, stížnost č. 7819/77 a 7878/77. In: HUDOC [online]. Dostupné z: <http://www.echr.coe.int/>

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Airey proti Irsku*, ze dne 6. 2. 1981, stížnost č. 6289/73. In: HUDOC [online]. Dostupné z: <http://www.echr.coe.int/>

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Brualla Gómez de la Torre proti Španělsku*, ze dne 19. 12. 1997, stížnost č. 26737/95. In: HUDOC [online]. Dostupné z: <http://www.echr.coe.int/>

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Orujov proti Ázerbájdžánu*, ze dne 26. 7. 2011, stížnost č. 4508/06. In: HUDOC [online]. Dostupné z: <http://www.echr.coe.int/>

Národní soudy

Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 699/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03.

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 938/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 2723/13.

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 3106/13.

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2015, sp. zn. I. ÚS 354/15.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 46/17.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, č. j. Vol 11/2004-31, publ. pod č. 471/2005 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011-64, publ. pod č. 2260/2011 Sb. NSS.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 7/2012-69, publ. pod č. 2797/2013 Sb. NSS.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. Vol 4/2016-191, publ. pod č. 3522 Sb. NSS.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017-175.

Kontakt

ivo.keisler@gmail.com

Přezkum veřejných zakázek malého rozsahu

Miroslav Knob

Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta,
Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

Problematika přezkumu veřejných zakázek malého rozsahu patří k jedné z palčivých otázek veřejného investování v České republice. Jedná se o zakázky zadávané veřejným zadavatelem, jejichž hodnota v případě dodávek a služeb nedosahuje limitu dvou milionů korun a v případě stavebních prací nedosahují limitu šesti milionů korun. Zadavatel není při zadávání tohoto typu veřejné zakázky vázán zákonem o zadávání veřejných zakázek s tou výjimkou, že musí dodržet zásady zákazu diskriminace, zásadu rovného zacházení, zásadu transparentnosti a přiměřenosti. Podle důvodové zprávy k novému zákonu o zadávání veřejných zakázek tvoří tyto zakázky přibližně 40 % veškerých vynaložených veřejných finančních prostředků.

Za doby platnosti starého zákona o veřejných zakázkách byla patrná snaha zákonodárce držet veřejné zakázky malého rozsahu mimo přezkumnou pravomoc Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Tento přístup však byl zpochybněně rozhodovací praxí správních soudů. V novém zákoně o zadávané veřejných zakázek je dozorová pravomoc úřadu nad veřejnými zakázkami malého rozsahu výslovně vyloučena. Tato právní úprava je hojně kritizována především ze strany nevládních organizací bojujících za transparentní státní správu.

Cílem příspěvku je analyzovat dosavadní debatu nad problematikou přezkumné pravomoci úřadu ve vztahu k veřejným zakázkám malého rozsahu a shrnout základní problematické body obou přístupů – tedy jak přístupu otevření přezkumu veřejných zakázek malého rozsahu Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, tak přístupu zvoleného zákonodárcem.

Klíčová slova

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže; Veřejná zakázka malého rozsahu; zákon o veřejných zakázkách; zákon o zadávání veřejných zakázek.

1 Úvod

Právo na přístup k soudu lze z obecného hlediska chápat také jako právo na přístup ke spravedlnosti, respektive k nezávislému orgánu, který nestranně posoudí právní nároky zúčastněných stran. Soudem vždy nemusí být soud ve smyslu orgánu justice, především v oblasti práva správního může stejnou funkci plnit i orgán státní správy, rozhodující o právech a povinnostech fyzických či právnických osob. Přístup k tomuto orgánu může znamenat stejně důležitou hodnotu jako přístup k soudu, ostatně možnost žaloby ve správním soudnictví předpokládá, že věc byla předtím řešena právě před správním orgánem. V rámci práva veřejných zakázek se již několik let velmi bouřlivě diskutuje přístup ke správnímu orgánu, se všemi výše uvedenými konotacemi, konkrétně ve vztahu k veřejným zakázkám malého rozsahu.

Problematika přezkumu veřejných zakázek malého rozsahu (dále také „VZMR“) patří k jedné z palčivých otázek veřejného investování v České republice. Jedná se o zakázky zadávané veřejným zadavatelem, jejichž hodnota v případě dodávek a služeb nedosahuje limitu dvou milionů korun a v případě stavebních prací nedosahují limitu šesti milionů korun. Zadavatel není při zadávání tohoto typu veřejné zakázky vázán zákonem o zadávání veřejných zakázek s tou výjimkou, že musí dodržet zásady zákazu diskriminace, zásadu rovného zacházení, zásadu transparentnosti a přiměřenosti. Podle důvodové zprávy k novému zákonu o zadávání veřejných zakázek tvoří tyto zakázky přibližně 40% veškerých vynaložených veřejných finančních prostředků¹.

Za doby platnosti již neúčinného zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále „ZVZ“ či „zákon o veřejných zakázkách“) byla patrná snaha zákonodárce držet veřejné zakázky malého rozsahu mimo přezkumnou pravomoc Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále také „ÚOHS“).

Tato právní úprava se setkala s kritikou především ze strany nevládních organizací bojujících za transparentní státní správu, které se snaží, aby finanční prostředky zadávané v režimu VZMR byly pod dohledem kontrolních orgánů. V rámci odborné debaty postupně vykrytalizovaly dva názorové

¹ Důvodová zpráva k zákonu o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2015 [cit. 9. 5. 2018]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7 & CT=637 & CT1=0>

proudy, kdy především nevládní organizace požadovaly, aby VZMR podléhaly přezkumné pravomoci ÚOHS. Ze strany samotného úřadu byl tento přístup často kritizován a úřad sám ve své rozhodovací praxi důsledně neuznával svoji přezkoumanou pravomoc nad VZMR. V rámci soudního přezkumu tohoto přístupu však soudy přístup ÚOHS k problematice VZMR zkomplikovaly.

Změna nastala s účinností nové právní úpravy v oblasti veřejných zakázek na podzim roku 2016. V novém zákoně č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále „ZZVZ“ či „zákon o zadávání veřejných zakázek“) je dozorová pravomoc úřadu nad veřejnými zakázkami malého rozsahu výslovně vyloučena.

Cílem příspěvku je analyzovat dosavadní debatu a soudní rozhodovací praxi, týkající se problematiky přezkumné pravomoci úřadu ve vztahu k veřejným zakázkám malého rozsahu. Příspěvek shrne základní problematické body dvou přístupů – tedy jak přístupu otevření přezkumu veřejných zakázek malého rozsahu Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, tak přístupu zvoleného zákonodárcem. Dále se příspěvek bude věnovat dalším možnostem, jak kontrolovat zadávání veřejných zakázek malého rozsahu mimo dozorovou činnost úřadu.

2 Problematika přezkumu VZMR v zákoně o veřejných zakázkách

Veřejné zakázky malého rozsahu představovaly již od počátku účinnosti zákona o veřejných zakázkách značně nejistou šedou zónu veřejného financování. V rámci ustanovení § 18 ZVZ bylo do zákona vloženo ustanovení, dle kterého „[z]adavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky malého rozsahu; veřejný zadavatel je však povinen dodržet zásady uvedené v § 6.“ Zásady uvedené v § 6 ZVZ představují základní zásady postupu zadavatele, konkrétně § 6 ZVZ stanoví, že „zadavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazů diskriminace.“²

² V rámci jedné z mnoha novel ZVZ přibyl ještě druhý odstavec k tomuto paragrafu, který stanovuje, že „[z]adavatel nesmí omezovat účast v zadávacím řízení těm dodavatelům, kteří mají sídlo nebo místo podnikání v členském státě Evropské unie a ostatních státech, které mají s Českou republikou či Evropskou unií uzavřenu mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelů z těchto států k zadávané veřejné zakázce“.

Zákonodárce zvolením této nepřiliš přesné specifikace procesních požadavků na samotné zadávání veřejných zakázek malého rozsahu způsobil, že praxe jejich zadávání se stala předmětem mnoha sporů mezi dodavateli a zadavateli. Který konkrétní postup ještě naplňuje dodržení základních zásad a který již ne? Z logiky věc na sebe první spory u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nenechaly dlouho čekat.

Stěžejním bodem se však stala problematika příslušnosti ÚOHS k přezkumu veřejných zakázek malého rozsahu.

2.1 Přezkum VZMR ze strany ÚOHS před novelou

Dle původního znění ustanovení § 112 odst. 1 ZVZ „*Úřad vykonává dohled nad dodržováním tohoto zákona, při kterém přezkoumává zákonnost úkonů zadavatele s cílem zajistit zachování zásad podle § 6.*“ S ohledem na znění tohoto ustanovení nepřekvapí, že správní soudy neměly problém s konstatováním, že úřad je k přezkumu VZMR příslušný. Novelizací ustanovení § 112 odst. 1 ZVZ bylo toto ustanovení změněno tak, že ÚOHS „*vykonává dohled nad dodržováním tohoto zákona.*“ Materiálně je však znění těchto ustanovení prakticky stejné.

Poprvé byla tato úvaha předestřena v rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 Ca 30/2008-190 ze dne 11. 8. 2009, kde soud konstatoval, že „*vychází z hlavního účelu výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek; tím je podle § 112 odst. 1 ZVZ přezkoumávání zákonnosti úkonů zadavatele, a sice právě s cílem zajištění zachování zásad podle § 6 ZVZ. Žalovaným je přezkoumatelný s možností uložení sankce nejen konkrétní úkon zadavatele, který je v rozporu s konkrétní v ZVZ výslovně stanovenou povinností, nýbrž také jeho postup, jenž je v rozporu se základními zásadami, jimiž se musí zadavatel v zadávacím řízení při všech svých úkonech řídit. Konkrétní úkon zadavatele v rámci „zadávání“ (§ 17 písm. m/ ZVZ) by mohl být zdánlivě zákonným, neboť by prima facie vzbuzoval dojem formální a procedurální správnosti, a však byl by fakticky uskutečněn způsobem, který by (skrytě) porušoval zásady stanovené v § 6 ZVZ. Z právě uvedeného zdejší soud podává první argument ve prospěch příslušnosti žalovaného k přezkumu postupu zadavatele při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu (limitovaného na otázku dodržení zásad podle § 6 ZVZ): pokud se v případech, kdy je třeba uskutečňovat jednotlivé kroky podle ZVZ, mohou tyto kroky prima facie jevit jako zákonné, avšak může být porušen § 6 ZVZ, není jediného důvodu, pro který by měla být odůvodnitelnou rezignace na přezkum dodržení těchto zásad v případech, kdy*

je třeba dodržovat „toliko“ tyto zásady a není třeba jednotlivé kroky podle ZVZ jinak uskutečňovat (tedy právě V případě zadávání veřejných zakázek malého rozsahu).“

Soud se dále zabýval normativním založením věcné příslušnosti ÚOHS k přezkumu veřejných zakázek malého rozsahu, kdy konstatoval, že tento závazek plyne právě ze znění ustanovení § 112 odst. 1 ZVZ.

Výše předestřené závěry soud vyslovil přes velmi urputnou argumentaci úřadu, který tvrdil, že příslušný k přezkumu VZMR není. Jiří Kindl ve vztahu k této argumentaci v rámci své glosy k rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterým byl tento rozsudek krajského soudu potvrzen, konstatuje, že je to dle jeho zkušenosti poprvé, co se správní orgán snaží omezit svoji jurisdikci³. Důvod pro tento postup úřadu byl jednoduchý. Zákonodárce v rámci systematizace přezkumného řízení před úřadem s přezkumem VZMR nepočítal. Ostatně, proti VZMR nelze ani podat námitky, jejichž podání je podmínkou pro podání návrhu na zahájení správního řízení. Úřad se také zcela jistě bál enormního zvýšení nápadu, především pak u bagatelních zakázek.

Jak již bylo uvedeno výše, tento závěr Krajského soudu v Brně byl potvrzen rozhodnutím NSS č. j. 2 Afs 132/2009-275 ze dne 26. 1. 2011. NSS zde již argumentuje novelizovaným zněním ustanovení § 112 odst. 1 ZVZ, které nabylo účinnosti těsně po vydání původního rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud ale nevidí v této změně žádný materiální rozdíl ve vztahu k příslušnosti úřadu k přezkumu VZMR⁴. Konkrétně soud konstatuje, že „[ú]prava výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek vyplývá z ustanovení § 112 a násl. zákona o veřejných zakázkách. Z ustanovení § 112 odst. 1 je zřejmé, že zákon o veřejných zakázkách o dohledu nad veřejnými zakázkami malého rozsahu výslovně nehovoří; dopadá obecně na všechny veřejné zakázky bez rozlišení. Stěžovatel podle něj vykonává dohled nad dodržováním tohoto zákona, z čehož je pak (v souladu s právním názorem krajského soudu) nutno dovodit, že i nad dodržováním jeho § 18 odst. 3, věty za středníkem. Tento dohled je zaměřen na zákonnost úkonů zadavatele.

³ Dohled nad zakázkami malého rozsahu ze strany ÚOHS. *Jiné právo* [online]. 2011 [cit. 9. 5. 2018]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2011/03/dohled-nad-zakazkami-maleho-rozsahu-ze.html>

⁴ Konkrétně pak dopad této novely, respektive fakt, že na tento závěr soudu novela dopad neměla, řešil Krajský soud v Brně ve svém rozhodnutí sp. zn. 30 Af 18/2013-48 ze dne 30. 7. 2017. Rozhodnutí bylo potvrzeno NSS.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že pojem úkony zadavatele není možno vykládat restriktivně, tedy jen jako právní úkony předpokládané zákonem o veřejných zakázkách (tedy formalizovaná jednání popsaná v zákoně), ale jako veškerou (ne)činnost zadavatele (nikoli jiných subjektů, zúčastnivších se na zadávacím procesu), s nimiž zákon o veřejných zakázkách spojuje nějaké právní důsledky. Kritériem, kterým má být tato (ne)činnost zadavatele poměřována, je právě zachování zásad uvedených v § 6 zákona. Tato kritéria přitom představují obecný rámec povinností zadavatelů; u podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek jsou konkretizovány v předepsaném postupu dle zákona o veřejných zakázkách, u zakázek malého rozsahu tyto povinnosti konkretizovány nejsou. Lze tedy přijmout další dílčí závěr, a sice, že z ustanovení § 112 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách lze pravomoc stěžovatele k výkonu dohledu nad veřejnými zakázkami malého rozsahu dovodit, byť jen v intencích dodržení obecných zásad postupu veřejného zadavatele, vyjmenovaných v § 6 citovaného zákona.“

Přesto, že se názor vyslovený soudy ve správním soudnictví zdál zcela jasný, ÚOHS dále držel svoji argumentační linii, dle které není příslušný k přezkumu VZMR. Jako příklad argumentace úřadu může sloužit rozhodnutí předsedy úřadu č. j. ÚOHS-R154/2010/VZ-1107/2011/310/JSl ze dne 23. 3. 2011, ve kterém předseda konstatuje, že „s odkazem na kompetence Úřadu vymezené v § 112 zákona opakovaně uvádím, že podle ust. § 112 odst. 1 zákona Úřad vykonává dohled nad dodržováním tohoto zákona, přičemž podle § 112 odst. 2 písm. b) zákona při výkonu dohledu nad dodržováním zákona rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky a soutěži o návrh postupoval v souladu s tímto zákonem. Zadáváním se potom dle § 17 písm. m) zákona rozumí závazný postup podle zákona, jehož účelem je zadání veřejné zakázky, a to až do uzavření smlouvy nebo do zrušení zadávacího řízení. U veřejných zakázek malého rozsahu se však zadávací řízení neprovádí, a proto nelze ze strany Úřadu ve správním řízení ani přezkoumat, zda zadavatel postupoval v souladu s ust. § 6 zákona.“ Zajímavé zde je, že toto rozhodnutí bylo vydáno až po potvrzujícím rozsudku NSS, Úřad se proto rozhodl jít do otevřeného boje se správním soudnictvím a ignorovat právní názor vyslovený soudy.

Tato potenciálně velmi nebezpečná situace však byla poměrně rychle vyřešena zákonodárcem, když dne 31. 3. 2012 nabyla účinnosti novela ZVZ přijatá jako zákon č. 55/2012 Sb., která zcela změnila text ustanovení § 112 odst. 1 ZVZ.

2.2 Přezkum VZMR ze strany ÚOHS po novele

Dle nového znění ustanovení § 112 odst. 1 ZVZ „*Úřad vykonává dohled nad postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek a soutěží o návrh (...)*.“ Jednoznačným záměrem zákonodárce bylo navázat příslušnost ÚOHS k přezkumu na „*postup zadavatele při zadávání veřejných zakázek*“, přičemž dle ustanovení § 17 písm. m) ZVZ, které je legální definicí pojmu zadávání, se zadáváním rozumí „*řádný postup zadavatele podle tohoto zákona v zadávacím řízení (...)*.“ Ve spojení s výjimkou pro VZMR stanovenou v ustanovení § 18 ZVZ, dle které zadavatel „*není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky malého rozsahu*“ vznikla na úrovni úřadu argumentace dovozuující, že uzavření smlouvy na VZMR není zadáváním a tudíž nespadá pod přezkumnou pravomoc Úřadu.

Podobná argumentace se použila i ve vztahu k původnímu znění před novelou, kdy se takto argumentovalo ustanovením § 112 odst. 2 písm. b) ZVZ, dle kterého „*Úřad při výkonu dohledu nad dodržováním tohoto zákona rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky a soutěží o návrh postupoval v souladu s tímto zákonem.*“

ÚOHS výše uvedenou argumentaci poprvé použil v rozhodnutí prvního stupně č. j. ÚOHS-S136/2012/VZ-7395/2012/530/RNi ze dne 18. 5. 2012, tedy měsíc a půl od nabytí účinnosti předmětné novely. Zde se však úřad pouze omezil na výčet relevantních paragrafů zákona a konstatoval, že „*[z] výše citovaných ustanovení zákona je zřejmé, že uzavření smluv na veřejné zakázky malého rozsahu neprobíhá v zadávacím řízení a nedochází tedy k jejich zadání podle zákona.*“ Tato argumentace pak představovala standardizované rozhodnutí ÚOHS za situace, kdy návrh napadal postup zadavatele při uzavírání smlouvy na VZMR.

Postupem času se však argumentace Úřadu rozšířila, především v rámci rozhodovací praxe předsedy ÚOHS. V rozhodnutí č. j. ÚOHS-R104/2013/VZ-2208/2013/310/RBu ze dne 31. 1. 2014 předseda úřadu argumentuje, že „*[o] správnosti závěrů Úřadu obsažených v napadeném rozhodnutí svědčí rovněž ustanovení § 110 odst. 1 zákona, podle kterého může kterýkoliv dodavatel podat zdůvodněné námitky, a to pouze při zadávání nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek či v soutěži o návrh. Z výkladu a contrario v této souvislosti vyplývá, že nelze*

účinně uplatnit námitky při postupu předcházejícím uzavření smlouvy na veřejnou zakázku malého rozsahu, a na základě těchto námitek posléze uplatnit u Úřadu účinný návrh na zahájení správního řízení. Jinými slovy ani ustanovení § 110 zákona nepočítá v případě veřejné zakázky malého rozsahu s možností podat námitky, které jsou podmínkou pro podání návrhu. Zákon rovněž neupravuje v případě řízení o přezkoumání úkonů zadavatele o veřejné zakázce malého rozsahu některé procesní instituty, které jsou významné pro řádné a zákonné vedení správního řízení. Zákon například neupravuje lhůtu, do které musí být návrh uplatněn, když zákon neumožňuje účinně uplatnit námitky v případě veřejných zakázek malého rozsahu. Návrh navrhovatele v případě veřejné zakázky malého rozsahu nebude mít nikdy předepsané náležitosti podle ustanovení § 114 odst. 3 zákona, protože doklad, který navrhovatel označí jako „doklad o doručení námitek“ nebude ve smyslu zákona „dokladem o doručení námitek“, jelikož zákon vůbec neupravuje a neumožňuje uplatnit námitky u veřejných zakázek malého rozsahu.“ Tato linie argumentace je konzistentní s úmyslem zákonodárce vyloučit ÚOHS z přezkumu zadávání VZMR, proto tedy, jak předseda úřadu argumentuje, není případný přezkum navázán na další instituty ZVZ a nedává v celkovém kontextu právní úpravy smysl.

2.3 Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS

Ačkoliv se mohlo zdát, že téma VZMR je jednou pro vždy uzavřeno, Nejvyšší správní soud na čas utichlou debatu znovu rozvířil. Dne 2. 2. 2017 bylo vydáno rozhodnutí rozšířeného senátu č. j. 9 As 195/2015-68 ve kterém se rozšířený senát NSS vypořádal s výše uvedenou argumentací ÚOHS. A shledal, že i přes tyto argumenty je ÚOHS příslušný k přezkumu VZMR. Soud nejprve zpochybnil neprovázanost pojmu „zadávání“ s veřejnými zakázkami malého rozsahu, která byla pro argumentaci o nepříslušnosti ÚOHS klíčová. Konkrétně soud uvedl, že „[v]ětší obtíže nepochybně vznikají při výkladu pojmu zadávání veřejné zakázky a pojmu postup zadavatele, který je povinen dodržovat podle tohoto zákona. Na jednu stranu stěžovatel a následně i předkládající senát poukazuje na § 17 písm. m) ZVZ, v němž se uvádí, že pro účely tohoto zákona se rozumí (...) zadáváním závazný postup zadavatele podle tohoto zákona v zadávacím řízení, jehož účelem je zadání veřejné zakázky, a to až do uzavření smlouvy nebo do zrušení zadávacího řízení; zadáváním se rozumí i postup zadavatele směřující k zadání veřejné zakázky v dynamickém nákupním systému, a řízení, ve kterém veřejný zadavatel zadává veřejnou zakázku na základě rámcové smlouvy. Na druhou stranu je zřejmé, že (jak uvedeno

shora) i zakázky malého rozsahu jsou veřejnými zakázkami podle zákona o veřejných zakázkách a postup vedoucí ke uzavření smlouvy na zakázku malého rozsahu zákon o veřejných zakázkách v různých ustanoveních rovněž nazývá zadáváním veřejné zakázky. Nejvíce patrné je to v § 18 odst. 5 ZVZ, kde se uvádí: Zadavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky malého rozsahu; veřejný zadavatel je však povinen dodržet zásady uvedené v § 6. Odkazované ustanovení § 6 říká, že zadavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazů diskriminace. Pojem „zadávání“ uvádí zákon o veřejných zakázkách v souvislosti se zakázkami malého rozsahu také v § 26 odst. 5.“

Soud následně cituje důvodovou zprávu k ZVZ a provazuje svoje úvahy s rozhodovací praxí Soudního dvora Evropské unie, především ve vztahu k nároku na soudní ochranu při zadávání veřejných zakázek. Rozšířený senát zde uzavírá, že „zásada výkladu vnitrostátních předpisů souladného s právem EU rovněž vyžaduje, aby v případech pochybností byla právům osob dotčených zadáváním zakázek malého rozsahu poskytována pokud možno obdobná a obdobně účinná ochrana jako v případech veřejných zakázek podlimitních, u nichž pouze české právo vyžaduje jejich zadávání v rámci zadávacího řízení a dodavateli o tyto zakázky se ucházejícím poskytuje ochranu prostřednictvím pravomoci stěžovatele rozhodovat o souladu postupu zadavatelů se zákonem o veřejných zakázkách. Právě prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí stěžovatele o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele se dotčeným osobám dostává možnost soudní ochrany jejich práv.“ Na základě této úvahy soud uzavírá, že úřadu nic nebrání tomu, aby přezkoumal, zda zadavatel při zadávání VZMR dodržel ustanovení § 6 ZVZ.

Značně alibisticky pak rozšířený senát dodává, že „[ú]čelem dohledové pravomoci stěžovatele nad zadáváním veřejných zakázek malého rozsahu jistě není podrobná kontrola veškerých zakázek malého rozsahu v České republice, spíše otevírá možnost zásahu kompetentního orgánu v případě excesivního porušení zásad transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení veřejným zadavatelem při zadávání zakázek malého rozsahu. Již možnost vykonání dohledových pravomocí stěžovatele přispívá ke kultivaci postupů veřejných zadavatelů při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu.“ Jak si soud takový zásah „v případě excesivního porušení zásad“ představuje, ale dále neuvádí. Lze však předpokládat, že navrhovatel, který bude ručit za svůj návrh složenou kaucí, bude požadovat nápravu každého pochybení, nikoliv pouze pochybení excesivního.

Za zmínku pak stojí odlišné stanovisko soudkyně Barbary Pořízkové, které poukazuje právě na nesystematičnost svěření pravomoci přezkumu VZMR do rukou úřadu za situace, kdy toto zákonodárce zcela jistě nezamýšlel.

3 Dopady změn zavedených zákonem o zadávání veřejných zakázek

Ke dni 1. 10. 2016 nabyl účinnosti nový zákon o zadávání veřejných zakázek. Jedná se o zcela nový předpis, který nahrazuje dosavadní právní úpravu zákona o veřejných zakázkách.

Základní právní úprava VZMR zůstala v ZZVZ zachována. Podle ustanovení § 31 ZZVZ není zadavatel povinen zadat v zadávacím řízení veřejnou zakázku malého rozsahu. Při jejím zadávání je však zadavatel povinen dodržet zásady podle § 6 ZZVZ. Co se však mění je úprava příslušnosti ÚOHS jako orgánu dozoru. Konkrétně ustanovení § 248 odst. 1 ZZVZ uvádí, že veřejné zakázky malého rozsahu nespádají do působnosti Úřadu, když stanoví, že „*Úřad vykonává dozor nad dodržováním pravidel stanovených tímto zákonem a zadávacími podmínkami pro zadání podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky, včetně koncese s výjimkou koncesí malého rozsahu podle § 178, a pro zvláštní postupy podle části šesté (...)*“. Skutečnost, že veřejné zakázky malého rozsahu jsou dle ZZVZ ze správního přezkumu vyloučeny, uvádí výslovně také důvodová zpráva k tomuto zákonu⁵.

Nový zákon tak opouští chaotickou a nepřehlednou úpravu předchozího zákona, přičemž po zkušenostech s rozhodovací praxí ve vztahu k předchozímu zákonu zcela jednoznačně vyloučil přezkum VZMR z působnosti ÚOHS. Dá se předpokládat, že takto jasné ustanovení nebude v praxi vyvolávat nejasnosti ohledně svého výkladu.

4 Závěr

Celým příspěvkem se jako hlavní motiv táhne střet práva na soudní ochranu (či jinou ochranu nezávislým orgánem) a požadavek ne efektivitu výkonu této ochrany ve vztahu k co nejširšímu okruhu subjektů. Jak bylo

⁵ „K § 248: [...] Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nepřezkoumává veřejné zakázky malého rozsahu (s výjimkou takových veřejných zakázek malého rozsahu, při jejichž zadávání zadavatel dobrovolně postupuje v přísnějším režimu, tj. zadává je v některém z druhů zadávacího řízení) a koncese malého rozsahu.“

demonstrováno výše, předchozí nešťastná právní úprava měla za následek, že snaha o přiznání soudní ochrany potenciálně ohrožovala fungování instituce, která tuto ochranu měla poskytovat, tedy ÚOHS.

V rámci soudního přezkumu zvítězil požadavek na přezkum veřejných zakázek malého rozsahu úřadem, avšak za cenu, že zákonná úprava řízení před úřadem s touto variantou nepočítala a potenciálně by ve svém praktickém využití způsobovala více problémů.

Nová právní úprava v rámci zákona o zadávání veřejných zakázek se vydala tou jednodušší cestou. Zákonodárce zcela jasně vyloučil příslušnost ÚOHS k přezkumu veřejných zakázek malého rozsahu, čímž by již snad měly být ukončeny všechny pochybnosti ohledně toho, zda je k němu úřad příslušný. Co však nový zákon nevyřešil, je samotný materiální přezkum VZMR. Už víme, že nebude probíhat na poli Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Potenciálně tak zůstávají další právní předpisy, na základě kterých lze provádět kontrolu hospodaření zadavatelů při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, například postupy podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů.

Nakolik tyto předpisy poskytují dostatečnou kontrolu vynakládání veřejných prostředků prostřednictvím veřejných zakázek malého rozsahu, je otázka, která přesahuje možnosti tohoto příspěvku.

Kontakt

mirek.knob@gmail.com

Práva príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže v konaní pred súdom

Ingrida Papáčová

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta,
Univerzita Komenského, Bratislava, Slovenská republika

Abstrakt

Zbor väzenskej a justičnej stráže bol v aktuálnej podobe, ako ho poznáme dnes v Slovenskej republike, vrátane jeho základného počtu pôsobenia a vrátane definovania jeho základných kompetencií do Slovenského právneho poriadku zakomponovaný zákonom č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže v znení neskorších právnych predpisov.

Jedná sa o špecifický Zbor, ktorý má v systéme orgánov verejnej správy samostatné postavenie. Na základe toho sa Zbor riadi prioritne internými predpismi a dokumentami, z čoho vyplýva, že aj prejednávanie skutkov príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže bude podriadené tomuto režimu.

Autorka v príspevku poukáže na spôsoby riešenia disciplinárnych previnení príslušníka s ohľadom na tie skutky, na ktorých prejednanie má príslušník právo v súdnom konaní, a teda či vôbec má príslušník Zboru väzenskej a justičnej stráže právo na prístup k súdu.

Kľúčová slova

Disciplinárne previnenie; konanie pred súdom; priestupok; trestný čin; Zbor väzenskej a justičnej stráže.

1 Zbor väzenskej a justičnej stráže

Zbor väzenskej a justičnej stráže patrí svojim charakterom medzi verejné ozbrojené zbory, ktoré vykonávajú svoju pôsobnosť v rozsahu zákona č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže v znení neskorších právnych predpisov („Zákon o Zbore väzenskej a justičnej stráže“).

Samotný rozsah činnosti, ako aj stanovenie služobného pomeru príslušníka sú však doplnené zákonom č. 73/1998 Zb. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších právnych predpisov („Zákon o štátnej službe“).

Špecifikom tohto zboru je, že vyššie uvedené zákony síce stanovujú základnú škálu postavenia, ako aj činnosti Zboru väzenskej a justičnej stráže, avšak konkrétne náležitosti každého príslušníka sú stanovené v služobnom pomere každého z nich samostatne. Taktiež je nutné dodať, že sa jedná o zbor, ktorého základné náležitosti síce vyplývajú z platnej právnej úpravy Slovenskej republiky, avšak väčšina náležitostí v zbore je riešená internými dokumentmi Zboru väzenskej a justičnej stráže.

Vo všeobecnosti teda možno povedať, že sa jedná o špecifický verejný ozbrojený zbor, ktorý vykonáva svoju činnosť v súlade s platnou právnou úpravou, ako aj v súlade s internými dokumentmi Zboru väzenskej a justičnej stráže.

2 Deliktuálne previnenie sa príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže

Príslušníci Zboru väzenskej a justičnej stráže tvoria samostatnú skupinu príslušníkov, ktorí vyplývajú z ich postavenia v systéme, spadajú pod osobitný režim. S tým je spojený aj ich výkon služobného pomeru, z ktorého v prípade jeho nedodržania, či porušovania dôjde k vyvodu dôsledkov voči príslušníkovi.

V rámci služobného pomeru príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže rozoznávame 2 dôležité momenty:

- ak príslušník Zboru väzenskej a justičnej stráže plní svoje povinnosti vyplývajúce z jeho služobného pomeru – prejavuje sa v podobe disciplinárnej odmeny,
- ak príslušník Zboru väzenskej a justičnej stráže neplní svoje povinnosti vyplývajúce z jeho služobného pomeru – prejavuje sa v podobe disciplinárneho previnenia.

A práve druhou skupinou, čiže skupinou disciplinárneho previnenia a s ním súvisiaceho potrestania príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže,

sa budeme zaoberať. Z nej totiž bude prameniť alebo naopak nebude prameniť právo príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže na postavenia sa a pojednanie jeho vecí na súde.

Najprv je však vhodné definovanie základných činov príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže, ktorých sa môže dopustiť.

Takéto činy možno rozdeliť do troch samostatných skupín, a to:

- disciplinárne previnenie,
- priestupok,
- trestný čin.

2.1 Disciplinárne previnenie

Prvú skupinu činov proti služobnej disciplíne tvoria disciplinárne previnenia. „*Disciplinárnym previnením je zavinené porušenie povinností policajta¹, pokiaľ nie je trestným činom alebo priestupkom.*“²

Disciplinárnym previnením sa v rovine Zboru väzenskej a justičnej stráže bude chápať spáchanie správnych disciplinárnych deliktov.

Nakoľko sa jedná o previnenie voči disciplíne, bude porušený interný poriadok Zboru väzenskej a justičnej stráže, a teda aj samotný postih bude vyvodzovaný voči príslušníkovi Zboru väzenskej a justičnej stráže interne, čiže v rámci Zboru ako takého.

V takomto prípade sa bude postupovať uložením disciplinárneho opatrenia. To môže mať podobu písomného pokarhania, zníženia služobného platu o 15%, a to na dobu najviac troch mesiacov, zníženia hodnosti o jeden stupeň na dobu až jedného roka, zákazu činnosti, prepadnutia veci alebo výčitky.³

¹ V uvedenom kontexte, t. Z. v kontexte Zákona o štátnej službe je nutné chápať policajtom nielen príslušníka Policajného zboru, ale aj príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže, Colnej polície a Železničnej polície.

² Zákon č. 73/1998 Zb. o štátnej službe o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších právnych predpisov, § 52 ods. 1.

³ Bližšie pozri: Zákon č. 73/1998 Zb. o štátnej službe o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších právnych predpisov, § 53 ods. 1 písm. a)–e) a § 54.

O tom, aký postih bude za konanie príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže vyvolený bude rozhodovať nadriadený orgán⁴ daného príslušníka, a to na základe závažnosti jeho konania.

2.2 Priestupok

„Priestupkom je zavinené konanie, ktoré porušuje alebo obrozňuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v tomto alebo v inom zákone, ak nejde o iný správny delikt postihnuteľný podľa osobitných právnych predpisov, alebo o trestný čin.“⁵

V prípade spáchaného priestupku príslušníkom Zboru väzenskej a justičnej stráže sa bude postupovať (ako v predošlom prípade) podľa Zákona o štátnej službe, čiže podľa osobitného právneho predpisu.⁶

Z uvedeného vyplýva, že aj v prípade vyvodzovania zodpovednosti za priestupky spáchané príslušníkom Zboru väzenskej a justičnej sa bude postupovať prioritne interne, čiže o danom priestupku rozhoduje nadriadený orgán.

2.3 Trestný čin

Poslednú kategóriu v rámci porušovania služobnej disciplíny tvorí páchanie trestnej činnosti príslušníkom Zboru väzenskej a justičnej stráže.

V prípade naplnenia skutkovej podstaty trestného činu dôjde k potrestaniu príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže, pričom potrestanie bude zodpovedať konkrétnej trestnej činnosti v závislosti od jej definovania v zákone č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších právnych predpisov („Trestný zákon“).

Takéto potrestanie príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže však pri spáchaní trestného činu nemusí byť jediným. Ak dôjde k právoplatnému odsúdeniu príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže za úmyselný trestný čin alebo za trestný čin, za ktorý mu bol uložený nepodmienečný trest

⁴ Bližšie pozri: Zákon č. 73/1998 Zb. o štátnej službe o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších právnych predpisov, § 50.

⁵ Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších právnych predpisov, § 2 ods. 1.

⁶ Bližšie pozri: Zákon č. 73/1998 Zb. o štátnej službe o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších právnych predpisov, § 52 ods. 2.

odňatia slobody, bude s takýmto príslušníkom ukončený služobný pomer, čiže dôjde k jeho prepusteniu zo služobného pomeru.

3 Právo na prístup k súdu

Ako sa uvádza vyššie, v prípade Zboru väzenskej a justičnej stráže sa jedná o špecifický zbor, ktorý v prípade porušenia služobného pomeru rozlišuje definovanie jeho porušenia v troch rovinách: v rovine disciplinárneho previnenia, priestupku a trestného činu.

Každé typ z uvedených porušení je sankcionovaný interne, čiže vo vnútri Zboru väzenskej a justičnej stráže nadriadeným subjektom.

Ale má takýto príslušník, o ktorom je rozhodnuté interne, právo na prístup k súdu?

Odpoveď je jednoduchá – áno. Jedná sa totiž o základné právo každého občana Slovenskej republiky na spravodlivé a nestranné rozhodovanie vo veci, pričom súd plní práve uvedenú funkciu. Rozhoduje však už o uložených disciplinárnych opatreniach voči príslušníkovi Zboru väzenskej a justičnej stráže.

Možno konštatovať, že v praxi k takémuto postupu častokrát nedochádza. Najbežnejším je však podanie žaloby na rozhodnutie o ukončení služobného pomeru, či o uložení disciplinárneho pokarhania.

Hlavne v prípade prepustenia zo služobného pomeru sa mnohokrát poukazuje na porušené právo príslušníka – porušenie jeho občianskej cti, ktoré vyplýva zo zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších právnych predpisov („Občiansky zákonník“), § 13, ods. 1: „Fyzická osoba má právo najmä sa domáhať, aby sa upustili od neoprávnených zásahov do práva na ochranu jeho osobnosti, aby sa odstránili následky týchto zásahov a aby mu bolo dané primerané zadost'učinenie.“⁷ Avšak v prípade, že sa jedná o hrubé porušenie, kde sa takéto zadost'učinenie nezdá postačujúce, je nutné vzhľadom na vážnosť a ujmu v spoločnosti uloženie náhrady za nemajetkovú ujmu.⁸

⁷ Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších právnych predpisov, § 13 ods. 1.

⁸ Bližšie pozri: Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších právnych predpisov, § 13 ods. 2.

Súdne rozhodnutie, ktoré poukázalo na uvedené je rozhodnutie so spisovou značkou R 103/1967, ktoré používajú sudy pri svojom argumentovaní. Tak sa stalo aj v prípade rozhodnutia Krajského súdu v Košiciach, ktorý vo svojom rozhodnutí konštatoval: „*Ochrana osobnosti sa poskytuje len v prípade závažného porušenia občianskej cti, ktoré predstavuje zásah do osobnosti občana obrozujúci jeho postavenie a uplatnenie v spoločnosti, že tento zásah musí byť objektívne spôsobilý takáto ujmu spôsobiť a musí ísť o jednanie proti mravnej integrite, znižovaniu dôstojnosti, vážnosti a cti, a jednanie, ktoré z hľadiska vzťahu občana k ostatným spoluobčanom obrozuje jeho postavenie a uplatnenie v spoločnosti (R 103/1967), že preukázanie zásahu do chránených práv je povinnosťou žalobcu a na jeho strane je dôkazné bremeno, aby preukázal, že došlo k zásahom do jeho osobnostných práv a že vznikli také následky, ktoré je potrebné odstrániť, pričom na priznanie žiadost'učenia v peniazoch v zmysle § 13 OZ zákon predpokladá splnenie zákonom kvalifikovaných podmienok, t.j. ak morálne žiadost'učenie sa javí v konkrétnom prípade nedostačujúcim a neoprávneným zásahom došlo k zníženiu dôstojnosti fyzickej osoby alebo jej vážnosti v spoločnosti značnej miere.*“⁹

Ďalším prípadom je skončenie služobného pomeru na základe spáchania trestnej činnosti príslušníkom Zboru väzenskej a justičnej stráže a vydaním rozhodnutia vo veci, ktoré má povahu odsudzujúceho rozsudku.¹⁰

V takom prípade bude s príslušníkom Zboru väzenskej a justičnej stráže skončený pracovný pomer: „*Služobný pomer sa končí*

- a) *zrušením v skúšobnej dobe,*
- b) *uvolnením,*
- c) *prepustením,*
- d) *stratou bodnosti,*
- e) *uplynutím dočasnej štátnej služby,*
- f) *úmrťou policajta,*
- g) *zákazom činnosti výkonu funkcie policajta,*
- h) *nadobudnutím právoplatnosti služobného hodnotenia so záverom, že policajt je nespôsobilý na zaradenie do stálej štátnej služby,*
- i) *ak policajt v prípravnej štátnej službe svojím zavinením nezískal policajné vzdelanie.*“¹¹

⁹ Rozsudok Krajského súdu Košice, zo dňa 29. 09. 2011, sp. zn. 11Co/240/2010.

¹⁰ Bližšie pozri: Rozhodnutie.

¹¹ Zákon č. 73/1998 Zb. o štátnej službe o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších právnych predpisov, § 189 ods. 1 písm. a) – i).

Pokiaľ budeme hovoriť o spáchaní trestnej činnosti, bude skončenie pracovného pomeru postupovať podľa prepustenia. Ten sa aplikuje na skončenie služobného pomeru, „*ak:*

- a) *pre nebo v dôsledku zníženia početných stavov Policajného zboru schválených vládou nie je iné služobné zaradenie,*
- b) *podľa rozhodnutia lekárskej komisie stratil dlhodobu zo zdravotných dôvodov spôsobilosť vykonávať akúkoľvek funkciu v Policajnom zbore alebo spôsobilosť vykonávať doterajšiu funkciu a nemožno ho previesť ani preložiť na inú funkciu v štátnej službe, ktorej výkon by nebol na ujmu jeho zdravia,*
- c) *podľa posudku služobného klinického psychológa nie je duševne spôsobilý na výkon štátnej služby,*
- d) *bol pri služobnom hodnotení hodnotený ako nespôsobilý vykonávať akúkoľvek funkciu v štátnej službe,*
- e) *porušil služobnú prísahu alebo služobnú povinnosť zvlášť hrubým spôsobom a jeho ponechanie v služobnom pomere by bolo na ujmu dôležitých záujmov štátnej služby,*
- f) *bol právoplatne odsúdený pre úmyselný trestný čin alebo pre trestný čin na nepodmienečný trest odňatia slobody,*
- g) *stratil štátne občianstvo Slovenskej republiky alebo nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky.*¹²

V takýchto prípadoch je teda priznaná možnosť príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže na to, aby predstúpil pred súd a obhajoval svoje práva, avšak už aj samotný Zákon o štátnej službe definuje vymedzenie určitých prípadov, ktoré sú nezlučiteľné s výkonom takejto funkcie, pričom právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ako aj uloženie nepodmienečného trestu odňatia slobody medzi ne určite patria.

Ak je podaná žaloba na súd vo veci prepustenia príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže zo služobného pomeru za spáchaný trestný čin, súdy rozhodujú aj o skutočnosti, či sa nejedná o dvojité potrestanie príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže za jeden skutok.

„Základným predpokladom existencie zboru je, že sa riadi ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi a medzinárodnými

¹² Zákon č. 73/1998 Zb. o štátnej službe o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších právnych predpisov, § 192 ods. 1 písm. a)–g).

*zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná. Tento základný predpoklad možno dodržať len vtedy, ak je vlastným pravidlom správania sa všetkých príslušníkov zboru. Zložením služobnej prísahy podľa § 17 ods. 1 zákona¹³ sa žalobca stal nositeľom štátnej moci, t.j. osobou, ktorej protiprávne konanie bude pre služobné pomery posudzované cez prizmu tohto sľubu. Zodpovedný príslub príslušníka k zboru k rešpektovaniu predpisov vyplýva z jeho účasti na plnení funkcií štátu, účasti na resocializačnom a reedukačnom procese osôb vykonávajúcich trest odňatia slobody. Preto je prirodzené očakávanie, že príslušník zboru bude pri svojom postavení príkladne rešpektovať zákony nielen v rámci služby, ale aj mimo nej.*¹⁴

Z uvedeného teda vyplýva, že v prípade spáchania trestnej činnosti príslušníkom Zboru väzenskej a justičnej stráže síce dochádza k postihu, avšak skončenie služobného pomeru predstavuje len dôsledok vo vzťahu k závažnému porušeniu služobnej disciplíny (ktorá pre príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže platí nielen počas aj mimo výkonu služby).

4 Záver

Rozhodovanie vo veciach príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže podlieha prioritne interným postupom. Ak však príslušník Zboru väzenskej a justičnej stráže pociťuje nepravdu, má právo sa vo svojej veci postaviť pred súd.

Tam sa môže dožadovať prostredníctvom procesných postupov zabezpečenia svojho práva. Takéto právo je však nutné preukázať prostredníctvom dôkazných prostriedkov, o ktorých rozhodne súd ako nezávislý a nestranný orgán.

Takýmto prostriedkom teda môže dôjsť k čiastočnej decentralizácii prílišnej internej rozhodovacej činnosti v Zbore väzenskej a justičnej stráže, ako aj k dosiahnutiu nestranného rozhodnutia vo veci príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže.

¹³ Blížšie pozri: Zákon č. 73/1998 Zb. o štátnej službe o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších právnych predpisov, § 17 ods. 1.

¹⁴ Rozsudok Krajského súdu Banská Bystrica zo dňa 28. 08. 2014, sp. zn. 24S/5/2014.

Uvedeným postupom je následne zaučená možnosť, aj v prípade služobného pomeru príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže, domôcť sa svojich práv prostredníctvom práva na prístup k súdu.

Literatura

Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších právnych predpisov.

Zákon č. 73/1998 Zb. o štátnej službe o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších právnych predpisov.

Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších právnych predpisov.

Rozsudok Krajského súdu Košice zo dňa 29. 9. 2011, sp. zn. 11Co/240/2010.

Rozsudok Krajského súdu Banská Bystrica zo dňa 28. 8. 2014, sp. zn. 24S/5/2014.

Kontakt

ingrida.papacova@flaw.uniba.sk

Stát jako subjekt aktivně legitimovaný k podání ústavní stížnosti

Martina Baráková

Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta,
Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

Príspevok se věnuje otázce aktivní legitimace státu k podávání ústavních stížností. Jeho cílem je posoudit, zda může být stát, jeho orgány a jím vytvořené subjekty oprávněn k podání ústavní stížnosti. Příspěvek proto postupně zkoumá otázku podstaty základních práv a nadání státu základními právy, povahu státu, jeho orgánů a jím vytvořených subjektů, a účel a funkci institutu ústavní stížnosti. Práce také shrnuje stěžejní aspekty dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu a vymezuje problematické oblasti judikatury.

Klíčová slova

Stát; aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti; Ústavní soud; ústavní stížnost; judikatura; základní práva a svobody.

1 Úvod

Legitimace účastníka je jednou ze stěžejních podmínek řízení, jež se nevy-myká ani řízení před Ústavním soudem. Jednoznačné vymezení subjektů aktivně legitimovaných k podání ústavní stížnosti představuje jednu ze stěžejních otázek v řízení o ústavních stížnostech a tedy i důležitou ústavněprávní otázku, které se Ústavní soud musí vždy věnovat v rámci hodnocení podmínek přípustnosti stížnosti k meritornímu projednání.

Ze všech typů řízení před Ústavním soudem se příspěvek zaměřuje pouze na řízení o ústavní stížnosti, přičemž se věnuje otázce aktivní legitimace státu a subjektů veřejné moci k podání ústavní stížnosti. Tedy otázky, zda se Česká republika a její orgány mohou domáhat ochrany ústavně zaručených práv u Ústavního soudu. Implicitně v sobě tato problematika zahrnuje i otázku, zda je stát a jeho subjekty nadán ústavně zaručenými právy.

Na problematiku aktivní legitimace lze nazírat dvěma způsoby. Jednak pohledem Ústavního soudu, jako soudního orgánu, jenž je jako ultima ratio povolán k ochraně ústavně zaručených práv, a který disponuje specializovanou pravomocí poskytovat ochranu subjektivním ústavně zaručeným právům, či z pohledu právní teorie. Pohledem Ústavního soudu, zejména s ohledem na judikaturu posledních let, by bylo možné příspěvek shrnout v několika odstavcích, avšak z doktrinnálního pohledu skýtá problematika řadu zajímavých aspektů. Příspěvek se proto bude věnovat především teoretickým východiskům aktivní legitimace státu k podávání ústavní stížnosti, které budou následně konfrontovány s postojem Ústavního soudu vyjádřeným zejména v jeho rozhodovací praxi.

Obecně je Ústavní soud dle čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) soudním orgánem ochrany ústavnosti, za jehož základní funkci lze považovat abstraktní kontrolu souladnosti norem s ústavním pořádkem. Ústavní soud však disponuje více významnými funkcemi, dvěma nejvýznamnějšími jsou kontrola veřejné moci a ochrana objektivního ústavního práva a prosazování základních práv a svobod.¹ Právě druhá funkce tvoří nejrozsáhlejší agendu Ústavního soudu a je představována řízeními o ústavních stížnostech dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Ústavní stížnost představuje specifický a subsidiární prostředek ochrany sloužící k ochraně ústavně zaručených základních práv jednotlivce.² Základním smyslem ústavní stížnosti je především zaručení subjektivní ochrany ústavně zaručeným právům jednotlivců, jejímž prostřednictvím dochází také ke garanci objektivní ústavnosti výkonu veřejné moci, proti jejímž rozhodnutí či zásahu ústavní stížnost směřuje.

Právní úprava aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti je obsažena v čl. 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), který přiznává oprávnění podat ústavní stížnost všem fyzickým a právnickým osobám, které tvrdí, že bylo pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byli účastníci, nebo opatřením či jiným zásahem orgánu veřejné moci porušeno jejich ústavně zaručené základní právo nebo svoboda. Toto na první pohled zcela srozumitelné ustanovení však v sobě skrývá otázku vymezení okruhu aktivně

¹ SALAICH, K. *Das Bundesverfassungsgericht*. 4. vyd. Mnichov: C. H. Beck, 1997, s. 133.

² ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005, s. 79.

legitimovaných subjektů, která představuje důležitou ústavněprávní otázku. Na straně aktivní legitimace právnických osob se ústavněprávní diskurs odehrává nad otázkou aktivní legitimace státu a právnických osob veřejného práva k podání ústavní stížnosti, neboť v jejich osobě se dostává do rozporu otázka ochrany ústavně zaručených práv, účelu ústavní stížnosti a funkcí státu. Tento mnohohrstevnatý problém bude rozebrán v následujícím příspěvku, jehož cílem je konfrontovat otázku aktivní legitimace státu a jeho subjektů³ k podání ústavní stížnosti s přístupem, jenž byl zvolen Ústavním soudem.

První část příspěvku se věnuje lidským a základním právům se zaměřením na funkce základních práv a na otázku, zda je stát nositelem základních práv. Následující část se zabývá státem z pohledu ústavního práva, neboť přesné vymezení povahy státu je pro otázku aktivní legitimace zcela esenciální, avšak nikoli banální. Třetí část příspěvku se zaměřuje konkrétně na institut ústavní stížnosti a zkoumá jeho funkce s ohledem na zodpovězení otázky, zda a do jaké míry lze uvažovat o státu a jeho orgánech, jako o subjektech oprávněných se domáhat ochrany svých subjektivně zaručených ústavních práv před Ústavním soudem. V závěru jsou teoretická východiska konfrontována s rozhodovací praxí Ústavního soudu.

2 Lidská a základní práva

Hodnoty zakotvené v Listině základních práv a svobod představují základní měřítko ochrany základních práv, jež zavazují stát, zahrnující všechny jeho orgány vykonávající veřejnou moc, při jeho činnosti. Stát je tak adresátem a garantem nároků zakotvených v Listině a mezinárodních smlouvách, které by měly být zohledňovány při výkonu veškeré veřejné moci. Vystává proto otázka, jež je pro existenci aktivní legitimace státu k podání ústavní stížnosti stěžejní, zda stát může být také nadán základními právy.

Předchůdcem základních práv, i s ohledem na přirozenoprávní základ Listiny, jsou lidská práva – kategorie, která je vůči základním právům originární a nadřazená. Lidská práva vyjadřují nároky na život a jeho kvality.

³ Pojem stát je velmi široký a věnuje se mu část tohoto příspěvku. Jako nositele veřejné moci je stát možné diferencovat na stát v užším smyslu (za nějž vystupují státní orgány), veřejnoprávní korporace (územní, osobní, věcné), veřejné ústavy a podniky, fyzické a právnické osoby soukromého práva. V širokém slova smyslu proto článek pracuje s pojmem stát a jeho subjekty.

Všeobecně ve všech obdobích vývoje lidských práv převládá společná jednotící myšlenka, že ústředním adresátem práv je člověk jako lidská bytost. Právě fyzické osoby jsou nositeli způsobilosti k základním právům a svobodám a mohou být subjektem nejširšího rozsahu základních práv a svobod. Naopak nadání právnických osob základními právy je od fyzických osob derivované. Dle teorie F. C. von Savignyho vytváří právo imaginární subjekty po vzoru člověka s cílem vysvětlit faktický stav ve společnosti.⁴ Přístup přiznávající právnickým osobám základní práva vychází především z myšlenky, že prostřednictvím právnických osob realizují fyzické osoby své individuální zájmy a vliv.⁵ Obecně platí, že právnické osoby jsou nadány základními právy a svobodami, jsou-li k tomu podle povahy tato práva použitelná.⁶ Tento přístup potvrdil Ústavní soud v jednom ze svých prvních nálezů ze dne 12. 7. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 3/94 (N 38/1 SbNU 279; 164/1994 Sb.), neboť Ústava ani Listina ho explicitně nezakotvuje. Ve specifickém postavení se nachází stát, jemuž je určen úkol vytvářet podmínky realizace lidských a občanských práv. Stát je subjektem nejvyšší veřejné moci, který je svým postavením i strukturou zcela jedinečný, neboť se jedná o univerzální instituci, která politicky organizuje společnost a veřejně vytváří pravidla chování ve společnosti, která následně uplatňuje.⁷ Moderní stát je reprezentován různými orgány a vytváří další specifické subjekty, prostřednictvím nichž vystupuje a realizuje své cíle.

Lidská práva primárně fungují jako základní kámen utváření vztahu člověka a státu. Tuto koncepci můžeme popsat jako vertikální. Naproti vertikálnímu vztahu státu a soukromých osob stojí koncepce horizontálního působení lidských práv. Mezi těmito dvěma póly existuje široká škála vztahů představující tzv. šedou zónu. Vertikální vztahy vychází z tradičního účelu lidských práv chránit jednotlivce před zneužíváním státní moci, které se opakovaně dělo v průběhu dějin. Ochrana lidských práv je tak vnímána pouze jako prostředek

⁴ PELIKÁN, Robert. *Právní subjektivita: (srovnávací studie)*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, xi, s. 30.

⁵ KLEIN M. F. a C. STARCK. *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*. 4th edition. Munich: Vahlen, 1999, vol. 1, s. 2174.

⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*. 2. podst. přeprac. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, xii., s. 127.

⁷ FILIP, Jan, Jan SVATON a Josef ZIMEK. *Základy státovědy*. 3. opr. a zkrác. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 5.

vztahující se k výkonu státní moci. Všechny lidskoprávní katalogy jsou formulovány primárně vertikálně a zpravidla nechraňují proti zásahům soukromých subjektů. Výjimkou je horizontální působení lidských práv, které ale nebývá předmětem formulací lidskoprávních dokumentů, ale otázkou jejich interpretace a aplikace soudy. Jde proto o koncept vytvářený zejména judikaturou.⁸ Horizontální koncepcí lidských práv představuje názor, že neexistuje žádný předpolitický, neboli přirozenoprávní stav, neboť veškeré právo i právní vztahy jsou výtvorem státu, který objektivní právo uznal a vytvořil.

Přijmutí pozitivněprávního přístupu k existenci lidských práv by znamenalo, že hledání zdůvodnění nadání základními právy nebo jejich přiznání určité skupině je irrelevantní, neboť postačuje skutečnost, že stát, jako ústavitel, se rozhodl některá práva určitým subjektům přiznat. Takto silný pozitivistický přístup by však byl v rozporu s pojetím Listiny, jež dle své preambule vychází z přirozenoprávního pojetí základních práv a svobod a v čl. 1 zdůrazňuje, že základní práva a svobody nepocházejí z vůle státu, nýbrž z existence lidské bytosti, jejímiž hlavními hodnotami jsou svoboda, rovnost a důstojnost. Zkoumání existence základních práv a svobod je proto ospravedlnitelné a lze při něm vycházet z geneze základních práv a zaměřit se na jejich povahu a funkci.

Možných pohledů na základní práva a jejich funkce existuje více, ale v moderní teorii základních práv se prosadilo rozlišování dvou funkcí základních práv (obránné funkce a objektivně-právní funkce), jež obě vycházejí z teorie statusů G. Jellinka.⁹ Teorie statusů umožňuje základní kategorizaci ústavně zaručených práv a jednotlivé statusy představují vztah jednotlivce vůči státu.¹⁰ Statusy rozlišujeme celkem čtyři (pasivní status, také *status passivus*;

⁸ BARTOŇ, M., Horizontální působení základních práv jako způsob pronikání ústavního práva do práva obyčejného (podústavního). In: HANUŠ, Jiří. *Interpretace práva ústavními soudy: (teoretické reflexe): sborník příspěvků z mezinárodního teoretického semináře «Interpretační rozsah právního řádu v rozhodování ústavního soudu» pořádaného Právníkou fakultou Zápaadočeské univerzity v Plzni 12. 5. 2006.* 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 17.

⁹ ALEXY, Robert. *A Theory of Constitutional Rights.* Oxford: Oxford University Press, 2004, liii, s. 377–380.

¹⁰ Status můžeme popsat jako určitý druh vztahu mezi jednotlivcem a státem, který má za cíl charakterizovat jednotlivce, nikoli jen právo, neboť statusy se zabývají tím co osoba právně je a ne tím, co má viz Jellinek in ALEXY, Robert. *A Theory of Constitutional Rights.* Oxford: Oxford University Press, 2004, liii, s. 164.

status negativus či *libertatis*; *status positivus* či *status civitatis*; a *status activus*). Pasivní status definuje jednotlivce jako subjekt státu, jehož prostřednictvím je stát oprávněn ukládat příkazy a povinnosti. Naproti němu stojí status negativus, jenž jednotlivci garantuje svobodnou sféru, do níž je státu zapovězeno vstupovat. Prostřednictvím pozitivního statusu pak stát přiznává jednotlivcům občanskoprávní nároky a garantuje jim prostředky k jejich efektivní realizaci (obsahuje tedy nejen rovinu garantující právní nároky, ale zaručuje také právní prostředky pro jejich právní ochranu). Poslední, status activus, zaručuje jednotlivcům právo se účastnit na státní moci.

Jak již bylo naznačeno výše, jednotlivé statusy se promítají do moderních teorií funkcí základních práv. Za tradiční funkci je považována obranná subjektivně-právní funkce, která vychází z chápání vztahu státu a jednotlivce ve smyslu negativního statusu, neboť za smysl základních práv považuje ochranu svobodné sféry jednotlivce před zásahy veřejné moci. Tato funkce je zakotvena především v úvodních ustanoveních Listiny, zejména v čl. 2, jenž garantuje existenci demokratického sekulárního státu chránícího při výkonu veřejné moci autonomní sféru jednotlivce a v čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny stanovuje meze omezování základních práv. Obranná funkce je prostředkem zajištění autonomní sféry jednotlivce, kde se každý může rozvíjet jako jedinečná osobnost.¹¹ Tato sféra je tvořena především právem na soukromí, které v sobě zahrnuje právo na osobní svobodu, právo na soukromý a rodinný život, nedotknutelnost obydlí, právo na informace či listovní tajemství. Na základě obranné funkce jsou jednotlivci garantovány prostředky ochrany směřující proti orgánu veřejné moci. V případě, že by do základních práv a svobod excesivně zasahoval. Těmito prostředky jsou procesní práva, jež mají k základním právům akcesorickou povahu.

Vedle subjektivně-právní obranné funkce základních práv se později, přijetím Základního zákona a vlivem Spolkového ústavního soudu, vytvořila druhá funkce základních práv – objektivně-právní funkce. Obě dvě funkce společně tvoří fundamentální základněprávní významové vrstvy.¹² Objektivně-právní funkce vychází z teze, že základní práva nejsou pouze

¹¹ FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Dotisk 2. vyd. Brno: Václav Klemm, 2011, s. 61.

¹² WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 10.

svobodami jednotlivce, ale reprezentují společensky nejcennější hodnoty. Fundamentální objektivní hodnotová kritéria představují hodnotový systém společnosti a je povinností státu tento řád udržet a chránit, neboť původ hodnot je odvozován přímo ze subjektivně-právní funkce a jednotlivá práva vychází z lidské přirozenosti.¹³ Lidská práva mají mnohoznačnou tvář, ale vždy jsou výrazem práva na život a spojují se s dalšími jeho kvalitami.¹⁴ Objektivně-právní hodnotový systém proto chrání tělesnou integritu člověka, vlastnictví, pluralitu názorů, osobní čest, život ve zdravém životním prostředí, svobodu pohybu, slova, shromažďování, zdraví, právo na vzdělání a další významné společenské hodnoty. Základní podstatou objektivně-právní funkce je snaha vyjádřit, že v centru ochrany základních práv stojí člověk a jeho lidská důstojnost, neboť všichni jsou nadáni stejnou důstojností a každý musí mít právo na určitý autonomní prostor před veřejnou mocí, aby mohl rozvíjet svou osobnost.¹⁵

V obou funkcích základní či lidská práva nastavují zrcadlo státní moci a staví ji do role ochránce nejvyšších hodnot právního řádu. Zároveň mají obě funkce shodný cíl, kterým je ochrana jednotlivce, ať už konkrétního či v rámci celé společnosti, která je jednotlivci tvořena. Smyslem základních práv je tedy ochrana soukromé sféry jednotlivců před zásahy státu, které by vybočovaly z předvídatelného rámce. Stát je ve smyslu základních práv garantem právní ochrany a zároveň je subjektem, proti kterému ochrana skrze základní práva směřuje. To podporuje také uvedená teorie statusů a z ní vycházející funkce základních práv. Základní práva jsou tak především vymezena svou vztahovou povahou a je pro ně příznačná kontrapozice státu a jednotlivce.

Z pohledu základních práv lze proto říci, že stát v rámci vztahů dotýkajících se základních práv zaujímá dvojí funkci, garanta a adresáta, proti jehož zásahům základní práva existují. Třetí pozice státu je v chápání smyslu základních práv nemyslitelná. Pokud bychom ji připustili, stát by vystupoval

¹³ WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012., s. 12.

¹⁴ BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 5. přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 179.

¹⁵ WAGNEROVÁ, E. Poznámky k vývoji a různým pojetím základních práv. *Politologický časopis*, 1995, č. 1, s. 44.

ve všech myslitelných rolích, i když zprostředkovaně skrze jiné subjekty. Přesto by se stále jednalo o stát.

Zároveň se přiznání základních práv státu a orgánům veřejné moci z pohledu funkcí základních práv jeví jako nepřijatelné, neboť stát je adresátem základních práv a nemůže být zároveň jejich nositelem. V případě státu nemůže z pohledu funkcí základních práv, zejména s ohledem na jejich obrannou funkci, jít o ohrožení svobodné sféry státu. Lze usuzovat, že svobodnou sférou stát ani orgány veřejné moci nedisponují, neboť jsou vázáni zákonem ve všech svých činnostech, a to i v horizontálních vztazích, kde vystupují jako rovnocenné subjekty.¹⁶

Ze zásad evropských států vyplývá, že základní práva jsou doménou jednotlivců, kterou státní moc nevynechává, ale vůči níž musí sama sebe vymezit. Státní moc je vázána základními právy ve všech svých činnostech, což zahrnuje zákonodárnou moc, veřejnou moc i státní správu, je-li vykonávána jinými subjekty než státem. Veřejná či státní moc musí vždy odůvodnit hranice svých zásahů do základních práv, jejichž limitem je omezení prostřednictvím generálních klauzulí. Úprava základních práv proto není svěřena běžným zákonům a veškeré právní předpisy musí být interpretovány v souladu se základními právy a nesmí jim odporovat.

Z pohledu základních práv proto zakotvení aktivní legitimize státu nenahrazuje silné podpůrné argumenty. Zejména obranná funkce zdůrazňuje roli státu jako adresáta a garanta základních práv. Pro závěr, aby se stát nacházel i v další roli nositele základních práv, nelze nalézt přesvědčivý důvod ani smysl. Mezi nositeli základních práv se stát na národní úrovni objevuje především s ohledem na nadání procesními právy jako subjekt spadající do skupiny „každý.“ Lze konstatovat, že optikou základních práv není zařazení státu mezi nositele všech základních práv, v rozsahu práv přiznávaných právníkům osobám, jednoznačně ospravedlnitelné.

3 Stát a právníky osoby veřejného práva

Zdrojem veškeré státní moci je lid, který moc na základě své vůle předává orgánům státní moci, jež následně vytyčují obecná pravidla chování, realizují

¹⁶ WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012., s. 21.

je a chrání jejich dodržování. Obecné vymezení státní moci, obsažené v čl. 2 odst. 1 Ústavy proto obsahuje jednak prvek integrace státní moci, představovaný lidem jako originárním držitelem moci a nositelem suverenity státu, a prvek diferenciaci státní moci, naznačující existenci dělby moci a funkcí ve státě.¹⁷ Prostředek, jímž se státní moc uskutečňuje, jsou státní orgány, jež jsou nadány pravomocí vystupovat jménem státu a vydávat závazná rozhodnutí. Ústava pracuje s materiálním pojetím státu a využívá trialistickou teorii dělby moci. Za orgány státní moci je proto v čl. 2 odst. 1 Ústavy označena moc zákonodárná, výkonná a soudní. Nadto Ústava počítá s pravomocí ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy (čl. 79 odst. 3 Ústavy), kdy samospráva je blíže zakotvena také čl. 105 Ústavy.

Stát při svém působení vystupuje jako subjekt nejvyšší veřejné moci, kterou na základě veřejnoprávních norem svěřuje veřejnoprávním korporacím. Z hlediska subjektů je možné veřejnou moc rozlišit na státní moc a veřejnou moc v užším smyslu.¹⁸ Subjektem státní moci je stát a nositeli originární veřejné moci jsou státní orgány. Veřejná moc v užším smyslu je zbytková kategorie veřejné moci, jež je vykonávána nestátními veřejnoprávními korporacemi. Zpravidla se jedná o subjekty místní či zájmové samosprávy.

Výše naznačené vymezení státu se nezdá být komplikované. Jedná se však veskrze o tradiční pojetí státu, které není v čase stabilní a proměňuje se. S ohledem na vývoj společnosti bývá od tradičního státu, jenž je definován Jellinkovou tříprvkovou definicí, odlišován moderní stát, který reaguje na ekonomické a sociální změny v novodobé společnosti. Zatímco tradiční stát byl považován za neomezeného tvůrce účelu státu, který není povinen respektovat žádné meze, toto pojetí je již v současnosti nepřijatelné. V moderním demokratickém právním státě je důraz kladen na ústavnost, vázanost státní moci zákony, dělbu moci, legalitu a legitimitu státní moci a snahu o vytvoření sociálního státu.¹⁹ Předním úkolem státu se stala jeho povinnost garantovat postavení jednotlivce, jímž je stát značně omezen, a to i v rámci mezinárodních závazků, které přijal.

¹⁷ FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Dotisk 2. vyd. Brno: Václav Klemm, 2011, 151.

¹⁸ FILIP, Jan, Jan SVATONĚ a Josef ZIMEK. *Základy státovědy*. 3. opr. a zkrác. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 24.

¹⁹ *Ibid.*, s. 18.

S ohledem na měnící se a rozrůstající se funkce a úkoly moderního státu, např. mezinárodními a nadnárodními vlivy, růstem významu ochrany životního prostředí nebo rozvojem informačních technologií, je nereálné očekávat, že stát bude sám zajišťovat všechny stanovené cíle. S ohledem na efektivnost, ekonomičnost a účelnost proto v moderním státě došlo k přenosu státního monopolu výkonu některých mocenských funkcí na územní a samosprávné subjekty veřejné moci a veřejnoprávní korporace.²⁰ Stát proto představuje složitou organizační strukturu umožňující zajistit efektivní způsob organizace státní moci a participaci na ní.

Státy svou státní moc realizují prostřednictvím institucionalizovaného systému složek, jež představuje jeden z pohledů na organizaci státu. Forma státu je nejvíce ovlivněna mocensko-politickým uspořádáním společnosti, kulturní úrovní, mezinárodním prostředím a přírodními a demografickými podmínkami.²¹ Při plnění jednotlivých funkcí jsou státní orgány vybaveny pravomocí, tedy oprávněním vystupovat jménem státu a vydávat závazná rozhodnutí. Státněmocenské instituce lze rozlišovat na základě schopnosti vydávat právní normy závazné i vůči osobám stojícím vně těchto institucí.²² Lze odlišovat tři kategorie organizace státu: státní orgány, zvláštní složky a státní organizace a státní zařízení.²³

Základní složkou organizace státu jsou státní orgány, které lze definovat především prostřednictvím jejich právního statusu. Právní status umožňuje přesnou identifikaci státního orgánu v soustavě orgánů a prostřednictvím právně zakotvených znaků jej charakterizuje, stejně tak jako jej odlišuje od jiných státních orgánů. Právní status jednotlivých státních orgánů vyplývá v případě vrcholných státních orgánů přímo z ústavy nebo z dalších právních předpisů, nejčastěji zákonné povahy. Za zvláštní složky státních institucí jsou považovány především ozbrojené složky a armáda, jejichž hlavní funkcí je zajištění bezpečnosti, obrany a pořádku ve státě. Tyto orgány nemají na rozdíl od státních orgánů rozhodovací pravomoci, ale jsou pouze realizátory rozhodnutí státních orgánů. Poslední kategorie institucí, státní

²⁰ FILIP, Jan a Jan SVATONĚ. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 52.

²¹ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 233.

²² *Ibid.*, s. 236.

²³ FILIP, Jan a Jan SVATONĚ. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 57.

organizace a státní zařízení, slouží k plnění konkrétních státních funkcí. Nejčastěji se jedná o školské, zdravotnické, sociální nebo kulturní zařízení nebo dopravní, vědecké či energetické instituce. Uvedené organizace se svou působností, rozhodovací pravomocí i financováním velmi liší, v zásadě jsou však zřizovány za účelem výkonu a realizace rozhodnutí státních orgánů.

Uvedené skupiny státních institucí odlišuje ne jen jejich funkce, ale také pravomoci, neboť pouze státní orgány jsou oprávněny vystupovat jménem státu a jsou nositeli suverenity. Zvláštním složkám a státním organizacím a zařízením náleží pouze právo vykonávat státněmocenská rozhodnutí státních orgánů a zajišťovat jejich plnění.

S otázkou vystupování státu se otevírá otázka jeho právní subjektivity. Právní subjektivita znamená způsobilost stát se účastníkem právních vztahů, tedy mít subjektivní práva či povinnosti, přičemž subjektivita sama o sobě neznamená účast v kterémkoli právním vztahu.²⁴ V základních polohách může být právní subjektivita soukromoprávní či veřejnoprávní. Stát je účastníkem právních vztahů, a proto je přirozené přijmout tezi, že má právní osobnost. S ohledem na skutečnost, že stát vstupuje do soukromoprávních a veřejnoprávních vztahů lze říci, že má soukromoprávní i veřejnoprávní osobnost. Soukromoprávní subjektivita spočívá ve svobodě a rovnosti soukromoprávních subjektů, které jsou nadány autonomií vůle. Veřejnoprávní subjektivita naopak spočívá ve způsobilosti donucovat, což poukazuje na nerovné postavení subjektů.²⁵ Soukromoprávní subjektivitou disponuje každá fyzická a právnická osoba, zatímco nositelem příkazovací subjektivity může být pouze stát.

Rozlišování podob státu vychází z pohledu funkcionálního, tedy z typu vztahu, do kterého stát vstupuje.²⁶ Vystupuje-li tedy stát jako nositel mocenského oprávnění, při jehož realizaci rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob, je považován za subjekt veřejného práva. Ve veřejnoprávním postavení stát využívá k realizaci svých cílů veřejnoprávních prostředků, zpravidla normativní akty nebo individuální rozhodnutí. Tyto vztahy bývají

²⁴ BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. *Teorie práva*. Vyd. 2001, dotisk 2003. Praha: ASPI, 2003, s 135.

²⁵ BERAN, Karel. *Právnícké osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústavní, právní povaha univerzity, právní povaha církve*. Praha: Linde, 2006, s. 32.

²⁶ *Ibid.*, s. 82–83.

také označovány jako vertikální vztahy. Je-li stát účastníkem soukromoprávních vztahů, měl by vystupovat jako osoba v rovném postavení s ostatními účastníky těchto vztahů.²⁷ V soukromoprávních vztazích, nazývaných také horizontálními vztahy, stát nevystupuje jako mocensky nadaná osoba. Jeho zahrnutí mezi soukromoprávní osoby však není absolutní.

Rozlišování dvou podob státu je pouze koncepcí civilistická, která se neztotožňuje s pohledem státovědným, který stát svazuje s pojmem moc. Oprávnění státu vystupovat v soukromoprávních vztazích je pozitivním právem založeno § 21 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále „OZ“ nebo „občanský zákoník“). Oproti dosavadnímu občanskému zákoníku je postavení státu jako právnické osoby konstruováno jako fikce. Právní úprava se přikládání k chápání státu jako subjektu sui generis, který má v soukromoprávních vztazích pozici právnické osoby. Stejný přístup zastává i Ústavní soud, který nepovažuje stát za běžnou právnickou osobu, neboť *„při posuzování pozice státu v takových vztazích (mysleno vztazích mezi státem jako účastníkem soukromoprávního sporu – pozn. autorky) nelze cele abstrahovat od druhé dimenze státu, tj. té, v níž vykonává svou hlavní funkci, tedy státní moc.“*²⁸

Dle Ústavního soudu se *„stát v soukromoprávních vztazích pouze považuje za právnickou osobu, nikoliv, že jí ve skutečnosti je. (...) Stát nemá ani ve sféře práva soukromého stejné postavení jako jiní jednotlivci, neboť nemá plnou autonomii vůle a musí se vždy řídit zákonem“*²⁹ Pokud ale popřeme nadání subjektů státu, tedy státu samotného, autonomií vůle, dostáváme se do situace, která může znamenat popření možnosti státu vystupovat v soukromoprávních vztazích. Vycházíme-li z předpokladu, že kritériem vymezení soukromého práva je skutečnost, že se jedná o právní vztahy osob, které vůči sobě mají rovné postavení a jsou nadány širokou autonomií vůle,³⁰ pak stát není schopen uvedenou podmínku zcela naplnit. Oproti tomu stojí skutečnost, že vystupování státu v horizontálních vztazích je každodenní realitou a nezbytností

²⁷ LAVICKÝ, Petr et al. *Občanský zákoník I: Obecná část (§ 1–654): komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, xx, s. 170.

²⁸ Nález ze dne 4. 3. 2004 sp. zn. III. ÚS 495/02 (N 33/32 SbNU 303) publ. in *Ústavní soud ČR: Sběrka nálezů a usnesení*, sv. 32, n. č. 33, s. 303.

²⁹ Nález sp. zn. II.ÚS 376/12, N 45/68 SbNU 449.

³⁰ LAVICKÝ, Petr et al. *Občanský zákoník I: Obecná část (§ 1–654): komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, xx, s. 5.

pro jeho efektivní fungování, a proto je nasnadě cesta užití právní fikce jako způsobu jasného určení postavení státu v soukromoprávních vztazích.

V občanském zákoníku bylo zvoleno řešení, dle něhož má stát v určitých situacích postavení právnické osoby, právnickou osobou však není. Stát proto nemá dvojí právní subjektivitu – soukromoprávní a veřejnoprávní – ale vystupuje ve dvou rolích. Stát se tak ani v soukromoprávních vztazích nevzdává své veřejnoprávní subjektivity, jen k ní připojuje i subjektivitu soukromoprávní a stává se způsobilým k majetkovým právům a povinnostem. Zároveň však, jak uvádí Důvodová zpráva k občanskému zákoníku, při posuzování pozice státu v soukromoprávních vztazích nelze zcela abstrahovat od druhé dimenze státu, tedy od té, v níž vykonává stát svou hlavní funkci – státní moc.³¹ Stát nelze zcela oprostít od primárního postavení nositele veřejných funkcí a veřejné moci a z toho vyplývajícího omezení jeho autonomie vůle a podřízenosti veřejnoprávní metodě regulace.³² Všechny soukromoprávní vztahy státu se proto současně řídí veřejnoprávními právními předpisy, neboť i při vykonávání soukromoprávních vztahů stát plní veřejné funkce, ke kterým byl zřízen. Stát proto nemá neomezenou autonomii vůle svobodně jednat jako subjekty soukromého práva, ale je povinen postupovat zákonem stanoveným způsobem.

Stát je považován za právnickou osobu veřejného práva, je tedy způsobilý mít práva a povinnosti a jednat vlastním jménem. Pro stát je navíc specifické, že se jedná o korporaci, která je uvnitř i navenek suverénní. Z hlediska aktivní legitimity státu, jeho částí a jím vytvořených subjektů k podávání ústavní stížnosti lze konstatovat, že stát je subjektem nadaným právní osobností, který má způsobilost vystupovat ve veřejnoprávních i soukromoprávních vztazích.

Rozsah oprávnění státu ve veřejnoprávních vztazích je dán veřejnoprávní úpravou, která se však ke způsobilosti státu být nadán základními právy nevyjadřuje. Ve vertikálních vztazích je ale problematika již z velké části vyjasněna judikaturou Ústavního soudu, zejména stanoviskem pléna Ústavního soudu Pl.-st. 9/99 Sb. V soukromoprávních vztazích stát při svém jednání využívá

³¹ ELIÁŠ, Karel, Jiri SVETKA a Marta ŠKÁROVÁ. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem: komentář*. 1. vyd. Praha: Sagit, 2012, xxiv, s. 78.

³² LAVICKÝ, Petr et al. *Občanský zákoník I: Obecná část (§ 1–654): komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, xx, s. 169.

fikci postavení právnické osoby, jejímž prostřednictvím využívá vybraných oprávnění právnických osob. Stát však není právnickou osobou soukromého práva, a proto na něj nelze vztáhnout všechna její oprávnění a povinnosti. Rozsah práv a povinností si stát v zásadě určuje sám, je pouze pod dohledem soudní moci. Je proto čistě otázkou státu, jak bude v zákonech sebe a své subjekty vymezovat a která oprávnění právnických osob si přisvojí. Úkolem soudní moci pak je, zda jeho postup aprobuje.

4 Institut ústavní stížnosti

Koncept ochrany základních práv a svobod je v českém ústavním právu svěřen čl. 4 Ústavy celé soudní moci. Základním právům, jako nezadatelným, nezczizitelným, nezrušitelným a nepromlčitelným právům všech lidí, je garantována ochrana celým systémem soudnictví.³³ Na pomyslném vrcholu, či na úplném konci řetězce, kontroly ústavnosti stojí jako ultima ratio specializovaný ochránce základních práv a svobod - Ústavní soud, poskytující vedle dalších prostředků ochranu subjektivním ústavně zaručeným právům prostřednictvím institutu ústavní stížnosti. Česká republika se v Evropě řadí mezi 12 států, jež následují německý model a do svého systému inkorporovaly institut ústavní stížnosti.

Legitimaci k podání ústavní stížnosti zákon o Ústavním soudu v § 72 odst. 1 písm. a) přiznává fyzické nebo právnické osobě, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem.³⁴ K podání „obecné“ ústavní stížnosti jsou tedy aktivně legitimovány všechny fyzické a právnické osoby, vždy je přesto nezbytné zkoumat, zda došlo k porušení subjektivního veřejného práva či svobody. Uvedená podmínka v sobě zahrnuje dva aspekty.³⁵ Nejdříve je posuzováno, zda se mohlo jednat o subjektivní veřejné právo

³³ Jedná se o rozšířenější koncept, než byl zakotven v ústavním zákoně č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina jako ústavní zákon Federálního shromáždění, kde byla ochrana ústavnosti svěřena pouze Ústavnímu soudu (viz GERLOCH, Aleš. *Teorie práva: komentář*. 6. aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 32).

³⁴ Písmeno b) téhož ustanovení zákona o Ústavním soudu vymezuje aktivní legitimaci k podání tzv. komunální ústavní stížnosti. Zkoumání vlastností a specifík komunální ústavní stížnosti se však následující text blíže zabývat nebude.

³⁵ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005, s. 113.

nebo svobodu. Následně je třeba posoudit, je-li stěžovatel schopen namítané právo mít či jím disponovat. Důvody pro podání ústavní stížnosti jsou jedním z jejich znaků, označovaným také jako specialita ústavní stížnosti, který stanovuje jako podmínku existenci zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručeného základního práva stěžovatele. Osobní sféra jednotlivce je tak chráněna proti přímým i nepřímým, úmyslným i neúmyslným, faktickým či formálním aktům nebo opomenutím veřejné moci.

Ústavní soud je soudním orgánem, který jedná dle dispozitivní zásady na základě návrhu účastníků a jehož rozhodnutí jsou závazná primárně inter partes a v případech nálezů pléna Ústavního soudu také erga omnes.³⁶ To poukazuje na existenci dvou základních funkcí ústavní stížnosti, kterou je objektivní a subjektivní funkce. Subjektivní funkce se projevuje v dopadu rozhodnutí Ústavního soudu do individuální sféry stěžovatele, ve které plní funkci ochrany individuálních ústavně zaručených práv a svobod, do nichž bylo zasaženo orgánem veřejné moci. Objektivní funkce působí prostřednictvím subjektivní funkce a odráží v sobě zásady ústavního soudnictví, tedy ochranu ústavnosti v procesním i hmotněprávním smyslu. Objektivní funkce se projevuje také v neformální závaznosti senátních nálezů a usnesení, jež napomáhají ústavně konformní interpretaci příslušných ustanovení Listiny.³⁷ Při zhodnocení výběru modelu ústavního soudnictví v České republice, které vychází z německého vzoru, lze získat představu o primátu ochrany individuálních základních práv nad obecnou ochranou ústavního systému.

Z historického hlediska lze vycházet z originárních úkolů, ke kterým má ústavní stížnost sloužit, a které stály již u jejího zrodu. Z těchto důvodů byl na existenci institutu ústavní stížnosti kladen zvýšený význam také po roce 1989. Mezi hlavní úkoly, jež předurčují mimořádný význam ústavní stížnosti a Ústavního soudu jako celku, je řazen požadavek na zajištění záruk postavení jednotlivce ve vztahu k veřejné moci. Zajištění záruk mělo být dosaženo prostřednictvím úpravy základních práv a svobod a jejich ochranou nezávislými a nestrannými soudy.³⁸ Primární pilíř je proto tvořen se zaměřením

³⁶ Kdy účastníky řízení o ústavní stížnosti jsou stěžovatel, a na straně druhé vystupuje orgán veřejné moci, proti jehož rozhodnutí nebo zásahu ústavní stížnost směřuje. Vymezení aktivně a pasivně legitim.

³⁷ ŠÍMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005., s. 88.

³⁸ ŠÍMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005., s. 90.

na jednotlivce a možnost garance stejných záruk veřejnoprávním subjektům se zdá být nepřijatelná. Přiznání garance základních práv státu však a priori nemusí znamenat popření základního cíle, obzvláště rozlišujeme-li působení orgánů veřejné moci v horizontálních a vertikálních vztazích.

Zaměříme-li se na vzájemné vazby, naznačené uspořádání a význam jednotlivých funkcí, je otázkou, zda lze na jejich základě přijmout závěr tendující k zhodnocení rozsahu aktivně legitimovaných subjektů. Subjektivní a objektivní funkce jsou na sebe úzce navázány, neboť rozšíříme-li rozsah aktivně legitimovaných subjektů, posílíme ochranu ústavněprávní sféry jednotlivců. Zároveň s tím však přispějeme k rozšíření objektivní garance ústavně zaručených práv, i když podmíněně na rozsahu subjektivní ochrany. Není zde proto možné spatřovat žádný prostor pro propojení funkcí ústavní stížnosti s rozsahem aktivně legitimovaných subjektů.

Úvahu o funkcích ústavní stížnosti lze rozšířit také na okrajové funkce. Funkce výchovy společnosti k občanské demokracii směřuje k chápání aktivně legitimovaných subjektů jako občanů, tedy fyzických osob a právnických osob soukromého práva. Z definice občanské společnosti vyplývá, že se jedná o diskusi občanů nad záležitostmi státu,³⁹ případně o prostor pro aktivity a účast občanů, kdy každý občan může ovlivnit podmínky, v nichž žije, a to přímo, vlastní účastí v organizaci, nebo nepřímo, politickým tlakem na jednotlivé společenské agendy.⁴⁰ Uvedená pojetí občanské společnosti proti sobě jednoznačně staví subjekty soukromého a veřejného práva, nebylo-by tak *prima facie* logické přiznat výchovnou funkci i právnickým osobám veřejného práva. Na druhou stranu lze výchovnou funkci považovat spíše za funkci doplňkovou. Ve prospěch širšího přístupu k aktivní legitimaci k podávání ústavních stížností naopak vede chápání ústavní stížnosti, jako prostředku kontroly dobrého fungování obecné justice. Takový přístup k funkci ústavní stížnosti by vedl k odlišování substantivních a procesních základních práv, neboť by nadřazoval ochranu práva na spravedlivý proces. Z funkcí ústavní stížnosti tedy nelze dovodit jednoznačné závěry dotýkající se aktivní legitimace subjektů veřejného práva.

³⁹ STRNADOVÁ, Lenka. *Současné podoby občanské společnosti: kritická perspektiva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 15.

⁴⁰ DVOŘÁKOVÁ, V. *Evropeizace veřejné sféry*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 30.

5 Judikatura Ústavního soudu

Se zaujetím jednotné koncepce a vypořádáním se s otázkou aktivní legitimace státu měl obtíže také Ústavní soud. Během působení prvního Ústavního soudu se rozhodovací praxe v této otázce vyvíjela nesourodě, spíše mimoděk a zdá se, že jí Ústavní soud zprvu nevěnoval zvláštní pozornost.

5.1 Prvotní judikatura a zaujetí stanoviska

V judikatuře 90. let převažuje postup, jímž Ústavní soud připustil k meritornímu⁴¹ nebo kvazi-meritornímu⁴² projednání ústavní stížnosti státu, jeho orgánů a jím zřízených subjektů v soukromoprávních vztazích. Lze však nalézt i zcela vybočující přístup, reprezentovaný nálezem ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94 (N 36/1 SbNU 259), kterým Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti Ministerstva kultury, nacházejícímu se ve vrchnostenském postavení. Ministerstvo se ustavní stížností domáhalo zrušení rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí o prohlášení nemovitosti za kulturní památku.⁴³ Lze předznamenat, že uvedený náález následně vedl k vydání stanoviska pléna Ústavního soudu Pl. ÚS-st. 9/99.

⁴¹ Náález Ústavního soudu ze dne 31. 10. 1995, sp. zn. I. ÚS 59/95 (N 71/4 SbNU 185) ve věci Strojní a traktorové stanice Kroměříž, s. p., kde obecné soudy nesprávně vypočetly lhůtu pro podání návrhu na přezkoumání rozhodnutí Pozemkového úřadu, čímž státnímu podniky upřely právo na projednání věci; nebo náález Ústavního soudu ze dne 22. 2. 1996, sp. zn. III. ÚS 85/95 (N 14/5 SbNU 91) vyhovující ústavní stížnosti Okresního úřadu v Chomutově a Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci, kde bylo státu, jako subjektu nastoupivšímu do práv a povinností státního podniku, upřeno právo na spravedlivý proces. Dále byla připuštěna stížnost Ministerstva pro správu národního majetku, o které Ústavní soud rozhodl nálezem ze dne 4. 7. 1996, sp. zn. III. ÚS 80/96 (N 62/5 SbNU 475) a ústavní stížnost Pozemkového fondu, rozhodnutá nálezem ze dne 29. 11. 1996, sp. zn. IV. ÚS 185/96 (N 131/6 SbNU 461).

⁴² Odmítnuty (avšak připuštěny k projednání) byly ústavní stížnosti rozhodnuté usneseními ze dne 7. 11. 1996, sp. zn. III. ÚS 126/96 (Správa a údržba silnic), ze dne 15. 4. 1997, sp. zn. I. ÚS 24/97 (Zelenina Brno, s. p.), ze dne 2. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 144/97 (Ú 12/8 SbNU 419) (Povodí Vltavy, a. s.) a ze dne 4. 2. 1998, sp. zn. II. ÚS 16/97 (Vojenský úřad pro právní zastupování). Vyjma posledního stěžovatele se Ústavní soud aktivní legitimaci stěžovatelů výslovně nezabýval.

⁴³ V nálezu Ústavní soud považoval především za nezbytné se vyjádřit k postupu vrchního soudu, který posoudil příslušná ustanovení zákona o státní památkové péči za odporující čl. 11 odst. 4 Listiny, a proto je na daný případ neaplikoval. Dle Ústavního soudu byl však vrchní soud povinen použít procedury dle čl. 95 odst. 2 Ústavy a věc předložit k posouzení Ústavnímu soudu. Ústavní soud tak dle pozdějšího odlišného stanoviska V. Klokočky ke stanovisku Pl. ÚS-st- 9/99 byl postaven před konkurenci ústavních hodnot a výběr, zda potvrdit protiústavní jednání vrchního soudu a upřednostnit „*postup, který je v rozporu se samotným posláním Ústavního soudu*“ nebo zda připustit stížnost ministerstva i v pozici orgánu veřejné moci.

Judikatorní odklon ve věcech aktivní legitimace však nastal ještě před vydáním sjednocujícího stanoviska. Ústavní soud se „mlčky“ odchýlil od nastolené rozhodovací praxe tím, že odmítl ústavní stížnost Policie České republiky – Správy Jihomoravského kraje, dopravního inspektorátu, pro neoprávněnost návrhovatele, neboť stížnost směřovala proti soudnímu rozhodnutí rušícímu rozhodnutí Policie o dopravním přestupku.⁴⁴ Následně Ústavní soud usnesením sp. zn. IV. ÚS 458/97 ze dne 8. 4. 1998 (U 26/10 SbNU 433) odmítl pro neoprávněnost návrhovatele ústavní stížnost Ministerstva vnitra, jež směřovala proti rozhodnutí ve správním soudnictví, kterým bylo zrušeno rozhodnutí o propuštění příslušníka SNB ze služebního poměru.⁴⁵

V judikatuře Ústavního soudu se postupně ustálil postoj, dle něhož stát, resp. státní orgán za něj jednající, vystupuje-li jako nositel veřejné moci není z povahy věci a ani nemůže být subjektem základních práv. Naopak pokud stát nevystupuje ve vrchnostenské pozici, ale jako subjekt právního vztahu, v němž má rovnoprávné postavení s ostatními subjekty, může být nositelem některých základních práv a svobod. Z části byl tento přístup stvrzen stanoviskem pléna Ústavního soudu Pl. ÚS-st. 9/99, jímž Ústavní soud částečně nepřehlednou situaci vyřešil.

Ústavní soud s ohledem na úpravu zákona o Ústavním soudu odůvodnil své rozhodnutí také tím, že okruh oprávněných subjektů vyplývá i „z funkce ústavní stížnosti, kterou je mimo jiné ochrana základních práv osob soukromého práva před zásahy orgánů veřejné moci, nikoli však řešení sporů mezi orgány veřejné moci (k tomu slouží čl. 87 odst. 1 písm. k/ Ústavy ČR).“ Ústavní soud se tímto odchýlil od prvotně nastolené judikatury. V odůvodnění stanoviska uvedl, že „definčním znakem pojmu ústavní stížnosti dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jakož i § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, je zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Pro aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti z toho vyplývá, že takto legitimován je pouze ten subjekt (fyzická nebo právnická osoba), jenž disponuje způsobilostí být nositelem základních práv a svobod. Ministerstvo, pokud vystupuje v postavení orgánu veřejné moci, nedisponuje právní subjektivitou... Pokud stát vystupuje v právních vztazích v pozici subjektu veřejného práva, čili jako nositel veřejné moci, z povahy věci není a ani nemůže být nositelem (subjektem) základních práv

⁴⁴ Usnesení ze dne 10. 2. 1998, sp. zn. II. ÚS 416/97 (U 10/10 SbNU 369).

⁴⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 4. 1998, sp. zn. IV. ÚS 458/97 (U 26/10 SbNU 433).

a svobod. Přístup opačný by znamenal popření smyslu základních práv a svobod tak, jak byly formulovány staletým vývojem evropské a anglosaské kultury. Z pohledu teoretického takovýto postup znamená popření fundamentálního rozdílu mezi pojmy oprávnění (subjektivního práva) a pravomoci (kompetence), jenž je akceptován v postavení paradigmatu právního myšlení v dosahu evropské kontinentální a anglosaské právní kultury.“

Přijaté stanovisko však přineslo pouze částečné řešení pojednávané problematiky. Jeho formulace je totiž relativně úzká, neboť stanovisko mluví pouze na případy, kdy ústavní stížnost podává správní orgán, jehož rozhodnutí bylo úspěšně napadeno správní žalobou. Ústavní soud tedy výslovně nedovodil obecnou přijatelnost ústavní stížnosti státu v horizontálních vztazích ani nepřijatelnost ústavních stížností státem vytvořených subjektů ve vertikálních vztazích. Jedinou zmínku na okraj představuje dissent V. Klokočky formulující poznámku, že *„abstence subjektů veřejného práva samozřejmě neplatí tam, kde vystupují jako nositelé práv soukromoprávní povahy.“* Právě úzké pojetí, pro posuzování aktivní legitimace státu stěžejního, stanoviska vedlo k ne zcela jednoznačnému nasměrování další judikatury Ústavního soudu, v níž se vyskytují některá rozhodnutí vybočující ze shora popsané rozhodovací praxe.

5.2 Další vývoj a recentní judikatura

Další významná kapitola v otázce aktivní legitimace se u Ústavního soudu odehrála v posledních letech. Impulzem k judikatornímu odklonu se mohla stát stížnost Okresního soudu v Liberci, jenž se z pozice zaměstnavatele domáhal ochrany svých majetkových práv, neboť mu byla uložena povinnost k zaplacení náhrady platu.⁴⁶ Předložené stanovisko však nebylo plénem Ústavního soudu přijato a ústavní stížnost byla připuštěna ke (kvazi) meritornímu přezkumu.

Otázka aktivní legitimace soudu, jako organizační složky státu, při podání ústavní stížnosti ve věcech platu soudců byla potvrzena zejména nálezem sp. zn. Pl. ÚS 20/15 ze dne 19. 7. 2016. V odůvodnění nálezu se Ústavní soud zabýval zejména povahou funkce soudce, jež je funkcí veřejnou, avšak je fakticky vykonávána v pracovněprávním vztahu. Z úpravy pracovních vztahů soudců vyplývá, že jsou *„založeny na vzájemném prolnutí soukromoprávních*

⁴⁶ Ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 195/14.

a veřejnoprávních prvků, přičemž u jeho platové složky soukromoprávní charakter převažuje.“ V tomto nálezu Ústavní soud zároveň připustil, že stát má charakter právnické osoby veřejného práva, což však dle Ústavního soudu nevylučuje, aby v pozici, kdy je na něj fikcí v soukromoprávních vztazích nazíráno jako na právnickou osobu, mohl tvrdit a osvědčovat porušení ústavně zaručených práv a svobod.

S většinovým postojem Ústavního soudu vyjádřili připojením odlišného stanoviska nesouhlas dva soudci. Soudce T. Lichovník formuloval odlišné stanovisko jako nesouhlas se závěry hodnotící vztah stěžovatelky (okresního soudu) a konkrétního soudce jako vztah horizontální. Svůj nesouhlasný postoj odůvodňuje tak, že spor o náhradu platu sice lze zařadit mezi horizontální právní vztahy, avšak vycházející ze vztahu vertikálního, jímž je určení výše platu, a to není totožné jako v případě soukromoprávních vztahů mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Soudkyně K. Šimáčková naopak své stanovisko směřuje širěji jako nesouhlas s všeobecným přiznáním ochrany základních práv a svobod státu a jeho orgánům a předkládá řadu propracovaných argumentů vycházejících z právní teorie i rozhodovací praxe.

Postoj Ústavního soudu je tedy v současnosti poměrně konzistentní a komplexní. Je-li stěžovatelem některý z orgánů státu nebo jiných, na stát navázaných subjektů, věnuje Ústavní soud (oproti dřívější rozhodovací praxi) otázce aktivní legitimace větší míru pozornosti a posuzuje, nenachází-li se stěžovatel v nadřazeném postavení. V otázce aktivní legitimace je tedy rozhodováno poměrně konzistentně a předvídatelně, což lze pozitivně hodnotit především z pohledu právní jistoty účastníků řízení.

5.3 Sporné oblasti aktivní legitimace

Z pohledu právní teorie však nejsou závěry Ústavního soudu zcela přesvědčivé, neboť postoj odlišující veřejnoprávní a soukromoprávní postavení je zjednodušující a nelze jej bez dalších korektivů aplikovat. Otázka přiznání ochrany základních práv státu proto má místo nejen z pohledu doktrinárního, ale nelze vyloučit, že v budoucnu (především při jiném obsazení Ústavního soudu) může nastat posun také v rozhodovací praxi.

Za problematické lze označit především oblasti, v nichž primárně ztotožňujeme pozici státu s postavením dalších účastníků řízení s odvoláním

se na soukromoprávním charakter řízení. Nelze přehlížet, že právní vztah v němž vystupuje stát prostřednictvím svých orgánů, vychází z velmi specifických podmínek, které prakticky znemožňují, aby byl následný spor považován za vztah dvou subjektů nacházejících se v rovnoprávném postavení.

Přiznáním základních práv státu a jeho subjektům dochází k modifikaci tradičního pojetí ochrany základních práv. Primárně základní práva působí ve vertikálních vztazích, kdy je skrze základní práva poskytována ochrana ústavně zaručeným subjektivním právům vůči státu (tedy takzvané vertikální právní vztahy). Postupným vývojem došlo při interpretaci a aplikaci základních práv k zakotvení také nepřímého horizontálního působení základních práv, jímž je ochrana skrze základní práva garantována státem také v případě horizontálních vztahů mezi jednotlivci. Zapojením státu do tohoto řetězce na pozici subjektu, jemuž je poskytována ochrana základních práv, dochází k významné modifikaci.

V případě vertikálních vztahů způsobuje přiznání ochrany základních práv státu převrácení vztahu a tím i podstaty ochrany základních práv, neboť je-li státu poskytnuta ochrana jeho základních práv, tak zpravidla dochází k přiznání ochrany na úkor práv jednotlivce. Nastává proto situace, kdy jsou prioritizována základní práva státu před právy jednotlivce, tedy subjektu, vůči němuž je ochrana základních práv originární. Z tohoto pohledu situace, kdy považujeme stát za subjekt, jenž je oprávněn se domáhat ochrany základních práv, zcela popírá smysl a účel jejich existence.⁴⁷

V případě vztahů horizontálních se problematika dělí na dvě situace, neboť v horizontálních vztazích může stát vystupovat jako účastník a druhou stranou právního vztahu je jednatel. Případně se stát ocitá jako účastník na obou stranách a v právním vztahu vystupují různé složky státu. Druhá zmiňovaná situace je z pohledu přiznání základních práv ze své podstaty vyloučena, což dokládá také tradiční a široce přijímané vymezení osobnosti státu formulované G. Jellinkem, dle kterého „[o]rgán jako orgán nemá vůči státu osobnosti. Neexistují dvě osobnosti: státní osobnost a orgánová osobnost, jež

⁴⁷ Z pohledu ochrany základních práv by bylo možné ospravedlnit pouze ochranu práva na spravedlivý proces, jež zaručuje všem účastníkům řízení rovné podmínky a jehož přiznání nemůže být vnímáno jako újma jednotlivci (přestože soud je garantem správného fungování soudů a měl by tak zaručit, že procesní práva nebudou porušována a případně lze dovést, že se jedná o odpovědnost za selhání státu).

*by byly k sobě v nějakém poměru; naopak stát a orgán činí jednotu. Stát může existovat jen prostřednictvím svých orgánů; odmyslíme-li si orgány, zůstává ne snad ještě stát jako držitel svých orgánů, nýbrž právnícké nic. Tím se liší poměr orgánový od jakéhokoliv druhu zastupování. Zastupování a zastupující jsou a zůstanou dvě osoby, svaz a orgán zůstanou osobou jednou. Orgán reprezentuje stát, avšak jen v mezích jisté kompetence... Hlavy států, sněmovny, úřady nemají nikdy právnícké osobnosti, kteráž přísluší jen a jen státu; všechny spory mezi nimi jsou spory o kompetenci v mezích jednoho a téhož právního subjektu. Jsou to vždy spory o objektivní, nikdy ne o subjektivní právo.*⁴⁸ V uvedené situaci by tedy ochrana základních práv neměla být přiznána, což dokládá také stanovisko Ústavního soudu Pl. ÚS. 9/99.

Zůstává proto poslední situace, v níž v rovnocenném právním vztahu vystupuje stát a jednotlivec, přičemž stát je oproštěn od svých vrchnostenských pravomocí a právní fikcí je považován za právníckou osobu. Zde se právě jedná o situaci, v níž Ústavní soud dovodil oprávnění státu disponovat základními právy a domáhat se jejich ochrany. Jak již bylo předesláno, jedná se o přístup, který nelze v mnoha situacích považovat za přesvědčivý, což platí zejména v řízeních, jež jsou běžnými soukromoprávními vztahy pouze zdánlivě.

5.3.1 Stát jako zaměstnavatel

Příkladem specifických vztahů, v nichž se nachází stát a jednotlivec v na první pohled rovnoprávním postavení může být několik. První může být právě otázka řešená posledně uvedeným náležením Pl. ÚS 20/15 a případy dalších sporů vycházejících ze vztahů obdobných pracovněprávním vztahům. Skutečností, která poukazuje na významné odlišení pracovněprávních vztahů k organizačním složkám státu a dalším subjektům veřejné moci od soukromoprávního zaměstnaneckého poměru, je především přijetí zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Přijetím zákona o státní službě došlo k vyčlenění významné části zaměstnanců státu z působnosti zákoníku práce, jež doplňuje již dřívější speciální úpravu služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Zákonem o státní službě byl výrazně odlišen pracovněprávní poměr významné části zaměstnanců státu a došlo k přechýlení jeho

⁴⁸ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 237.

soukromoprávní povahy ve veřejnoprávní.⁴⁹ V současné době se množina zaměstnanců státu nacházející se v pracovní poměru založeném zákoníkem práce citelně zmenšila. Tato skutečnost má dopad i na otázky týkající se charakteristiky postavení státu v pracovněprávních vztazích.

Prosté připodobnění k pracovněprávnímu vztahu přestává být přesvědčivé, neboť popírá podstatu zakotvení služebního poměru jako specifického právního vztahu mezi státem a osobami, které ve služebním poměru zajišťují plnění jeho funkcí. Vystupování státu jako zaměstnavatele je navíc specifické, i ve všech vztazích, které se doposud řídí zákoníkem práce, neboť stát jako zaměstnavatel zastává silnější postavení než jiní soukromoprávní zaměstnavatelé.⁵⁰ Ačkoli je stát jako všechny další subjekty ve státě vázán pracovněprávními předpisy, nelze odhlédnout od skutečnosti, že je oním originárním subjektem, který právní předpisy vytváří a jejich dodržování vynucuje. Nad to otázka stanovení platových podmínek státu není předmětem dohody mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, ani neodráží situaci na trhu, ale je stanovena právním předpisem. Postavení zaměstnance je tady bezesporu slabší a právní vztah státu jako zaměstnavatele nelze ztotožňovat se soukromoprávním pracovněprávním vztahem. Tento závěr by pak měl mít dopad i pro otázku přiznání ochrany základních práv státu.

5.3.2 Náhrada škody za nesprávný úřední postup a náprava keřivd způsobených dřívějším režimem

Jinou specifickou oblastí jsou spory týkající se náhrady újmy za nesprávný úřední postup v režimu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. S ohledem na skutečnost, že se jedná o speciální druh odpovědnosti státu, která je předpokládána Listinou v rámci zajištění záruk spravedlivého procesu, je i v tomto případě přiznání ochrany základních práv státu prostřednictvím prostého zařazení

⁴⁹ Specifičnosti postavení zaměstnanců státu si je vědom také ESLP, který se opakovaně zabýval problematikou postavení státních zaměstnanců různých kategorií s ohledem na přijatelnost stížnosti. V této souvislosti ESLP tento vztah specifikoval jako „zvláštní pouto důvěry a loajality vůči státu,“ které následně testoval; viz např. *Chroust proti České republice*, 20. 11. 2006, č. 4295/03, odd. I).

⁵⁰ Nález ze dne 6. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 182/05 (N 79/41 SbNU 39), kterým bylo vyhověno ústavní stížnosti okresní státní zástupkyně, která jako kárná žalobkyně nesouhlasila s rozhodnutím Nejvyššího soudu, kterým byl zmírněn trest státnímu zástupci.

sporů mezi soukromoprávní vztahy velmi zjednodušující. Ústavní soud přesto aktivní legitimaci orgánů státu k podání ústavní stížnosti připouští (srov. usnesení ze dne 5. 9. 2017, sp. zn. II. ÚS 1383/17, které cituje také další obdobnou judikaturu). Navíc tento přístup často potvrzuje přetrvávající vnímání Ústavního soudu jako „čtvrté instance“ v systému soudnictví.

Obdobně specifické jsou i restituční spory dotýkající se majetkového práva státu. Povinnost navrácení dřívějším režimem neoprávněně zabaveného majetku vyplývá z veřejnoprávních předpisů, ačkoli jsou projednávány civilními soudy. Při posuzování těchto sporů je zapotřebí obezřetnosti, neboť není postačující určení, že se uvedený právní spor dotýkal majetkové sféry státu. Jedná se naopak o rozhodnutí suverénního státu, jenž se rozhodl odčinit křivdy spáchané nedemokratickým státním režimem na vlastnickém právu jednotlivců. V tomto duchu Ústavní soud například odmítl usnesením ze dne 14. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 449/99 (U 76/16 SbNU 397) ústavní stížností Ministerstva financí směřující proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství jako ústředního pozemkového úřadu v restituční věci. Předmětem řízení totiž byla stížnost podaná ústředním orgánem státní správy proti rozhodnutí jiného ústředního orgánu státní správy.

Shodně Ústavní soud nepřipustil ochranu základních práv v situaci, kdy se ochrany majetkových práv domáhal Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, podávající stížnost za Ministerstvo zemědělství, nesouhlasící s povinností vyplatit v restitucích náhrady za stavby, jenž plyne z veřejnoprávních předpisů (usnesení ze dne 27. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 352/03 (U 2/36 SbNU 751)). Ke stížnosti Ministerstva zemědělství, podanou Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových, se Ústavní soud vyjádřil tak, že „právní úprava řešící pasivní legitimaci státu v restitučních sporech je obsažena mj. v předpisech veřejného práva. Stěžovatel, zastupující v posuzované věci Českou republiku, nevystupuje jako vlastník svobodně rozhodující o svém vlastnictví, ale jako součást veřejné moci a subjekt veřejného práva, který není nositelem základních práv a svobod.“ Shodnou optikou však Ústavní soud nenahlížel na restituční spor, v němž vyhověl ústavní stížnosti Národního památkového ústavu a nálezem ze dne 16. 12. 2004, sp. zn. III. ÚS 107/04 (N 192/35 SbNU 509) rozhodl o neoprávněnosti restitučních návrhů na vrácení nacisty i komunisty konfiskovaného zámku Opočno.

5.3.3 Výkon rozhodnutí a exekuce

Skutečnost, že absolutním určovatelem typu právního vztahu nemůže být pouze závěr, že spor byl projednán civilními soudy, prokazuje také exekuční řízení. Ačkoli se jedná o prostředek civilního práva sloužící k nucené realizaci rozhodnutí soudů, je zapotřebí se zabývat i charakterem exekučního titulu. Například první ústavní stížností, odmítnutou usnesením sp. zn. IV. ÚS 187/98 ze dne 16. 3. 2000, se Ministerstvo financí domáhalo zrušení rozhodnutí o zastavení exekuce. Předmětné exekuční řízení však bylo „*zabájeno z podnětu právního nástupce Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci, které stejně jako stěžovatel je státním orgánem, který rozhodnutí o uložení zvláštního poplatku podle § 11 odst. 2 zákona č. 427/1990 Sb., jehož výkon byl navržen, jako orgán veřejné moci vydal, v řízení exekučním tedy šlo o realizaci výkonu této moci.*“ Ústavní soud proto označil stěžovatele za subjekt nacházející se ve vrchnostenském postavení, který nemůže být k podání ústavní stížnosti aktivně legitimován.

Nejinak tomu bylo v případě ústavní stížnosti Ministerstva obrany, podané Vojenským úřadem pro právní zastupování (odmítnuté usnesením ze dne 16. 1. 2006, sp. zn. III. ÚS 555/05), která směřovala proti rozhodnutím v rámci exekučního řízení, přičemž pohledávka vedlejšího účastníka vznikla tím, že jako voják základní vojenské služby ztratil výstrojní materiál. S ohledem na skutečnost, že právní vztah mezi Českou republikou a vojákem vznikl v souvislosti s výkonem základní vojenské služby, jednalo se o vztah vrchnostenský. Pro posouzení aktivní legitimace tedy není, dle Ústavního soudu, rozhodná skutečnost, že následně byla pohledávka uplatněna v civilním řízení. Ústavní soud proto vztáhl ratio decidendi stanoviska Pl.-st. ÚS 9/99 i na uvedený případ, s poukazem na skutečnost, že uvedené „*závěry musí platit obdobně též tehdy, pokud český stát plní veřejné úkoly, například při zajišťování obranyschopnosti republiky a právní regulaci poměrů v armádě. Právní vztah mezi stěžovatelkou, jakožto českým státem a vedlejším účastníkem, jako vojákem základní služby, je totiž svojí povahou právním poměrem veřejnoprávním a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení. Služební povinnost, jako povinnost včas nastoupit a vykonávat vojenskou činnou službu (včetně základní služby), vzniká mocenským aktem - dnem nabytí právní moci odvodního rozhodnutí o schopnosti*

ke vojenské činné službě. (...) Pokud by Ústavní soud přiznal České republice základní práva a svobody týkající se nároků vznikajících České republice z poměří mezi státem a vojáky základní služby, byla by tím popřena samotná podstata institutu ústavní stížnosti a funkce Ústavního soudu.“

K přípustnosti ústavní stížnosti naopak dospěl Ústavní soud v případě ústavní stížnosti Ministerstva financí, jež brojilo proti exekuci nařízené na základě usnesení soudu prvního stupně o povinnosti vrátit přeplatek na soudním poplatku, která nebyla splněna. V exekučním řízení následně vznikl spor o určení, která ze složek státu je při výkonu exekuce povinným subjektem. Ústavní soud v tomto případě uvedl, že „*stát může být aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti, pokud směřuje proti rozhodnutí orgánu veřejné moci vydanému v řízení, v němž stát vystupoval jako právnícká osoba, nikoli jako orgán veřejné moci, a to někdy dokonce i v případech vztahů veřejného práva, může-li tvrdit a osvědčit porušení ústavně zaručeného práva nebo svobody, které lze státu přičítat.*“ Ústavní soud proto dospěl k závěru, že nemůže odmítnout ústavní stížnost, již se stát domáhá svých základních práv, konkrétně práva na spravedlivý proces při určení příslušné organizační složky jako povinného při výkonu rozhodnutí či exekuci.

V uvedeném případě se střetávají dvě roviny, jež mají vliv na posouzení sporu jako soukromoprávního. V první řadě je zapotřebí se věnovat určení, zda v případě, že je exekučním titulem rozhodnutí soudu o jeho povinnosti vrátit přeplatek na soudním poplatku, se jedná o nárok vyplývající z veřejnoprávního předpisu, kterým je zákon o soudních poplatcích či zda jde o spor soukromoprávní. Dále je spor rozšířen o rovinu, v níž je posuzováno, zda je v exekuci povinným subjektem soud, jenž byl povinen přeplatek vrátit, nebo Ministerstvo financí, jako organizační složka oprávněná k hospodaření se státním rozpočtem. V této části se tak de facto jedná o kompetenční spor dvou organizačních složek státu. Závěr Ústavního soudu o aktivní legitimaci Ministerstva financí s ohledem na jeho soukromoprávní postavení se proto nejvíce jeví jako přesvědčivý.

5.4 K rozhodovací praxi Ústavního soudu

Obecně lze konstatovat, že Ústavní soud v převážné většině svých rozhodnutí prokázal respektování a následování své judikatury sjednocené stanoviskem

Pl.-st. ÚS 9/99 a ustálil se na závěrech, že stát a od něj odvozené subjekty nejsou v zásadě způsobilé být nositeli subjektivních základních práv, a to ani práv procesních. Přesto se však najdou výjimky. Praxe dokazuje, že dobrým ukazatelem při určování charakteru postavení subjektu státu je způsob projednání věci před obecnými soudy, neboť v převážné většině případů byly odmítnuty ústavní stížnosti, které vzešly z řízení před správními soudy. Avšak, jak již bylo naznačeno výše, toto pravidlo není absolutní a je nezbytné posuzovat, zda případy projednávané v civilním soudnictví primárně nevycházejí z nadřazeného postavení státu a jeho subjektů. Jedině pečlivým zkoumáním jednotlivých řízení, při nastavení vhodných kritérií, je možné dospět k relevantnímu závěru o existenci aktivní legitimace státu a jeho subjektů.

Při posuzování aktivní legitimace by bylo možné se inspirovat přístupem Evropského soudu pro lidská práva k vymezení subjektů dle čl. 34 Úmluvy,⁵¹ neboť ochrany práv zakotvených v Úmluvě se mohou dovolávat pouze fyzické osoby, nevládní organizace a skupiny jednotlivců, považujících se za poškozené. Úmluva proto přiznává ochranu jí zaručených práv pouze těm skupinám, za nimiž se nachází zájmy skutečných jednotlivců, nikoli tedy právními osobám veřejného práva, které realizují zájmy státu. V této souvislosti Evropský soud pro lidská práva vytvořil test, v němž posuzuje 1) právní postavení stěžovatele vyplývající z jeho postavení, 2) povahu činnosti, kterou vykonává a 3) stupeň nezávislosti stěžovatele na státu nebo správních orgánech, která zahrnuje jak institucionální, tak provozní nezávislost.

Podobu testu by bylo zapotřebí modifikovat s ohledem na přístup zastávaný Ústavním soudem. Posouzení, zda stěžovatel v dřívějším řízení, a to včetně všech předcházejících řízení, vystupoval při výkonu veřejné moci je obsahem druhého kroku testu. Vzhledem ke skutečnosti, že se Ústavní soud ustálil na přístupu, že vystupuje-li stát jako právní osoba, získává stejná oprávnění jako právní osoby soukromého práva, včetně aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti, v současnosti test druhým krokem končí. Třetí krok je nadbytečný, neboť aktivní legitimace subjektů státu není a priori vyloučena. Je však na zváženu, zda především ve výše uvedených situacích, které se vymykají běžným soukromoprávním sporům, by nebylo

⁵¹ Rozsudek *Yershova proti Rusku*, 8. 4. 2010, č. 1387/04, § 55; nebo rozsudek *Unédic proti Francii*, 18. 12. 2008, č. 20153/04, § 54–58.

vhodné aktivní legitimaci státu omezit a připojit kritérium posuzující povahu předchozího řízení, která by zohledňovala skutečnost, že některé soukromoprávní spory, vedené na základě veřejnoprávních předpisů, předpokládají další typ řízení, v němž na stát jako na právnickou osobu soukromého práva nazírat nelze.

6 Závěr

Uvedený článek prokazuje, že problematika aktivní legitimace státu je velmi komplexní, neboť se rozpadá na mnoho dílčích aspektů, které je nezbytné posuzovat jak v jednotlivosti, tak celistvě. Posouzení jednotlivých aspektů, tedy povahy lidských a základních práv, povahy a charakteristiky státu a účelu a funkcí ústavní stížnosti se zabývaly předcházející části textu. Poslední část byla věnována judikatuře Ústavního soudu, která do problematiky přinesla praktický náhled a odhalila nejvíce problematické aspekty. Posouzením vývoje lidských a základních práv a jejich dvou základních funkcí bylo vyhodnoceno, že nadání státu základními právy, včetně práva na jejich následnou ochranu není ve své tradiční podstatě obhajitelné.

Již otázka charakteristiky státu a jeho funkcí, s ohledem na jeho právní postavení a vystupování v právních vztazích, odhalila další aspekty a komplexnost problematiky aktivní legitimace. Především působením „moderního“ státu v horizontálních právních vztazích celá problematika získává novou dimenzi, kterou však nelze ponechat stranou. Je otázkou, do jaké míry se obléknutím pomyslného „druhého kabátu“ může stát stát subjektem ochrany skrze základní práva. Jak bylo zjištěno v další části článku, povaze a funkcím institutu ústavní stížnosti tato skutečnost evidentně neodporuje.

Z rozhodovací praxe vyplývá, že k řešení dospěl také Ústavní soud, který se ustálil na přístupu, že aktivní legitimace státu a jeho subjektů je nepřipustná v situacích, kdy vystupují ve vrchnostenském postavení. A contrario v soukromoprávních vztazích dle Ústavního soudu stát základními právy nadán je, a je také oprávněn se domáhat jejich ochrany u Ústavního soudu. Článek se však snažil poukázat na případy, v nichž přístup Ústavního soudu rozlišující soukromoprávní a veřejnoprávní vztahy odporuje smyslu ochrany ústavně zaručených práv. Navíc je z rozhodovací praxe zřejmé, že se jedná o mnohvrstevnatou problematiku, jejíž utřídění je obtížné. I přes vhodnost

zavedení určitého druhu testu aktivní legitimity, tak pravděpodobně bude Ústavní soud narážet na specifika různých řízení, která budou stále otvírat otázku aktivní legitimity státu a jeho subjektu. Lze však hodnotit pozitivně, že rozhodovací praxe Ústavního soudu je nyní poměrně ustálená, čímž je účastníkům řízení garantována právní jistota.

Závěrem lze snad jen uvést, že jakkoli můžeme juristicky či filosoficky bádát nad rozsahem základních práv a okruhem jeho nositelů, je nutné si připustit skutečnost již vyslovenou R. Dworkinem, že „*to, na co má jednotlivec právo, záleží na praxi a spravedlnosti politických institucí.*“⁶²

Literatura

Monografie

ALEXY, Robert. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2004, liii, 462 s. ISBN 0-19-825821-6.

BAHÝŤOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Vojtěch ŠÍMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. 2. přeprac. a rozš. vyd. Praha: Linde, 2010, 1533 s., Beckova edice Komentované zákony. ISBN 978-807-2018-147.

BERAN, Karel. *Právnícké osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví*. Praha: Linde, 2006, 191 s. ISBN 80-7201-598-2.

BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 5. přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 519 s. ISBN 978-80-7478-687-7.

BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. *Teorie práva*. Vyd. 2001, dotisk 2003. Praha: ASPI, 2003, 323 s. ISBN 80-86395-74-X.

Comparative constitutional law. Cheltenham: Edward Elgar Pub, 2011, 668 s. ISBN 978-1-84844-539-0.

ELIÁŠ, Karel, Jiří SVESTKA a Marta ŠKÁROVÁ. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem: komentář*. 1. vyd. Praha: Sagit, 2012, xxiv, 1416 p., Komentáře (Wolters Kluwer). ISBN 978-80-7208-922-2.

⁶² DWORKIN, Ronald. *Když se práva berou vážně*. 1. vyd. Praha: Oikoymenth, 2001, s. 119.

- FILIP, Jan, Jan SVATONĚ a Josef ZIMEK. *Základy státovědy*. 3. oprav. a zkrácené vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002, 264 s. ISBN 80-210-3023-2.
- FILIP, Jan a Jan SVATONĚ. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 400 s. ISBN 978-80-7380-296-7.
- FILIP, Jan, Vojtěch ŠIMÍČEK a Pavel HOLLÄNDER. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. přeprac. a rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, xxxiii, 896 s., Beckova edice Komentované zákony. ISBN 978-80-7179-599-5.
- FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky*. dotisk 4. oprav. a dopl. vyd. Brno: Václav Klemm, 2011, 370 s. ISBN 978-80-904083-8-8.
- FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Dotisk 2. vyd. Brno: Václav Klemm, 2011, 328 s. ISBN 978-80904083-7-1.
- GERLOCH, Aleš a Pavel ŠTURMA. *Ochrana základních práv a svobod v proměně práva na počátku 21. století: v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, 536 s. ISBN 978-808-7284-230.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva: komentář*. 6. aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 310 s., Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-807-3804-541.
- HANUŠ, Jirí. in: KLÍMA, Karel (ed.). *Interpretace práva ústavními soudy: (teoretické reflexe) : sborník příspěvků z mezinárodního teoretického semináře „Interpretační rozsah právního řádu v rozhodování ústavního soudu“ pořádaného Právníkou fakultou Západočeské univerzity v Plzni 12.5.2006*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, 126 s. ISBN 80-868-9882-2.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 429 s. ISBN 978-80-7380-395-7.
- LAVICKÝ, Petr et al. *Občanský zákoník I: Obecná část (§ 1–654): komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, xx, 1380 s. ISBN 978-80-7400-529-9.
- MIKULE, Vladimír a Vladimír SLÁDEČEK. K jednomu z problémů právnických osob jako stěžovatelů v judikatuře Ústavního soudu. In: *Základní lidská práva a právní stát v judikatuře ústavních soudů*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000, 141 s. ISBN 80-210-2451-8.

- PELIKÁN, Robert. *Právní subjektivita: (srovnávací studie)*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, xi, 174 s., Právní monografie. ISBN 978-807-3577-452.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*. 2. podst. přeprac. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, xii, 252 s. ISBN 80-7179-694-8.
- SMEKAL, Hubert. *Lidská práva: Idee, trendy, výzvy a nástrahy*. Brno: MUNI Press, 2013. ISBN 978-80-210-6388-4.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005, 359 s. ISBN 80-7201-569-9.
- ŠVESTKA, Jiří, Milan HULMÁK a Marta ŠKÁROVÁ. *Občanský zákoník: komentář. 1, § 1–459*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, xxi, 1373 s., Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-108-6.
- WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 906 s. ISBN 978-80-7357-750-6.
- WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, 339 s.
- WEYR, František. *Teorie práva*. Brno; Praha: Orbis, 1936, 388 s.

Kapitoly v knihách, články (i elektronické), příspěvky ve sbornících

- BAROŠ, Jiří. Právo nebo lidská práva? Ke kořenům lidských práv. *Jurisprudence*, 2010, č. 2.
- ČERNÝ, P. Jak zdůvodnit lidská práva? (Je potřeba je zdůvodňovat?) *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1998, č. 2, s. 201–218. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/9130>
- WAGNEROVÁ, Eliška. Poznámky k vývoji a různým pojetím základních práv. *Politologický časopis*, 1995, č. 1.

Kontakt

marti.barakova@gmail.com

Náhodné pridelovanie podaní z pohľadu českej a slovenskej ústavnoprávnej jurisprudencie

Daniel Paľko

Katedra ústavného práva, Právnická fakulta, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Banská Bystrica, Slovenská republika

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá otázkami z oblasti ústavného práva na zákonného sudcu, ktoré sa týkajú opustenia zásady pevného pridelovania vecí súdnym oddeleniam a presadenia zásady náhodného výberu súdneho oddelenia prostredníctvom generátora pridelovania – programového prostriedku, ktorý generuje číselný rad veľkej dĺžky, ktorý sa opakuje a na jeho základe dochádza k technicky „nenáhodnému“ výberu, ktorý spĺňa požiadavku predvídateľnosti pridelenia veci súdnemu oddeleniu. Z hľadiska overiteľnosti t.j. z pohľadu transparentnosti vznikajú tiež otázky, či je splnená podmienka, že bežnými ľudskými schopnosťami je možné spätne vystopovať celý proces pridelovania nielen z hľadiska toho, či nebol vykonaný ľudský zásah, ale aj z pohľadu možnej programovej chyby. Práve poslednú otázku požiadaviek transparentnosti, ktorou sa zatiaľ česká a slovenská ústavná jurisprudencia nezaoberali, otvoril v roku 2009 nemecký spolkový ústavný súd v prípade elektronických volieb.

Klíčová slova

Možnosť ovplyvnenia pridelenia; náhodné pridelovanie vecí; právo na zákonného sudcu; rovnomerné zaťaženie všetkých sudcov; zásada transparentnosti.

1 Úvod

Zákon č. 296/2017 Sb.¹ zaviedol s účinnosťou od 1. 3. 2019 do českého právneho poriadku inštitút pridelovania vecí programovými prostriedkami

¹ Zákon č. 296/2017 Sb., ktorým sa mení zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

a zvolil preň legislatívnu skratku – generátor pridelovania.² Pôvodný vládny návrh počítal s tým, že programové prostriedky sa budú používať pri pridelovaní každej veci.³ Tento spôsob pridelovania vecí sa zatiaľ bude týkať iba insolvenčných vecí, k čomu došlo v dôsledku schválenia pozmeňovacieho návrhu poslanca Jeronýma Tejca.⁴ Už v pripomienkovom konaní vzniklo občianskoprávne a obchodné kolegium Najvyššieho súdu Českej republiky⁵ pripomienky týkajúce sa generátora pridelovania, kde toto kolegium uviedlo, že sa nemôže vyjadriť k zárukám naplnenia zámeru sledovaného zavedením generátora pridelovania – k transparentnosti procesu pridelovania vecí súdnym oddeleniam z dôvodu, že náležitosti generátora pridelovania a spôsob jeho prevádzkovania budú ustanovené vyhláškou Ministerstva spravodlivosti Českej republiky na základe splnomocňovacieho ustanovenia § 45 ods. 3 zákona č. 6/2002 Sb. o súdoch a sudcoch v znení účinnom od 1. 3. 2019. Kolegium odkázalo na uznesenie Najvyššieho súdu Českej republiky z roku 2016,⁶ v ktorom tento súd definoval požiadavky, ktoré vyplývajú pre rozvrh práce z článku 38 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd zakotvujúceho základné práva na zákonného sudcu, ktorého súčasťou je zásada pridelovania súdnej agendy a určenia zloženia senátu na základ pravidiel obsiahnutých v rozvrhu práce súdov. Týmito požiadavkami sú predvídateľnosť a transparentnosť obsadenia súdov. Keďže účelom použitia programových prostriedkov tj. generátora pridelovania je náhodný výber tak, aby bola vylúčená možnosť ovplyvnenia pridelenia vecí, kolegium namietá, že pojem „náhodný výber“ obsiahnutý v § 42 b zákona č. 6/2002 Sb. o súdoch a sudcoch je neurčitý a teda spätne nekontrolovateľný, pričom

² § 42a ods. 1 zákona č. 6/2002 Sb. o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

³ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. VII. volební období, 987/0 [cit. 23. 3. 2018].

⁴ Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *Parlament České republiky* [online]. Poslanecká sněmovna, VII. volební období, 987/3 [cit. 23. 3. 2018].

⁵ *Připomínky Občianskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu k novele zákona č. 6/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů* [online] [cit. 23. 3. 2018].

⁶ Uznesenie Nejvyššího soudu ČR zo dňa 20. januára 2016, sp. zn. 21 Cdo 829/2014.

možnosť spätnej kontroly je celkom zásadná pri prípadnom rozhodovaní o žalobách pre zmätočnosť podľa § 229 ods. 1 písm. f) zákona č. 99/1963 Sb. občanského soudního řádu.⁷

Dôvodová správa k návrhu zákona č. 296/2017 Sb. skutočne uvádza, že: „Jednou z hlavných garancií proti možnosti svojvôle je aj zásada pridelenia súdnej agendy a určenia súdnych oddelení na základe pravidiel obsiahnutých v rozvrhu práce súdov. Doterajšia právna úprava však celkom nevylučuje možnosť, že bude vopred možné odhadnúť, ktorý sudca či senát bude riešiť nasledujúcu napadnutú vec, a teda nie je celkom vyhovujúca. Nepredvídateľnosť (pozn. autora príspevku „nepredvídateľnosť“ ako opak „predvídateľnosti“) tohto súdneho oddelenia, ktorému vec pripadne, totiž znižuje korupčný potenciál na vstupe, ktorý za súčasného stavu existuje. Tento korupčný potenciál bude eliminovaný, pretože na princípe náhody bude vec pridelená v súlade s rozvrhom práce príslušnému konkrétnemu súdnemu oddeleniu.“⁸

Jedným z posledných rozhodnutí Ústavného súdu Českej republiky je nález sp.zn. I. ÚS 2769/15 z 15. 6. 2016, ktorý uvádza: „Ake sú veci pridelené konkrétnym sudcom a konkrétne zloženým senátom na základe vopred stanovených pravidiel, zmiernuje sa tým tak riziko, že súdy a sudcovia budú podozrievaní z účelovej manipulácie so zložením rozhodujúceho telesa, ako aj riziko, že k takej manipulácii skutočne dôjde. Taký systém umožňuje relatívne ľahké overenie toho, nakoľko boli vopred stanovené pravidlá v konkrétnej veci dodržané. Toto opatrenie má teda potenciál posilniť nezávislosť sudcov a dôveru, ktorú súdy vzbudzujú vo verejnosti aj účastníkov konania.“ resp. „Pretože v tomto ohľade je dôležitý aj dojem, ktorý systém pridelenia vecí sudcom vyvoláva, musia byť tieto pravidlá dostatočne transparentné, zrozumiteľné a prístupné verejnosti.“⁹

2 Transparentné a vopred stanovené (predvídateľné) pravidlá pri náhodnom výbere pri pridelení vecí

Základom náhodného pridelenia vecí súdnym oddeleniam a sudcom je automatický generátor pridelenia vecí, ktorým je „*algoritmus pridelenia*

⁷ Prípomínky Občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu k novele zákona č. 6/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů [online]. [cit. 23. 3. 2018].

⁸ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *Parlament České republiky* [online]. Poslanecká sněmovna, VII. volební období, 987/0 [cit. 23. 3. 2018].

⁹ Nález Ústavního soudu zo dňa 15. júna 2016, sp. zn. I. ÚS 2769/15.

*vecí, který generuje čísla tak, že nebude možné odhadnout, které číslo bude nasledovat a bude trvat velmi dlho, než sa generované čísla budú môcť periodicky opakovat'. Nebude možné ani dlhodobo vysledovat' spôsob pridelovania vecí tak, aby mohlo dôjsť k zneužitiu.*¹⁰ Podľa názoru autora príspevku vzniká číselný rad, ktorý je veľmi dlhý, je neznámy verejnosti, ale sa opakuje, takže ide o niečo, čoho využitie možno spätne overiť. Ako uvidíme z ďalšieho, toto overenie musí byť realizované súdom alebo ministerstvom spravodlivosti na požiadanie bez osobitných odborných znalostí.

Ústavný súd Českej republiky štandardne judikuje, že účelom predvídateľnosti pridelovania vecí je vylúčenie ľubovôle pri obsadzovaní súdu a účelom transparentnosti tohto procesu je, že musí byť zrejmé z rozvrhu práce, ktorý sudca je povolaný vo veci rozhodovať. Z uvedeného realizovania práva na zákonného sudcu sú prípustné výnimky s ohľadom na špecifické podmienky rozhodovania, napríklad rozpisom služieb pre mimopracovnú dobu, ak je vyhotovený s predstihom a ak je účastníkovi konania na požiadanie sprístupnený.¹¹ Avšak v roku 2016 došlo k zvláštnemu posunu v chápaní záruk proti svojvoľným zásahom pri výbere sudcu, a vytvorením požiadavky, aby bol rozvrh práce zostavený na princípe náhodnosti.¹² Dôvodová správa k zákonu č 296/2017 Sb. využila príslušný nález nasledovne: „Je nutné si uvedomiť, že náhoda nie je chaos, ale matematicky a štatisticky vyjadrené pravidlo, ktoré iba prideluje bez možnosti akéhokoľvek zásahu ľudského faktoru. Z dlhodobého hľadiska potom náhoda zabezpečuje, že napadnuté veci budú pridelované sudcom rovnomerne.“¹³

Nepochybne teda okrem predvídateľnosti a transparentnosti Ústavný súd Českej republiky „pomohol“ zákonodarcovi vytvorením princípu náhodnosti, aby sa bolo možné odtrhnúť od rigorózneho chápania vopred určeného sudcu resp. zásady pevného pridelovania súdnej agendy. Náhodnosť

¹⁰ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *Parlament České republiky* [online]. Poslanecká sněmovna, VII. volební období, 987/0 [cit. 23. 3. 2018].

¹¹ Nález Ústavního soudu zo dňa 1. novembra 2012, sp. zn. IV. ÚS 2053/12.

¹² Nález Ústavního soudu zo dňa 15. júna 2016, sp. zn. I. ÚS 2769/15.

¹³ *Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony* [Online]. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VII. volební období, 987/0* [cit. 23. 3. 2018].

má byť zárukou, že „rozvrh práce najmä nesmie vytvárať žiaden priestor pre svojvoľné zásahy spočívajúce najmä v tom, že by si účastníci konania, vedení najrôznejšími motívmi mohli „vybrať“ niektorého zo sudcov, prípadne, že by si samotní sudcovia mohli z napadnutých vecí prideliť tie, ktoré ich napríklad z odborného hľadiska zaujali, ktoré sú mediálne známe alebo na ktorých by boli priamo či nepriamo zainteresované. Rovnako tak rozvrh práce nesmie umožňovať sudcom vyhýbať sa riešeniu vecí, ktoré považujú za príliš pracné, kontroverzné či pre ne osobne nepríjemné z iného dôvodu. Stručne povedané, rozvrh práce predstavuje systém všeobecných pravidiel pre rozdeľovanie súdnej agendy medzi jednotlivé oddelenia a sudcov, ktorý musí byť nastavený tak, aby bol „imúnny“ proti akýmkoľvek svojvoľným zásahom zo strany účastníkov konania, jednotlivých súdov a taktiež vedeniu súdu. V neposlednom rade sa totiž rozvrh práce nesmie stať ani prostriedkom potenciálnej šikany (tzv. bossingu) alebo naopak zvýhodňovania vo vzťahu k niektorým sudcom. Vždy je teda potrebné dodržať dve zásadné podmienky: 1. pravidlá pridelovania súdnej agendy musia byť stanovené priamo v rozvrhu práce (formálny aspekt) a 2. tieto pravidlá zakotvené v rozvrhu práce musia byť transparentné, všeobecné, vopred určené a musia obsahovať záruky proti prípadnému zneužitiu.“¹⁴

Z uvedeného citátu Ústavného súdu Českej republiky je celkom zjavné, že konštituovanie „princípu náhodnosti“ nebol výkrikom do tmy, ale dômyselným vytvorením chýbajúceho ústavnoprávneho princípu, hoci nie celkom logickým spôsobom, ako spôsobu zábrany svojvôli, ale bez bližšieho vysvetlenia, prečo práve náhodnosť zabraňuje svojvôli. Podľa Ústavného súdu Českej republiky náhodnosť nie je protikladom vopred stanoveného (predvídateľnosti) a ako niečo vystopovateľné späť (transparentnosti), ale zárukou proti zneužitiu pridelovania vecí sudcom. Ochota k tvorbe komplementárneho ústavného princípu Ústavného súdu Českej republiky v roku 2016 je prekvapivá, najmä ak si uvedomíme, že ešte v roku 2011 tvrdil, že „Tieto maxímy (poznámka autora: rozumej „predvídateľnosť a transparentnosť obsadenia súdov“) nebránia využitiu výpočtovej techniky pri rozdeľovaní súdnej agendy, ako aj využitiu matematických metód, ktoré predstavujú základ algoritmu pridelovania vecí. Zároveň však z nich, ako ich dôsledok, vyplýva nevyhnutnosť výslovného označenia takých metód, resp. nevyhnutnosť popisu algoritmu, ktorý je východiskom programov pre výpočtovú techniku a jeho využitia pri pridelovaní vecí. V opačnom prípade nemožno považovať rozvrh práce za súladný so zásadami

¹⁴ Nález Ústavního soudu zo dňa 15. júna 2016, sp. zn. I. ÚS 2769/15.

*predvídateľnosti a transparentnosti súdnej agendy, a teda pridelenie vecí za porušenia týchto podmienok je nutné považovať za porušenie ústavného práva na zákonného sudcu podľa článku 38. ods. 1 Listiny.*¹⁵

V každom prípade je zjavné, že výpočtová technika musí predvídateľne pridelovať prípady sudcom, čo v prípade náhodného výberu je logicky vylúčené. Možno matematická pravdepodobnosť poodhalí určitú teoretickú predvídateľnosť, avšak z ľudského hľadiska nie je výsledok predvídateľný a ako sme naznačili, jeho kontrolovateľnosť bude závisieť od toho, či príslušný číselný rad bude dozorný organ schopný získať a podľa neho overiť, či došlo k „náhodnému“ výberu sudcu alebo to nebude potrebné a do „náhodného“ výberu nebude nikto nahliadať s tým, že podľa pridelených vecí jednotlivým súdnym oddeleniam a súdom si dozorný organ sám vystopuje číselný rad a jeho opakovanie, čo je však už odbornej náročnej a učite nebude spĺňať ústavné štandardy transparentnosti. Je zrejmé, že „náhodnosť“ a predvídateľnosť sú v konflikte, hoci odbornej vzaté „náhodnosť“ to v skutočnosti nie je, pretože „náhodnosť“ v cieľovom zmysle je len mechanizmus skutočnej technickej predvídateľnosti riadiacej činnosti a skutočnej ľudskej nepredvídateľnosti riadiacej činnosti. V roku 2011 Ústavný súd Českej republiky totiž riešil spomenutý prípad, keď výpočtová technika riešila pridelovanie „počítačovým systémom vždy po jednej veci opakovane podľa všeobecných zásad s výnimkou špecializovaných agend.“¹⁶, čiže nešlo o náhodný výber, ale klasické „kolečko“ usmerňované počítačovým programom.

Paradoxne pri náhodnom výbere až tak ako požiadavka predvídateľnosti neutrpí požiadavka transparentnosti v technickom slova zmysle. Dôvodová správa k návrhu zákona č. 296/2017 k tomu uvádza: „*Môže byť totiž namietané, že na sťažnosť kohokoľvek ohľadne zákonnosti pridelenia vecí predseda súdu odpovie, že bola výsledkom náhody, a túto „náhodu“ nebude možné preskúmať. Opak je však pravdou. Práve vďaka tomu, že pridelenie bude prebiehať automaticky a informácie o jeho priebehu a prípadných zmenách budú zaznamenávané, bude vždy možné s istotou zistiť, či v priebehu jednotlivých operácií v systéme došlo k zásahu, či nie. Dostatočnou garanciou, že systém v určitom okamihu fungoval riadne, bude rovnako priebežná auditácia systému. Ak bude týmto spôsobom osvedčené riadne fungovanie systému v dobe pridelenia, nemôžu*

¹⁵ Nález Ústavného sudcu zo dňa 20. apríla 2011, sp. zn. IV. ÚS 1302/10.

¹⁶ Ibid.

o zákonnosti pridelenia panovať pochybnosti.”¹⁷ ‘Transparentnosť’ v ľudskom slova zmysle bude opäť závisieť na schopnosti človeka zistiť číselný rad, podľa ktorého dochádza k pridelovaniu vecí súdnym oddeleniam.

3 Náhodné pridelovanie spisov na spôsob slovenského ústavného súdu

Až do 1. 3. 2016 na Ústavnom súde Slovenskej republiky pridelovali spisy náhodným výberom za prítomnosti všetkých sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky. Plénum Ústavného súdu Slovenskej republiky si 3. 6. 2004 a 28. 2. 2007 schválilo v rámci právomoci upraviť si svoje vnútorné pomery podľa článku 131 Ústavy Slovenskej republiky zaevidovanie vecí pomocou technických prostriedkov v poradí, v akom došli Ústavnému súdu Slovenskej republiky, ich následne roztriedenie zamestnancami Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky podľa ich obsahu a rozdelenie náhodným výberom, pri každom delení podľa iného kľúča, jednotlivým sudcom v prítomnosti všetkých sudcov. Ústavný súd Slovenskej republiky označil svoj spôsob pridelovania vecí za dostatočne transparentný, vylučujúci možnosť ovplyvňovania pridelenia vecí a rešpektujúci požiadavku rovnomerného zaťaženia jednotlivých sudcov spravodajcov.¹⁸ Prekvapujúce je to, že namiesto nejakého algoritmu si kľúč na rozdelenie spisov v prítomnosti všetkých sudcov vytvárala samotná predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky. „Predsedníčka má pred sebou kopy príšlých spisov a rozdáva ich. Ona rozhodne, ako a v akom poradí začne náhodne rozdeľovať. Občas sa stane, že niektorí zo sudcov požiada o premiešanie kopy pred rozdelením, ale je len na predsedníčke, či to povolí,” opísal pre Aktuálne.sk zdroj z justičného prostredia.¹⁹ Náhodné pridelovanie vecí prostredníctvom elektronických podateľní neexistovalo v tom čase v Českej republike, Maďarsku, Poľsku

¹⁷ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *Parlament České republiky* [online]. Poslanecká sněmovna, VII. volební období, 987/0 [cit. 23. 3. 2018].

¹⁸ Stanovisko pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky k zavedeniu elektronickej podateľne. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. Tlačová správa, Košice 5. 4. 2007 [cit. 23. 3. 2018].

¹⁹ Na Ústavnom súde rozdeľuje spisy predsedníčka. Takto si pridelila aj sťažnosť Trajtera. In: *aktuálne.sk* [online]. 5. 3. 2015 [cit. 23. 3. 2018].

a Nemecku, na Súdnom dvore Európskej únie a na Európskom súde pre ľudské práva.²⁰

Až 16. 12. 2015 došlo k schváleniu náhodného elektronického pridelovania spisov uznesením pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky s účinnosťou od 1. 3. 2016.²¹

Plénum Ústavného súdu Slovenskej republiky v dôsledku vymenovania 3 nových sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky schválilo 20. 12. 2017 zmenu rozvrhu práce²² tak, že „*V súlade so zásadou rovnomerného zaťaženia sudcov spravodajcov (čl. I bod 2 rozvrhu práce) sa sudcom ústavného súdu vymenovaných do funkcie pred 14. decembrom 2017 pozastavuje pridelovanie nových vecí do 28. 2. 2018.*” Zásada rovnomerného zaťaženia sudcov spravodajcov sa v § 29 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov nevyskytuje a pridelovanie návrhov sudcovi ako spravodajcovi sa uskutočňuje náhodným výberom pomocou technických a programových prostriedkov schválených plénom Ústavného súdu Slovenskej republiky tak, aby bola vylúčená možnosť pridelenia vecí, nie je tu však spomenutá zásada rovnomerného zaťaženia sudcov spravodajcov.

Vo vzťahu k všeobecným súdom judikuje Ústavný súd Slovenskej republiky axiómu: „*Podľa názoru ústavného súdu súčasťou základného práva na zákonného sudcu je i zásada pridelovania súdnej agendy a určenia zloženia senátov na základe pravidiel obiahnutých v rozvrhu práce. Medzi požiadavky kladené na rozvrh práce podľa čl. 48 ods. 1 ústavy patrí tiež predvídateľnosť a transparentnosť obsadenia súdu, respektíve senátu vrátane zastupovania vo vzťahu k účastníkom konania.*“²³

Ako je však z uvedeného zrejmé, Ústavný súd Slovenskej republiky si splnil zákonnú povinnosť náhodného výberu sudcu pri pridelovaní

²⁰ Stanovisko pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky k zavedeniu elektronickej podateľne. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. Tlačová správa, Košice 5. 4. 2007 [cit. 23. 3. 2018].

²¹ Plénum Ústavného súdu Slovenskej republiky schválilo náhodné elektronické pridelovanie spisov. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. Tlačová informácia č. 81/2015, Košice 18. 12. 2015 [cit. 23. 3. 2018].

²² *Dodatok č. 2 k Rozvrhu práce Ústavného súdu Slovenskej republiky na obdobie od 1. marca 2017 do 28. februára 2018 schválený na zasadnutí pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky konanom 20. decembra 2017* [online]. Spr 310/2017 [cit. 23. 3. 2018].

²³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 16. februára 2011, sp.zn. 277/2010. In: *Vyhládavanie podaní a rozhodnutí. Ústavný súd Slovenskej republiky* [online] [cit. 23. 3. 2018].

veci prostredníctvom elektronických programových a technických prostriedkov až po 11 rokoch a 9 mesiacoch protizákonného a zrejme aj protiústavného stavu (od 1. 6. 2004 do 1. 3. 2016), pričom však všeobecné súdy túto požiadavku dodržiavajú (s výnimkou krátkeho obdobia na Najvyššom súde Slovenskej republiky) nepretržite od 1. 6. 2002 dodnes t.j. takmer 16 rokov. Bolo teda ťažko očakávať od Ústavného súdu Slovenskej republiky, že bude akýmkoľvek spôsobom mútiť vodu v autorom sledovanom probléme v príspevku.

4 Princíp verejnej povahy volieb pri použití elektronického hlasovania

Nemecký Spolkový ústavný súd v náleze z roku 2009 rozhodol, že federálne nariadenie o hlasovacích prístrojoch nezabezpečilo povolenie a použitie len takých hlasovacích prístrojov, ktoré by vyhoveli ústavnej požiadavke verejnej povahy volieb. Nemecký spolkový ústavný súd tu vyslovil dôležitú úvahu: *„Pri použití elektronických volebných prístrojov musia byť spoľahlivo a bez osobitných znalostí preskúšané podstatné kroky volebného deja a zistenie výsledkov. Nevyhnutnosť takej kontroly vzniká v neposlednom rade s ohľadom na manipulovateľnosť a chybovosť elektronických hlasovacích prístrojov. Pri tomto spočíva prevzatie volebných hlasov a výpočet volebného výsledku na výpočtovom deji, ktorý nie je preskúšateľný zvonku a osobami bez informačno-technických osobitných znalostí. Chyby v softvéri hlasovacieho prístroja sú preto iba ťažko poznateľné. Okrem toho sa môžu také chyby dotknúť nielen jednotlivého volebného počítača, ale všetkých použitých prístrojov. Kým pri bežných voľbách s hlasovacími lístkami sú manipulácia alebo volebné podvody podľa rámcových podmienok platných predpisov, ku ktorým patrí aj pravidlo o verejnosti, sotva - alebo aspoň len so značným úsilím a preventívne účinným veľmi vysokým rizikom odhalenia - možné, môže sa prostredníctvom zásahu do elektronickej riadených hlasovacích prístrojov v zásade dosiahnuť s relatívne malým úsilím veľký účinok. Dokonca manipulácia s jednotlivými hlasovacími prístrojmi môže ovplyvniť nielen jednotlivé hlasy voličov, ale všetky hlasy. Ešte vyšší je dosah volebných chýb, ktoré sú spôsobené prostredníctvom prístroj presahujúcich zmien a chybných funkcií jediným softvérom. Veľké široko pôsobiace možné chyby v hlasovacích prístrojoch alebo zamýšľané volebné podvody vyžadujú osobitné opatrenia na zachovanie zásady verejnosti volieb.*

Volič sám musí byť schopný porozumieť - bez podrobných znalostí počítačovej terminológie -, či jeho odovzdané hlasy boli zaznamenané pôvodným spôsobom ako základ pre sčítanie hlasov alebo ak sú hlasy najprv počítané s technickou podporou, ako základ neskoršieho prepočítania. Nepostačuje, ak je občan odkázaný dôverovať bez možnosti vlastného nabliadnutia do fungovania systému. Nie je preto postačujúce, ak volič je informovaný výlučne prostredníctvom elektronického oznamu o tom, že odovzdanie jeho hlasu bolo registrované. Toto neumožňuje žiadnu dostatočnú kontrolu voliča. Rovnaká vysledovateľnosť musí byť poskytnutá aj pre volebné orgány aj pre dotknutých občanov. Z toho vyplýva, že hlasy po odovzdaní hlasov nemôžu byť uložené výlučne v elektronickej pamäti. Volič nemôže byť odkázaný dôverovať po odovzdaní hlasov technickej integrite systému. Ak je volebný výsledok určený prostredníctvom počítačom riadeného spracovania odovzdaných hlasov uložených v elektronickej pamäti, nepostačuje, ak sa s výsledkom počítačového procesu uskutočneným v hlasovacom prístroji možno oboznámiť iba prostredníctvom použitia súhrnného papierového výtlaku alebo elektronického oznamu. Preto týmto spôsobom môžu voliči a volebné orgány overiť iba to, či hlasovací prístroj spracoval toľko hlasov, koľko voliči pustili do obsluhy hlasovacieho prístroja pri voľbách. V týchto prípadoch sa nedá bez ďalšieho zistiť, či sa vyskytli programové chyby v softvéri alebo úmyselné volebné podvody prostredníctvom manipulácie softvéru alebo hlasovacích prístrojov.

Zákonodarcovi sa nebráni použiť pri voľbách elektronické hlasovacie prístroje, ak je zaručená ústavnoprávne požadovaná možnosť spoľahlivej kontroly správnosti. Mysliteľné sú predovšetkým hlasovacie prístroje, v ktorých sú zaznamenané hlasy popri elektronickej uložení iným spôsobom. To je možné napríklad pri elektronickej hlasovacej prístrojoch, ktoré vytlačia pre dotknutých voličov popri elektronickej evidovaní hlasu viditeľný papierový protokol o odovzdanom hlase, ktorý môže byť kontrolovaný pred konečným odovzdaním hlasu a následne je zhrmaždený pre umožnenie preskúšania. Kontrola nezávislá od elektronickej záznamu hlasov zostáva možná aj pri použití systémov, pri ktorých voliči označia hlasovací lístok a súčasne (napríklad „digitálnym volebným perom“ pozri k tomu Schiedermaier, JZ 2007, s.162,170) alebo následne (napríklad skenerom volebného lístka, pozri k tomu Schönau, Elektronische Demokratie, 2007, s.51, Khorräm, Bundestagswahlen per internet, 2006, s.30) elektronickej zaevidujú dotknuté volebné rozhodnutie, ktoré sa elektronickej vyhodnotí na konci volebného dňa. V každom prípade je v týchto prípadoch zaručené, že voliči svoje odovzdanie hlasov ovládajú a volebné výsledky môžu byť spoľahlivo preskúšané volebnými orgánmi alebo dotknutými občanmi bez osobitných technických znalostí. Pre to, či existujú ešte ďalšie technické možnosti,

ktoré umožňujú na vysledovateľnosti založenú dôveru elektorátu v správnosť konania pri určovaní volebného výsledku a vyhovujú tak zásade verejnosti volieb, sa tu nevyžaduje žiadne rozhodnutie.

Obmedzenia občianskej kontrolovateľnosti volebných procesov nemôžu byť kompenzované tým, že tu a tam s ich súhlasom s určitými bezpečnostnými požiadavkami a s ich technickou integritou úradná inštitúcia skontroluje modelové prístroje v rámci konania o prípustnosti spôsobu konštrukcie alebo vo voľbách konkrétne použité volebné prístroje pred ich použitím. Kontrola podstatných krokov volieb podporuje odôvodnenú dôveru v regulérnosť volieb iba požadovaným spôsobom tým, že občan sám môže spoľahlivo vysledovať volebný proces.

Z tohto dôvodu rozsiahly celok iných technických alebo organizačných bezpečnostných opatrení (napríklad kontroly a bezpečné úschovy hlasovacích prístrojov, okamžitá porovnateľnosť použitých prístrojov s úradne preskúšaným konštrukčným modelom, trestateľnosť volebných podvodov a decentralizovaná organizácia volieb) nie je vhodný na kompenzovanie nedostatku kontrolovateľnosti podstatných krokov volebného procesu občanmi. Rozhodne primerane neprispieva ani účasť dotknutej verejnosti na konaní o preskúšanie alebo schválenie hlasovacieho prístroja ani zverejnenie skúšobných správ alebo konštrukčných prvkov (vrátane zdrojového kódu softvéru pri počítačom riadených volebných prístrojoch) k tomu, že sa zabezpečí ústavnoprávne požadovaný stupeň kontrolovateľnosti a vysledovateľnosti volebného procesu. Technické skúšky a úradné konania o schválení, ktoré rovnako môžu byť hodnotené iba znalecky dotknutými špecialistami, sa týkajú štádia konania, ktoré ďaleko predchádza odovzdávanie hlasov. Účasť verejnosti bude preto vyžadovať dosiahnutie požadovanej spoľahlivej kontroly volebného procesu doplnenej o iné opatrenia.

Zákonodarcu môže v obmedzenom rozsahu pripustiť výnimky zo zásady verejnosti, aby uplatnil iné ústavnoprávne záujmy, predovšetkým zásady volebného práva popísané v článku 38 ods.1 prvá veta Základného zákona. Tak sa ponechávajú obmedzenia verejnej kontroly odovzdania hlasu pri listinnej voľbe (§ 36 spolkového volebného zákona) s cieľom zdôvodniť dosiahnutie najširšej možnej volebnej účasti a tak vzatie do úvahy zásady všeobecnosti volieb (pozri BVerfGE 21, 200, 205, 59, 119, 125). Pri použití počítačom riadených hlasovacích prístrojov však nie sú rozoznateľné žiadne protichodné

ústavnoprávne princípy, ktoré by mohli zdôvodniť ďalekosiahle obmedzenia verejnosti voľieb a tým kontrolovateľnosť volebného deja a zistenia výsledkov.”²⁴

Z uvedeného nálezu Spolkového ústavného súdu je zřejmé, že vysledovateľnosť volebného procesu t.j. transparentnosť sa netýka iba úmyselných zásahov do krokov hlasovania, ale aj programových chýb, ktoré vznikajú bez zásahu človeka. Z tohto pohľadu podľa názoru autora príspevku mala byť analyzovaná aj otázka možnej programovej chyby pri pridelení sudcu spisu na základe automatického generátora. Navrhovateľ zákona č. 296/2017 Sb. ponechal túto stránku problému úplne neoslovenú. Riešil iba manipuláciu s pridelením veci sudcom, ale aj to na základe predpokladu, že: „*Počítačový systém má však tú výhodu, že na rozdiel od zneužívajúceho konania fyzických osôb vždy zanecháva stopy v podobe počítačového kódu, z ktorého bude možné aj s odstupom času zistiť, či pri pridelení veci došlo k nezákonnému zásahu treťou osobou alebo aj osobou, ktorá má do systému prístup. Táto brozba potom vo svojom dôsledku povedie k prevencii, pretože nikto sa neodváža k tak závažnému porušeniu zákona, keď toto porušenie je bez obtiaží zistiteľné.*”²⁵ Ak si uvedomíme, že občan skutočne len ťažko môže zistiť chyby v programovom softvéri (ako naznačuje Spolkový ústavný súd), musí existovať ľahká možnosť vystopovania celého procesu pridelenia veci sudcovi takým spôsobom, že sa tento proces zaznamenáva na inom mieste. Konkrétne Ministerstvo spravodlivosti Českej republiky podľa § 42d zákona č. 6/2002 Sb. o súdoch a sudcoch v znení účinnom od 1. 3. 2019 bude mať právomoc zaznamenávať údaje o pridelení jednotlivých vecí prostredníctvom generátorov pridelenia tak, aby bola zabezpečená možnosť overenia, že veci bola pridelená v súlade so zákonom.

Avšak tvrdenie Ministerstva spravodlivosti Českej republiky o tom, že sa nikto neodváža k zásahu do programového vybavenia, pretože sa to dá ľahko vystopovať, je v naprostom rozpore s upozornením nemeckého Spolkového ústavného súdu v tejto oblasti ohľadne elektronických hlasovacích prístrojov.

²⁴ Rozsudok Spolkového ústavného súdu z 3. marca 2009, č. 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07. In: *Entscheidungen* [online]. Bundesverfassungsgericht [cit. 23. 3. 2018].

²⁵ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VII. volební období. 987/0 [cit. 23. 3. 2018].

5 Záver

Po preskúmaní judikatúry troch ústavnoprávnych proveniencií možno dospieť k určitým čiastkovým záverom o tom, že používanie elektronických zariadení, ktorých procesy majú byť kontrolovateľné, z ústavnoprávneho hľadiska nemožno skúmať z pohľadu automatizovaných procesov samotných, ale vždy iba z pohľadu bežných ľudských schopností sledovať a spätne stopovať tieto automatizované procesy, a to z hľadiska transparentnosti, ktoré by tak nemalo činiť zásadne problémy, či už ide o „náhodné“ elektronické procesy alebo aj nenáhodné. Oveľa horšie je to však pri použití hľadiska predvídateľnosti, kde je potrebné dodržať zásadu pevného pridelovania agendy t.j. sudca musí byť vopred určiteľný. Zavedením číselného radu v rámci generátora náhodného pridelovania dosiahneme technické splnenie tejto požiadavky, avšak nie z hľadiska bežných ľudských schopností. Ústavný súd Českej republiky tento problém vopred vyriešil v roku 2016 vytvorením zásady náhodnosti ako opaku manipulatívneho pridelovania vecí súdnym oddeleniam. Zásada náhodnosti je chápaná ako záruka práva na zákonného sudcu. Podľa názoru autora príspevku Ústavný súd Českej republiky si týmto právopolitickým prístupom vytvoril argumentačné predpolie pre prípad napadnutia náhodného pridelovania vecí oprávnenými subjektami pre nesúlad s právom na zákonného sudcu a predovšetkým s požiadavkou predvídateľnosti obsadzovania súdov pri pridelovaní prípadov t.j. postupu podľa pevne stanovených pravidiel.

Nakoľko v podmienkach Slovenskej republiky je od 1. 6. 2002 zavedené pridelovanie vecí sudcom náhodným výberom pomocou technických prostriedkov a programových prostriedkov schválených Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky a dodnes tento spôsob pridelovania nebol napadnutý na Ústavnom súde Slovenskej republiky, chýbajú akékoľvek možnosti návodu pre ústavnoprávne riešenie tejto otázky predvídateľnosti v Českej republike.

Pridelovanie prípadov podľa vopred stanovených kritérií v Nemecku a Rakúsku jasne ukazuje, že pravdepodobne vôbec nie je abstraktne a logicky možné, aby princíp náhodnosti plnil funkciu kritéria práva na zákonného sudcu v jeho stredoeurópskom chápaní.

Literatura

Elektronické zdroje

Dodatok č. 2 k Rozvrhu práce Ústavného súdu Slovenskej republiky na obdobie od 1. marca 2017 do 28. februára 2018 schválený na zasadnutí pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky konanom 20. decembra 2017 [online]. Spr 310/2017. Dostupný z: https://www.uslavnsud.sk/documents/10182/5167827/Rozvrh_prace_Dodatok++2_2017.pdf

Na Ústavnóm súde rozdeľuje spisy predsedníčka. Takto si pridela aj st'ážnosť Trajtera. In: *aktuálne.sk* [online]. 5. 3. 2015. Dostupné z: <https://aktualne.centrum.sk/na-ustavnom-sude-rozdeluje-spisy-predsednicka-takto-si-pridelila-aj-staznost-trajtera/dnes/kauzy/>

Plénum Ústavného súdu Slovenskej republiky schválilo náhodné elektronické prideloovanie spisov. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. Tlačová informácia č. 81/2015, Košice 18. 12. 2015. Dostupné z: https://www.uslavnsud.sk/documents/10182/1270854/Tl_info_81_2015/5ce1d53e-8113-4302-80ae-968397b0a91d

Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *Parlament České republiky* [online]. Poslanecká sněmovna, VII. volební období, 987/3. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7 & ct=987 & ct1=3>

Připomínky Občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu k novele zákona č. 6/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů [online]. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORNA8ZE6EZI>.

Stanovisko pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky k zavedeniu elektronickej podateľne. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. Tlačová správa, Košice 5. 4. 2007. Dostupné na: <https://www.uslavnsud.sk/documents/10182/15222646/20070405/c58b47a2-0696-4608-b103-bca8651b2173>

Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *Parlament České republiky* [online]. Poslanecká sněmovna, VII. volební období, 987/0. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7 & ct=987 & ct1=0>

Súdne rozhodnutia

Česká republika

Nález Ústavního soudu zo dňa 20. apríla 2011, sp. zn. IV. ÚS 1302/10.

Nález Ústavního soudu zo dňa 1. novembra 2012, sp. zn. IV. ÚS 2053/12.

Nález Ústavního soudu zo dňa 15. júna 2016, sp. zn. I. ÚS 2769/15.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR zo dňa 20. januára 2016, sp. zn. 21 Cdo 829/2014.

Slovenská republika

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 16. februára 2011, sp.zn. 277/2010. In: *Vyhľadávanie podaní a rozhodnutí* [online]. Ústavný súd Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.ustavnysud.sk/vyhladavanie-rozhodnuti#!DecisionsSearchResultView>

Nemecko

Rozsudok Bundesverfassungsgericht zo dňa 3. marca 2009, č. 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07. In: *Entscheidungen* [online]. Bundesverfassungsgericht. Dostupné z: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/03/cs20090303_2bvc000307.html

Právne predpisy a iné dokumenty

Zákon č. 296/2017 Sb., ktorým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 6/2002 Sb. o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

Kontakt

palko@fridrichpalko.sk

O osoby se zdravotním postižením a jejich právo na přístup k soudu

Jana Havlová

Katedra pracovního práva a sociálního zabezpečení, Právnická
fakulta, Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením („OZP“) obsahuje články, které se buď přímo, nebo nepřímo dotýkají práva na přístup k soudu. Neméně důležitým článkem je článek 9 týkající se přístupnosti. Autorka se zabývá různými pohledy na pojem „přístupnost“, neboť pojem „přístup“ je obsáhlejší, než se na první pohled zdá. Přístup se týká nejen fyzického přístupu do veřejných prostor (k soudu například), ale i přístupu k informacím, informačním technologiím, službám apod. Je obecně známo, že OZP mají kvůli svému postižení horší přístupnost, a právě proto je výše uvedená Úmluva pro ně důležitá. Úmluva zaručuje OZP plné uplatnění všech lidských práv a podporuje jejich aktivní a plné zapojení do společnosti. Naskytá se však otázka, zda tomu tak v současné době je a zda je český právní řád upraven tak, aby OZP nebránil v jejich právu na přístup k soudu. Práce proto bude zaměřena na tuto oblast a bude se opírat i o případy, které se skutečně staly. Práce se zabývá i procesní ochranou práv OZP, které jsou samy účastníky soudního řízení. Téma je autorce velice blízké, neboť sama je osobou se sluchovým postižením a pracuje jako právnička v nově vytvořeném odboru monitorování práv OZP v Kanceláři veřejného ochránce práv.

Klíčová slova

Osoba se zdravotním postižením; přístup k soudu; Úmluva o právech osob se zdravotním postižením.

1 Úvod

Právo na přístup k soudu je věcí, která mimo jiné úzce souvisí i s právy osob se zdravotním postižením, které jsou zakotveny primárně v Úmluvě OSN o právech osob se zdravotním postižením (dále jen Úmluva). Samotná

Úmluva obsahuje několik článků, které se přímo či nepřímo dotýkají práva na přístup k soudu.

U pojmu „přístupnost“ je důležité mít na paměti, že se jedná o pojem, který je obsáhlejší, než se na první pohled zdá. Právo na přístup se týká nejen fyzického přístupu do veřejných prostor (do budovy soudu), ale i přístupu k informacím, informačním technologiím, službám apod. Přístup k informacím se týká hlavně osob se sluchovým a zrakovým postižením. Tato práce mimo jiné odkazuje na jedno rozhodnutí Ústavního soudu, které je důležité z hlediska pohledu soudů na účastníka řízení, který je osobou se zdravotním postižením.

Obecně je známo, že osoby se zdravotním postižením mají kvůli svému postižení horší podmínky ve věci přístupnosti, a právě proto je výše uvedená Úmluva pro ně důležitá. Naskytá se ale otázka, zda je jejich právo na přístup českým právním řádem garantováno a zda v praxi nedochází k porušování či omezování jejich práva na přístup.

Téma je autorce velice blízké, neboť sama je osobou se sluchovým postižením a jako právnička pracuje v nově vytvořeném odboru ochrany práv osob se zdravotním postižením v Kanceláři veřejného ochránce práv.

2 Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením

Úmluva je mezinárodní smlouvou, která nezavádí žádná nová specifická práva osobám se zdravotním postižením. Úmluva je založena na principu rovnoprávnosti, zaručuje osobám se zdravotním postižením plné uplatnění všech lidských práv a podporuje jejich aktivní zapojení do života společnosti. Úmluva byla Českou republikou podepsána dne 30. března 2007 a poté ratifikována dne 28. září 2009. Po svém vyhlášení dne 12. února 2010 se stala součástí právního řádu České republiky.

K Úmluvě náleží i Opční protokol, který byl sice Českou republikou podepsán, ale doposud nedošlo k jeho ratifikaci. Opční protokol je mezinárodním dokumentem, který zaručuje osobám se zdravotním postižením možnost podat stížnost k Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením v případě, kdy stát nedodržuje závazky, které mu vyplývají z Úmluvy. Takovou stížnost může podat i osoba, která je zbavena způsobilosti k právním úkonům. Stížnost se podává v případě, kdy řízení o podané žalobě u soudu trvá dlouho nebo v případě, kdy se jedná o neúspěšnou žalobu.

2.1 Osoby se zdravotním postižením

Úmluva definuje osobu se zdravotním postižením jako osobu, která má dlouhodobé fyzické, duševní, mentální nebo smyslové postižení, které ve spojení s různými překážkami může bránit jejímu plnému a účinnému zapojení do společnosti na rovnoprávném základě s ostatními.

2.2 Právo na přístup k soudu dle Úmluvy

Ve věci práva na přístup k soudu je zde několik článků v Úmluvě, které se této oblasti dotýkají, ať už přímo, či nepřímo. Primárně se jedná o:

- článek 9 – přístupnost,
- článek 12 – rovnost před zákonem,
- článek 13 – přístup ke spravedlnosti.

2.2.1 Článek 9 – přístupnost

Článek 9 Úmluvy se zabývá přístupností. Dle tohoto článku dává Úmluva všem členským státům povinnost přijmout příslušná opatření k zajištění přístupu osob se zdravotním postižením, na rovnoprávném základě s ostatními, k informacím a komunikaci, včetně informačních a komunikačních technologií a systémů.

K těmto opatřením patří i identifikace a odstraňování překážek a bariér, které brání přístupnosti – u budov, informačních, komunikačních a dalších služeb. Článek 9 dále nařizuje členským státům vybavit budovy a další veřejně přístupná zařízení značením v Braillově písmu a ve snadno čitelných a srozumitelných formách, zajistit různé formy asistence a prostředníky, včetně průvodců, předčitatelů a profesionálních tlumočnicků znakového jazyka. To vše má za cíl usnadnit přístup do budov a dalších veřejně přístupných zařízení. Členské státy mají i podporovat další vhodné formy asistence s cílem zajistit osobám se zdravotním postižením jejich přístup k informacím.

2.2.2 Článek 12 – rovnost před zákonem

Článek 12 se zaměřuje na rovnost před zákonem. Členské státy jsou povinny se postarat o to, aby osoby se zdravotním postižením měly kdekoli právo na uznání jejich osoby jako subjektu práva. Dále mají uznávat, že osoby se zdravotním postižením mají, na rovnoprávném základě s ostatními, právní

způsobilost ve všech oblastech života a přijímat odpovídající opatření, aby byl osobám se zdravotním postižením umožněn přístup k asistenci, kterou mohou pro uplatnění této právní způsobilosti potřebovat.

2.2.3 Článek 13 – přístup ke spravedlnosti

Článek 13 se zabývá přístupem ke spravedlnosti. Osoby se zdravotním postižením mají mít dle článku 13 účinný přístup ke spravedlnosti na rovnoprávném základě s ostatními, mimo jiné i prostřednictvím procedurálních a věku odpovídajících úprav, s cílem usnadnit jim účinné plnění jejich role jako přímých nebo nepřímých účastníků a svědků při všech soudních řízeních, a to i ve fázi vyšetřování a předběžného řízení.

3 Právo na přístup k soudu v České republice

Jak již bylo řečeno v úvodu této práce, je důležité mít na paměti, že pokud pracujeme s pojmem „přístupnost“, pracujeme s pojmem, který je obsáhlejší, než se na první pohled zdá. Přístupnost může být jak fyzická přístupnost, tak i přístupnost v podobě přístupu k informacím, jak je uvedeno v několika právních předpisech českého právního řádu.

Právo na přístup k soudu je jedním z nejdůležitějších závazků České republiky, které vyplývají ze základních práv. Chápeme ho jako součást práva na spravedlivý proces, což je právo, které vyplývá z článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Právo na přístup k soudu tedy nemůžeme posuzovat samoúčelně a samostatně, neboť jsou právní instituty, se kterými musíme pracovat souhrnně, abychom dosáhli realizace práva na přístup k soudu.

Přístup k soudu je v českém právním řádu upraven hlavně v předpisech nejvyšší právní síly, tedy v Listině a Ústavě České republiky. Obecné zakotvení práva na přístup k soudu nalezneme v ustanovení § 36 odst. 1 Listiny, dle kterého je každému dána možnost domáhat se stanoveným postupem svého práva. Druhým významným ustanovením k právu na přístup k soudu je institut poskytování právní pomoci, který je zakotven v článku 37 odst. 2 Listiny a který funguje již od počátku soudního řízení.

Je dále důležité mít na paměti, že právo na přístup k soudu není absolutním právem, neboť je omezeno procesními lhůtami, povinnostmi uhradit různé soudní poplatky, ale i předpisy, které se zabývají situacemi s nezletilými a nesvéprávnými osobami. Tato omezení se týkají všech bez rozdílu.

3.1 Fyzický přístup k soudu u osob se zdravotním postižením

U osob se zdravotním postižením je jedním z největších problémů existence bariér v přístupnosti a nutnost jejich překonávání. V souvislosti s tvorbou bezbariérového prostředí je na místě zmínit některé základní právní předpisy, zejména stavební zákon a jeho prováděcí vyhlášky.

S novelou stavebního zákona¹ se objevila nová skutečnost, tj. že se bezbariérovému řešení a užívání staveb přiznává veřejný zájem.² Stavební úřad tak může na základě ustanovení citovaného zákona nařídit vlastníku stavby, stavebního pozemku nebo zastavěného stavebního pozemku bezbariérový přístup a užívání.

Vyhláška o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb³ obsahuje obecné technické požadavky na stavby tak, aby došlo k zabezpečení jejich užívání osobami se zdravotním postižením, osobami pokročilého věku, těhotnými ženami, osobami doprovázejícími dítě v kočárku nebo dítě do tří let.

Budova soudu je výše uvedenou vyhláškou chápána jako stavba občanského vybavení.⁴ Jak by tedy dle autorky měla vypadat ideální budova, která je bezbariérová a kompletně přístupná osobám se zdravotním postižením?

3.1.1 U osob s tělesným postižením

Budova soudu by měla být bezbariérová, což znamená, že jak klasické dveře, tak i výtahové v budově soudu jsou široké tak, aby do nich mohl vstoupit i člověk na elektrickém vozíku. V budově soudu by měly být bezbariérové toalety, nejlépe na každém patře budovy.

Co se týká přístupu v okolí budovy soudu, měly by zde být snížené nájezdy na chodníky, přístupné parkovací místo pro držitele průkazu ZTP, dále pak bezbariérový přístup jak u hlavního, tak i u vedlejšího vchodu.

¹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

² Ustanovení § 132 odst. 3 stavebního zákona.

³ Vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ § 6 odst. 1, písm. a) vyhlášky č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, ve znění pozdějších předpisů.

3.1.2 U osob se zrakovým postižením

V budově soudu by měl být vizuální kontrast na schodištích – jedná se například o zvýrazněné části schodiště tak, aby nedošlo k pádům. Dále by měl být v budově obsažen akustický výstup a popisky v Braillově písmu – primárně ve výtahu.

V okolí budovy soudu by pak měl být nainstalován akustický majáček s naváděcím tónem, který se dá spustit dálkovým ovládačem.

3.1.3 U osob se sluchovým postižením

Osoby se sluchovým postižením by měly mít přístup k soudu takový, aby v soudních síních byla nainstalována indukční smyčka. Indukční smyčka by měla být obsažena i na recepci. Soudy musí osobám se sluchovým postižením zajistit komunikaci v daném komunikačním systému, který si osoba se sluchovým postižením sama zvolí.⁵ Může to být například formou tlumočení do českého znakového jazyka nebo formou přepisu mluvené řeči aj.

3.2 Přístup k informacím pro osoby se zdravotním postižením

Právo na přístup k soudu je dále propojeno i s právem na přístup k informacím. Vyhláška o přístupnosti⁶ zavádí formu uveřejňování informací, které se týkají výkonu veřejné správy prostřednictvím webových stránek.

Neméně důležitým právním předpisem v oblasti přístupu k informacím pro osoby se zdravotním postižením je zákon o informačních systémech veřejné správy⁷, který dává povinnost orgánům veřejné správy, aby při uveřejňování informací způsobem umožňující dálkový přístup (na webových stránkách), postupovaly tak, aby byly informace související s výkonem veřejné správy uveřejňovány ve formě, která umožňuje, aby se s těmito informacemi v nezbytném rozsahu mohly seznámit i osoby se zdravotním postižením.

Ve věci přístupu k informacím pro osoby se zdravotním postižením jako příklad uvádím Blind Friendly Web.⁸ Jedná se o projekt, který se zabývá

⁵ Zákon č. 155/1998 Sb., ve znění zákona č. 384/2008 Sb., o komunikačních systémech neslyšících a hluchoslepých osob, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Vyhláška č. 64/2008 Sb., o formě uveřejňování informací souvisejících s výkonem veřejné správy prostřednictvím webových stránek pro osoby se zdravotním postižením (vyhláška o přístupnosti), v platném znění.

⁷ Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, v platném znění.

⁸ Přístupný web nejen pro zrakově postižené. *TyfloCentrum Brno, o. p. s. a SONS ČR* [online] © 2000–2018. Dostupné z: <http://blindfriendly.cz>

přístupností webových stránek pro uživatele nejen se zrakovým postižením. Na přístupné webové stránce se takový uživatel samostatně dostane k informacím, které jsou obsažené na webové stránce, může bez problémů ovládat funkce webové stránky a není znevýhodněn kvůli svému zrakovému postižení. Na podobné bázi je i projekt Deaf Friendly⁹, v rámci kterého je text na webových stránkách překládán do českého znakového jazyka.

3.3 Procesní ochrana práv osob se zdravotním postižením u soudu

Co se týká procesní ochrany práv osob se zdravotním postižením u soudu, tak mimo výše uvedené právní předpisy můžeme zmínit například zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 18 odst. 1 daného zákona garantuje všem účastníkům občanského soudního řádu rovné postavení a právo na jednání před soudem ve své mateřštině. Soud jako takový musí zajistit stejné možnosti k uplatnění jejich práv. Ustanovení § 18 odst. 2 pak dává účastníkovi, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk, možnost mít tlumočníka. Toto platí i u osob, které jsou neslyšící nebo hluchoslepé a u kterých není možnost jiné komunikace než některým z komunikačních systémů neslyšících a hluchoslepých osob.

3.4 Rozhodnutí Ústavního soudu

V rozhodnutí Ústavního soudu I. ÚS 2933/15 se Ústavní soud zabýval otázkou ochrany stěžovatelky, která byla osobou s duševním postižením. V závěru svého rozhodnutí odkázal na Úmluvu, konkrétně na čl. 13 odst. 1.¹⁰ Ústavní soud došel k názoru, že pokud se soudního řízení účastní osoba se zdravotním postižením – podobně jako jiná osoba náležející do skupiny zranitelných osob (děti, cizinci atd.), a to zejména pokud se v řízení jedná o její práva či povinnosti, jsou obecné soudy povinny zpozornět a zvláště dbát na to, aby tato osoba mohla v řízení plně uplatnit svá práva stejně jako jiní účastníci řízení. Přitom je třeba samozřejmě přihlížet k charakteru postižení konkrétní dotčené osoby a podle toho přijmout případná kompenzační opatření. V případě osob s duševním postižením tak kupříkladu minimálním

⁹ Deaf Friendly. *Deaf Friendly* [online]. © 2018. Dostupné z: <http://deaffriendly.cz/>

¹⁰ Čl. 13 odst. 1 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením: „...zajistit osobám se zdravotním postižením účinný přístup ke spravedlnosti na rovnoprávném základě s ostatními, mimo jiné i prostřednictvím procedurálních a věku odpovídajících úprav, s cílem usnadnit jim účinné plnění jejich role jako přímých nebo nepřímých účastníků a svědků při všech soudních řízeních.“

přiměřeným opatřením zpravidla bude ustanovení zástupce pro řízení z řad advokátů, tak aby byla náležitě zajištěna ochrana jejich práv.¹¹

4 Závěr

Řadu osob se zdravotním postižením trápí nejen nedostatečná přístupnost staveb a dopravy. Je důležité si uvědomit, že bezbariérové přístupy jsou důležité nejen pro osoby se zdravotním postižením, ale i pro další skupiny občanů, kam můžeme zařadit například i rodiče s kočárkem, starší lidi se sníženou pohyblivostí, kteří mohou mít problémy se zdoláváním schodů. Například veřejný ochránce práv se několikrát zabýval individuálními stížnostmi ve věci ochrany práv osob se zdravotním postižením. Vydal i doporučení, které se týkalo přístupu vodičích a asistenčních psů do veřejných prostor, kam můžeme zařadit i soudní budovy. Zdánlivě neutrální ustanovení či praxe znemožňující osobě se zdravotním postižením vstoupit se psem do veřejných prostor negativně postihlo právě osobu se zdravotním postižením. Veřejný ochránce práv došel k názoru, že se jednalo o nepřímou diskriminaci z důvodu zdravotního postižení.

Neméně důležité je, aby soudy na svých webových stránkách informovaly o tom, jaká je přístupnost jejich budovy, což může významně umožnit osobám se zdravotním postižením jejich fyzický přístup k budově soudu. Příkladem může být Nejvyšší soud, který na svých webových stránkách uvádí toto: *„Budova Nejvyššího soudu nabízí možnost příchodu a pohybu po budově osobám se zdravotním handicapem (o holi, o berlích), případně osobám pohybujícím se na invalidním vozíku. Příchod do budovy Nejvyššího soudu je pro osoby se zdravotním postižením zajištěn prostřednictvím justiční strážže, která postiženým lidem pomůže (zavonek před budovou na levém zábradlí před schody a před bočním vchodem z ulice Bayerovy). Pokud se někteří lidé pohybují jen pomocí invalidního vozíku, pak mají možnost vstupu do budovy bočním vchodem z ulice Bayerovy a zde opět mají k dispozici jako asistenta příslušníka justiční strážže, který osoby se zdravotním handicapem doprovodí do příslušné kanceláře nebo jednací síně a pomůže překonat drobné překážky.“*¹²

¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. I. ÚS 2933/15.

¹² Převzato z: http://www.nsouid.cz/judikaturans_new/ns_web.nsf/0/0A2357F201904E71C125787E0045F45A?openDocument&lng=

Literatura

Monografie

- MICHALÍK, Jan. *Právo, společnost a zdravotně postižení*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013. ISBN 978-80-244-3534-3. Dostupné z: <http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/uuid/uuid:62401485-fd80-478a-b7a9-de047e49661b>
- SKOPEC, Jan. *Bezbariérové řešení staveb*. Praha: ARCH, 2002, Stavební právo. ISBN 80-86165-44-2.
- ŠESTÁKOVÁ, Irena a Pavel LUPAČ. *Budovy bez bariér: návrhy a realizace*. Praha: Grada, 2010, Stavitel. ISBN 978-80-247-3225-1. Dostupné z: <http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/uuid/uuid:607b7ba0-4c41-11e7-aac4-005056827e51>
- WAGNEROVÁ, E., V. ŠIMÍČEK, T. LANGÁŠEK, I. POSPÍŠIL, a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6.
- ZDAŘILOVÁ, Renata. *Bezbariérové užívání staveb: metodika k vyhlášce č. 398/2009 Sb. o obecných a technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb*. Praha: ČKAIT, 2011. ISBN 978-80-87438-17-6.
- ZDAŘILOVÁ, Renata. *Bezbariérové užívání staveb: základní principy přístupnosti v městském inženýrství*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2012. ISBN 978-80-248-2825-1.
- ### Elektronické zdroje
- Působnost veřejného ochránce práv. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. © 2018. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/pusobnost-verejneho-ochrance-prav/>
- Společnost zatím neumí vnímat potřeby lidí se zdravotním postižením. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. © 2018. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2017/spolecnost-zatim-neumi-vnimat-potreby-lidi-se-zdravotnim-postizenim/>
- Přístupný web nejen pro zrakově postižené. *TyfloCentrum Brno, o. p. s. a SONS ČR* [online]. © 2000–2018. Dostupné z: <http://blindfriendly.cz>
- Deaf Friendly* [online]. © 2018. Dostupné z: <http://deaffriendly.cz/>

Národní soudy

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. I. ÚS 2933/15.

Právní předpisy a jiné dokumenty

Úmluva o právech osob se zdravotním postižením. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 3. 2018].

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 3. 2018].

Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 3. 2018].

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 3. 2018].

Vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 3. 2018].

Zákon č. 155/1998 Sb., ve znění zákona č. 384/2008 Sb., o komunikačních systémech neslyšících a hluchoslepých osob, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 3. 2018].

Vyhláška č. 64/2008 Sb., o formě uveřejňování informací souvisejících s výkonem veřejné správy prostřednictvím webových stránek pro osoby se zdravotním postižením (vyhláška o přístupnosti), v platném znění. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 3. 2018].

Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, v platném znění. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 3. 2018].

Kontakt

janca.havlova@gmail.com

Rozložení důkazního břemene ve sporech o diskriminaci

Jana Kvasnicová

Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta,
Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

V příspěvku se budu zabývat procesními zvláštnostmi diskriminačních sporů a jejich ústavněprávními východisky a zdůvodněním, zvláště pak diskuzí, kterou mohou na ústavní úrovni vyvolávat. Konkrétně se bude jednat o zvláštní pravidlo pro dokazování (tzv. přesun důkazního břemene – shifting burden of proof), které je na evropské úrovni díky vlivu evropského práva téměř univerzální a uplatní se i v českém prostředí (i když ne ve všech situacích). Kromě výkladu přesunu důkazního břemene v teorii a judikatuře Ústavního soudu naznačím i problematické situace, o nichž soudy dosud nerozhodovaly, a které mohou vyvolávat problémy ohledně volby postupu při přesunu důkazního břemene.

Klíčová slova

Antidiskriminační žaloba; diskriminace; důkazní břemeno; oběť diskriminace.

1 Úvod

Na konci roku 2009 byl přijat antidiskriminační zákon¹, který upravuje zákaz diskriminace v rozličných oblastech života na základě vymezených důvodů. Zákaz diskriminace však nepředstavoval v českém právním řádu novinku, neboť antidiskriminační ustanovení byla obsažena v celé řadě právních předpisů², a bránit se diskriminaci v občanskoprávních vztazích bylo možné s použitím žaloby na ochranu osobnosti.

¹ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

² Např. zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Přestože panuje shoda na tom, že diskriminace je společensky nežádoucím jevem, bylo přijímání antidiskriminačního zákona prováděno diskuzemi vyjadřujícími nedůvěru v potřebnost tohoto právního předpisu a mezi odůvodněními potřebnosti dominovala snaha o naplnění závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii. Obavy ze zneužitelnosti antidiskriminačních ustanovení se pojí i s aplikací zvláštních pravidel pro dokazování (tzv. přesun, přenesení či sdílení důkazního břemene³). Mají ale oběti diskriminace díky této procesní úpravě skutečně snadný přístup k soudu?

Výzkum veřejného ochránce práv z roku 2015⁴ odhalil existující překážky, kterým čelí oběti diskriminace v přístupu ke spravedlnosti včetně přístupu k soudu. Tato skutečnost se projevuje velmi malým množstvím diskriminačních sporů, ačkoliv dostupná data vypovídají o přetrvávajících nerovnostech v různých oblastech, jako je (etnická) segregace ve vzdělávání⁵, nerovnost v odměňování žen a mužů⁶, podprezentovanost žen ve vedoucích a rozhodovacích pozicích, či nízké zapojení osob se zdravotním postižením na trhu práce. Výzkum veřejného ochránce práv stejně jako obdobné výzkumy provedené v zahraničí popisuje tzv. *underreporting* (tj. fenomén neoznamování případů diskriminace), který je spojen s celkovou skepsí možných obětí diskriminace ohledně možností jakékoliv nápravy diskriminace.

Negativní důsledky diskriminace však mohou přesahovat zkušenosti individuálních obětí. Obrana proti diskriminaci soudní cestou proto nemusí představovat pouze vymáhání individuálních nároků, ale může vést k právním i společenským změnám, jejichž cílem je prohloubení rovnosti a svobody jednotlivců. V některých případech je jedná o změny cílené a zamýšlené (v případě tzv. *strategické litigace*), ačkoliv výsledek řízení ani reakce na něj nelze s jistotou předvídat.

³ Dle § 133a zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ ŠABATOVÁ, Anna, Petr POLÁK, Jiří ŠAMÁNEK, Marína URBÁNIKOVÁ a kol. *Diskriminace v ČR: oběť diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 25. 3. 2018].

⁵ Viz např. Zpráva o stavu romské menšiny v České republice za rok 2016. Úřad vlády České republiky [online]. S. 30–33. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/zalezitosti-romske-komunity/dokumenty/Zprava-o-stavu-romske-mensiny-za-rok-2016_1.pdf

⁶ Viz např. Ženy a muži v datech – 2017. Český statistický úřad [online]. S. 36 [cit. 7. 8. 2018]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/45709986/30000417.pdf/1fa799cb-c008-4271-a09c-9035e22923cc?version=1.2>

Jako prostředky, které mají pomoci zlepšit postavení obětí diskriminace a zajisti jejich právo na přístup k soudu lze jmenovat⁷ bezplatnou právní pomoc obětem diskriminace, osvobození od soudních poplatků, zákaz uložení náhrady nákladů řízení žalobci (tj. oběti diskriminace), možnost podat žalobu ve veřejném zájmu (tzv. *actio popularis*), kterou by mohl podávat orgán pro rovné zacházení nebo neziskové organizace, možnost orgánu pro rovné zacházení podávat žaloby a zastupovat oběti diskriminace před soudy.⁸ V českém právním řádu je zakotvena pouze působnost veřejného ochránce práv, který poskytuje obětem diskriminace metodickou pomoc při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodu diskriminace⁹ a procesní pravidlo o přesunu důkazního břemene. Veřejný ochránce práv však nemůže zastupovat oběti diskriminace u soudu ani sám podávat antidiskriminační žaloby ve veřejném zájmu, nemůže do řízení ani jinak vstupovat. Cílem předkládaného textu je vymezit smysl a účel zvláštního pravidla pro dokazování v diskriminačních sporech, jeho ústavněprávní východiska i následné hodnocení souladu přesunu důkazního břemene s ústavním pořádkem ze strany Ústavního soudu. Následně se zmíním i o dosud neřešených otázkách a možných problémech, které bude nutné v souvislosti s aplikací přesunu důkazního břemene v diskriminačních sporech řešit.

2 Dokazování ve sporech o diskriminaci

Právo obětí diskriminace na přístup k soudu je formálně zajištěno možností podat žalobu na diskriminaci¹⁰, resp. žalobu na ochranu osobnosti¹¹, nicméně

⁷ O některých z nich se zmiňuje např. Pospíšil. Viz POSPÍŠIL, Ivo. Přenos důkazního břemene a právo na spravedlivý proces. In: KVASNICOVÁ, Jana, JIŘÍ ŠAMÁNEK a kol. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 317.

⁸ Přehled pravomocí orgánů pro rovné zacházení ve vztahu k možnosti zastupovat oběti diskriminace před soudy, iniciovat diskriminační spory vlastním jménem či se jinak zapojit do soudního řízení lze nalézt např. prostřednictvím interaktivního formuláře na stránkách organizace Equinet, European Network of Equality Bodies. Dostupné z: http://www.equineteurope.org/spip.php?page=tableau_neb§ion=mandate&subsection=litigation

⁹ Ustanovení § 21 b písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Dle § 10 antidiskriminačního zákona.

¹¹ Která byla základním prostředkem pro obranu před diskriminací před přijetím antidiskriminačního zákona a v současné době je použitelná především v případech, které nespadají do věcné působnosti antidiskriminačního zákona.

bez dalších prostředků by se mohla možnost soudní ochrany před diskriminací stát pouze teoretickou. Proto se zavádí různé nástroje a postupy, které by měly přispět k vymahatelnosti práva na rovné zacházení, resp. k zajištění přístupu obětí diskriminace k soudu.

2.1 Přesun důkazního břemene

Přesun důkazního břemene je procesním pravidlem, které se uplatní v zahájených řízeních o diskriminaci. Je upraven v ustanovení § 133a občanského soudního řádu, podle něhož pokud žalobce před soudem uvede skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že ze strany žalovaného došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci z důvodů a v oblastech vymezených v tomto ustanovení, je žalovaný povinen dokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení.

Již formulace tohoto pravidla a jeho zakotvení v právním řádu ovlivňuje úvahu obětí diskriminace, zda se budou diskriminaci bránit a obrátí se s žalobou na soud. Následná aplikace pravidla o přesunu důkazního břemene tudíž ovlivňuje přístup obětí diskriminace k soudu i jejich právo na přístup k soudu jako součást práva na spravedlivý proces.

2.2 Vysvětlovací povinnost a její podobnost s přesunem důkazního břemene

Ustanovení § 133a občanského soudního řádu modifikuje obecné pravidlo pro dokazování dle § 120 občanského soudního řádu, podle kterého jsou účastníci řízení povinni označit důkazy k prokázání svých tvrzení. Proto se také ustanovení ještě před novelizací antidiskriminačním zákonem¹² stalo předmětem posuzování Ústavního soudu¹³, který rozhodoval o návrhu na jeho zrušení. Předkládající soud měl totiž za to, že ustanovení narušuje rovnost stran, přičemž žalující stranu oproti žalované nepřiměřeně zvýhodňuje. V české doktríně a judikatorní praxi se však objevují i další případy

¹² Tj. ve znění: „(1) *Skutečnosti tvržené o tom, že účastník byl přímo nebo nepřímo diskriminován na základě svého pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženství, víry, světového názoru, zdravotního postižení, věku anebo sexuální orientace, má soud ve věcech pracovních za prokázané, pokud v řízení nevyšel najevo opak.* (2) *Skutečnosti tvržené o tom, že účastník byl přímo nebo nepřímo diskriminován na základě svého rasového nebo etnického původu, má soud ve věcech poskytování zdravotní a sociální péče, přístupu ke vzdělání a odborné přípravě, přístupu k veřejným zakázkám, členství v organizacích zaměstnanců nebo zaměstnavatelů a členství v profesních a zájmových sdruženích a při prodeji zboží v obchodě nebo poskytování služeb za prokázané, pokud v řízení nevyšel najevo opak.*”

¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2006, sp zn. Pl. ÚS 37/04.

jisté pružnosti při dokazování, a to dokonce aniž by byla formálně upravena v procesním právním předpise. Takovým případem může být tzv. vysvětlovací povinnost. Protože důvody používání doktríny vysvětlovací povinnosti jsou obdobné těm, které odůvodňují přesun důkazního břemene, mohlo by se jednat o postup, který by byl uplatnitelný v případech diskriminace, které nespádají do rozsahu § 133a občanského soudního řádu (typicky jiné diskriminační důvody, než je rasa, etnicita a pohlaví pro oblasti mimo práci a zaměstnání).

Vysvětlovací povinností strany nezatížené důkazním břemenem se zabýval *Josef Macur*¹⁴ a jeho doktrína byla přejata i do rozhodovací praxe soudů¹⁵. Vysvětlovací povinnost se uplatní v případech, v nichž strana nezatížená důkazním břemenem nemá a objektivně nemůže mít přístup k potřebným informacím. V praxi se povinnost uplatňuje ve sporech o vypořádání společného jmění manželů, případně ve sporech obdobných. Jedná se typicky o situace, v nichž žalující strana tvrdí, že na straně žalované existuje majetek určité hodnoty, přičemž ke konkrétním údajům o skutečné hodnotě nemá přístup. Může se tak pouze domnívat, jaká je skutečná hodnota majetku. Pokud takto utajený majetek skutečně existuje, bylo by pro žalovanou stranu, která není zatížena důkazním břemenem, výhodné mlčet a neposkytnout informace o skutečné hodnotě. To by mohlo vést ke znevýhodnění žalující strany, která má současně právo na adekvátní rozdělení zanikajícího společného jmění. Proto má žalovaná strana povinnost podat vysvětlení. V případě, že by vysvětlení neposkytla, může soud vyhodnotit důkazy v její neprospěch. Výsledkem tak automaticky není ztráta sporu, jako by tomu bylo v případě přenesení důkazního břemene.

Je otázkou, co by mohlo představovat hodnocení důkazů v neprospěch žalované strany v diskriminačních sporech. Situace se bude nepochybně lišit v závislosti na skutkových okolnostech. Nicméně z logiky věci plyne, že v diskriminačních sporech, v nichž se důkazní břemeno nepřenáší, ale oběť diskriminace by mohla mít nouzi o informace, by vysvětlovací povinnost mohla být prostředkem, jak toto procesní znevýhodnění překonat.

¹⁴ Mezi jiným např. MACUR, Josef. *Kompenzace informačního deficitu procesní strany v civilním soudním sporu*. Brno: MU, 2000.

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. prosince 2011, sp. zn. 22 Cdo 883/2010.

2.3 Přesun důkazního břemene z pohledu práva na spravedlivý proces

Právo na spravedlivý proces by mělo garantovat to, že jednotlivci v postavení účastníka určitého procesu bude při ochraně jeho subjektivních práv poskytnuta náležitá ochrana. Tyto garance by současně měly být i vynutitelné, jinak by se jakákoliv ochrana práv stala pouze iluzorní. Jednotlivec by totiž neměl zajištěno, že bude moci ochranu svých práv poskytovanou veřejnou mocí realizovat.¹⁶

Součástí práva na spravedlivý proces je i požadavek na rovnost účastníků řízení, resp. stran, z níž se dovozuje tzv. rovnost zbraní. Rovnost zbraní pak představuje požadavek, aby všechny strany řízení měly stejný přístup ke zjištění a skutečností, které jsou rozhodující pro řízení. Pokud by byla některá ze stran znevýhodněna, je třeba použít určitých kompenzací. Při dokazování před soudem se rovnost zbraní projevuje tím, že obě strany musejí mít stejnou možnost tvrdit a navrhopvat k prokázání tvrzení důkazy. Obě strany mají právo a současně povinnost tvrzení a předložení důkazů k jejich prokázání. Obecně platí, že co účastník tvrdí, musí být schopen i prokázat.¹⁷

V diskriminačních sporech může dle *Pospíšila* vzniknout potřeba procesní kompenzace, jejímž smyslem je procesně napomoci osobě, která tvrdí diskriminaci, v jejím prokázání. Oběť diskriminace je totiž ve fakticky obtížnějším postavení než osoba, která se diskriminace dopustila. Při zachování formální rovnosti stran by bylo poskytnutí soudní ochrany pouze formální. Přitom dle *Pospíšila* nemusí mít taková kompenzace pouze podobu přesunu důkazního břemene, ale též například může dojít k odstranění dalších překážek (či podmínek) přístupu k samotné soudní ochraně, jako je osvobození od soudních poplatků, zákaz uložení náhrady nákladů řízení žalobci, který tvrdí diskriminaci, a to i v případě neúspěchu, atd.¹⁸

¹⁶ POSPÍŠIL, Ivo. Přenos důkazního břemene a právo na spravedlivý proces. In: KVASNICOVÁ, Jana, Jiří ŠAMÁNEK a kol. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 316.

¹⁷ *Ibid.*, s. 317.

¹⁸ *Ibid.*, s. 317.

*Kühn*¹⁹ při úvahách o smyslu přesunu důkazního břemene uvádí, že by v konkrétním sporu bylo velmi obtížné, ne-li nemožné, aby oběť diskriminace v pozici žalobce prokazovala nejen, co se stalo, ale také proč se to stalo (tj. diskriminační důvod samotný). Pro žalovaného je naopak „jednodušší prokázat skutečnost odůvodňující legitimní motiv jeho na první pohled diskriminačního jednání“²⁰. *Kühn* poukazuje především na praktičnost přesunu důkazního břemene na žalovanou stranu, která v případě, že se diskriminace nedopustila, nebude mít problém vysvětlit motivy svého jednání.

Podle *Kühna*²¹ při přesunu části břemene dokazování na žalovanou stranu nehrozí narušení rovnosti stran, neboť v případě, že o diskriminaci nejde, prokázání skutečností, že rozlišování je odůvodněno legitimně, nepředstavuje pro žalovanou stranu větší obtíže. Přesun důkazního břemene tak neznamená odsouzení žalované strany k jisté prohře, ale jen požadavek, aby žalovaná strana rozumnými a přesvědčivými argumenty vysvětlila nediskriminační povahu svého rozhodnutí. Pouze pokud se to žalované straně nepodaří, může spor prohrát.²²

Soulad pravidla o přesunu důkazního břemene v diskriminačních sporech z žalující oběti diskriminace na žalovanou diskriminující osobu s právem na spravedlivý proces je možné hodnotit ve dvou rovinách: 1) jako procesní kompenzaci pro oběť diskriminace, která slouží k naplnění práva na přístup k soudu, a 2) jako možné narušení rovnosti procesních stran ve prospěch žalující oběti diskriminace. Zdůvodnění pro zakotvení přesunu důkazního břemene lze nalézt při definování jeho smyslu. Pro zhodnocení rovnosti zbraní ve sporech o diskriminaci je důležitý konkrétní (ústavně konformní) výklad ustanovení o přesunu důkazního břemene.

¹⁹ KÜHN, Zdeněk. Část třetí. Změna občanského soudního řádu. In: BOUČKOVÁ, Pavla, Barbara HAVELKOVÁ, Kristýna KOLDINSKÁ, Eva KÜHNOVÁ, Zdeněk KÜHN a Markéta WHELANOVÁ. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 436.

²⁰ *Ibid.*, s. 437.

²¹ Viz např. KÜHN, Zdeněk. Diskriminace a problematika poznávání faktů soudem. In: BOBEK, Michal, Pavla BOUČKOVÁ a Zdeněk KÜHN (eds.). *Rovnost a diskriminace*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 62.

²² *Ibid.*, s. 67.

2.3.1 Smysl přesunu důkazního břemene

Ústavní soud²³ se při rozhodování o návrhu na zrušení ustanovení § 133a občanského soudního řádu neztotožnil s argumentací předkládajícího soudu a při posuzování, zda napadené ustanovení sleduje legitimní cíl a zda existuje přiměřený vztah mezi použitými prostředky a sledovaným cílem, se zabýval i smyslem daného ustanovení. Konstatoval, že „*osoby, které by byly předmětem diskriminace, by měly mít účinné prostředky právní ochrany*“.²⁴ To koresponduje s požadavky evropských antidiskriminačních směrnic²⁵, podle nichž mají členské státy zajistit efektivní ochranu obětí diskriminace a upravit důkazní břemeno v diskriminačních sporech. Konkrétně mají přijmout nezbytná opatření, aby, jakmile *se osoba cítí poškozena nedodržením zásady rovného zacházení a předloží soudu nebo jinému příslušnému orgánu skutečnosti nasvědčující tomu, že došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci, příslušelo odpůrci prokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení. Členské státy mohou dle směrnic přijmout i pravidla pro oběť diskriminace příznivější. Ústavní soud ostatně odkazuje i na směrnice s upozorněním na povinnost České republiky dodržovat mezinárodní závazky.*²⁶

Smyslem přesunu důkazního břemene se Ústavní soud zabýval i v navazujících rozhodnutích, když při řešení ústavně konformního výkladu přesunu důkazního břemene v případech diskriminace založené na věku upozornil, že je nutné postupovat tak, aby se z antidiskriminačních norem nestala „*prázdná ustanovení bez šance vynutit jejich splnění*“ a dodal, že lze těžko „*reálně předpokládat, že v praxi někdy zaměstnavatel otevřeně zdůvodní učinění pracovněprávního úkonu například právě věkem zaměstnance*“.²⁷ V nálezu týkajícím se sporu o umístění do (bývalé) zvláštní školy Ústavní soud ke smyslu rozložení

²³ Nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2006, sp zn. Pl. ÚS 37/04.

²⁴ Ibid., odst. 71.

²⁵ Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006, o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání.

²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2006, sp zn. Pl. ÚS 37/04, odst. 71.

²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 30. dubna 2009, sp. zn. II. ÚS 1609/08.

důkazního břemene v diskriminačních sporech uvedl, že „zajišťuje, aby osoby, které byly vystaveny diskriminaci, měly s ohledem na povahu předmětu sporu účinné prostředky právní ochrany, a tím ve své podstatě naplňuje ústavní požadavek rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny (resp. rovnosti zbraní ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy) v materiálním smyslu.“²⁸

2.3.2 Ústavně konformní aplikace pravidla o přesunu důkazního břemene

Ve výše citovaném nálezu²⁹ Ústavní soud vymezil proti formalistické aplikaci ustanovení § 133a občanského soudního řádu a stanovil podmínky, za kterých je přesunutí důkazního břemene na žalovanou stranu v souladu s ústavou. Ústavní soud uznal význam přesunu důkazního břemene ze strany žalující na žalovanou a výslovně uvádí, že „dle názoru Ústavního soudu nelze dovodit, že osobě, která se při nákupu služeb cítila být rasově diskriminována, stačí pouze tvrdit, že došlo k diskriminačnímu jednání. Tato osoba v soudním řízení musí nejen tvrdit, ale i prokázat, že s ní nebylo zacházeno obvyklým, tedy neznevýhodňujícím způsobem. Neprokáže-li toto tvrzení, nemůže v řízení uspět. Dále pak musí tvrdit, že znevýhodňující zacházení bylo motivováno diskriminací na základě rasového nebo etnického původu. Tuto motivaci ovšem prokazovat nemusí, ta se v případě důkazu odlišného zacházení předpokládá, je však vyvrátitelná, prokáže-li se (dokazováním) opak. Ostatně požadavek, aby strana žalující musela prokazovat, že byla diskriminována právě a výlučně pro svůj rasový (etnický) původ, a nikoli z důvodu jiného, je zcela zjevně nesplnitelný, neboť prokázat motivaci (pohnutku) žalované strany je z povahy věci vyloučeno.“⁶⁰ Pokud bude přesun důkazního břemene aplikován ústavně konformním způsobem, bude dle Ústavního soudu zachována spravedlivá rovnováha mezi požadavky veřejného zájmu společnosti a požadavky ochrany individuálních základních práv, neboť „ve skutečnosti totiž důkazní břemeno neleží pouze a výlučně na straně žalované. I strana žalující nese své břemeno tvrzení i břemeno důkazní.“³¹ Ústavní soud závěrem připouští, že interpretace ustanovení § 133a občanského soudního řádu „je téměř braničním případem, kdy je ještě možno výkladem zákonného textu dospět k závěru, že právě v důsledku tohoto výkladu lze napadené ustanovení považovat za ústavně konformní“³².

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2015, sp. zn. III. ÚS 1136/13, odst. 39.

²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2006, sp. zn. Pl. ÚS 37/04.

³⁰ Ibid., odst. 73.

³¹ Ibid., odst. 75.

³² Ibid., odst. 78.

Ústavní soud v dalším nálezu věnujícím se interpretaci § 133a občanského soudního řádu³³ navázal a zopakoval, že žalující strana (oběť diskriminace) nemůže zcela rezignovat na svou obecnou důkazní povinnost. Nemusí prokazovat pouze motivaci žalované strany. K procesnímu úspěchu žalobce dle Ústavního soudu „*nestačí pouhé jeho přesvědčení o tom, že byl diskriminován, ale je nutno tvrzené skutečnosti doložit tak, aby z nich nerovné zacházení opravdu vyplývalo. Jen v takovém případě nastupuje povinnost soudů vycházet do doby, než vyjde najevo opak, z domněnky, že zacházení bylo znevýhodňující. Opak vyjde najevo tehdy, jestliže druhý účastník prokáže rovné zacházení se všemi zaměstnanci.*“ Podrobněji se pak Ústavní soud zabýval použitím statistických údajů jako důkazu žalující strany³⁴ a jejich hodnocením ze strany soudů. Zdůraznil, že je nutné pracovat s údaji týkajícími se konkrétní organizační složky zaměstnavatele, který se měl dopustit diskriminace, neboť tvrzenou diskriminaci z důvodu věku nelze dle Ústavního soudu „*vyvracet celkovou statistikou věkové struktury všech zaměstnanců?*“. Dále se Ústavní soud vyjádřil k aplikaci § 133a ve fázi, kdy má žalovaná strana předkládat skutečnosti vyvracející diskriminační jednání a konstatoval, že „*ve fázi řízení, kde se již vede dokazování opaku, musí obecný soud mimo jiné posoudit i to, zda nově stanovená kritéria pro zastávání určité pozice, z níž je dávana výpověď, nebyla vytvořena účelově. Vytvořením umělých požadavků a kritérií nelze legitimovat rozlišování zaměstnanců v pracovněprávních vztazích dle jinak zakázaných parametrů?*“. Ústavní soud při hodnocení postupu obecných soudů argumentoval i smyslem a účelem zvláštních procesních pravidel.

Rozložením důkazního břemene ve věcech nepřímé diskriminace se Ústavní soud zabýval v případě, na jehož počátku byl spor o to, zda zařazení do zvláštní školy nebylo motivováno etnickým původem.³⁵ Konkrétně uvedl, že: „*Důkazní břemeno zpočátku leží na žalobci, který musí prokázat, že 1. na první pohled neutrální kritérium dopadá o poznání silněji na chráněnou skupinu (definovanou podle etnických, rasových, pohlavních či jiných „podezřelých“ kritérií uvedených v čl. 3 odst. 1 Listiny) a že 2. je členem takové chráněné skupiny. Prokázáním těchto dvou podmínek je dán předpoklad nepřímé diskriminace s ohledem na všechny příslušníky dané chráněné skupiny. Tím se břemeno tvrzení a důkazní přesouvá na protistranu, která musí*

³³ Nález Ústavního soudu ze dne 30. dubna 2009, sp. zn. II. ÚS 1609/08.

³⁴ Konkrétně se jednalo o statistiku přijatých a propuštěných zaměstnanců v závislosti na jejich věku.

³⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2015, sp. zn. III. ÚS 1136/13.

buď 3. popřít kterékoliv ze dvou výše uvedených tvrzení (kupř. tím, že není dán výrazný dopad na chráněnou skupinu, anebo že jeho pravým důvodem je něco jiného než diskriminační důvod, anebo že žalobce sám do dané skupiny nepatří apod.), anebo 4. prokázat, že pro nepřiměřené znevýhodnění chráněné skupiny existuje objektivní a rozumné zdůvodnění, tedy že se jednalo o opatření sledující legitimní cíl, jež bylo k jeho dosažení vhodné, nezbytné a přiměřené³⁶. Závěr o tom, že určitá praxe měla za následek nepřímou diskriminaci, však dle Ústavního soudu neznamená, že v jejím rámci musel být nezbytně znevýhodněn každý příslušník chráněné skupiny, v jehož případě bylo aplikováno příslušné neutrální kritérium.³⁷ Aplikace § 133a občanského soudního řádu, která by nerespektovala takto vymezené rozložení břemena tvrzení a důkazního v případech, kdy je tvrzena nepřímá diskriminace by dle Ústavního soudu „nedostála požadavkům plynoucím z práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy“.³⁸

Při hodnocení, zda soudy správně aplikovaly pravidlo o přesunu důkazního břemene v případě muže, který namítal diskriminaci z důvodu pohlaví při ukončení pracovního poměru, Ústavní soud³⁹ věnoval pozornost povaze zaměstnaneckého vztahu a upozornil, že pro „vztahy zaměstnanec-zaměstnavatel je nicméně typické, že z hlediska přístupu ke skutečnostem prokazujícím diskriminační jednání je pozice zaměstnance zpravidla značně oslabena. Po zaměstnanci tedy není namístě vyžadovat předkládání takových důkazů, k nimž nemůže mít přístup či s nimiž nemůže disponovat.“⁴⁰ K momentu, v němž dochází k přesunu důkazního břemene, Ústavní soud dále uvádí, že „samotné rozhodnutí zaměstnavatele, kterému ze zaměstnanců (zda muži nebo ženě) ukončí pracovní poměr, jistě nelze bez dalšího za diskriminační považovat, resp. taková skutečnost sama o sobě nezakládá přesun důkazního břemene na žalovaného. K této skutečnosti musí přistoupit ještě další okolnosti (důkazy), které vyvolají důvodné (důvody podložené) podezření, že v daném případě bylo jednání zaměstnavatele vedeno diskriminačními motivy. Je-li naplněna podmínka rozdílného zacházení, k přenosu důkazního břemene bude třeba přistoupit, pokud z důkazů předložených žalobcem vyplyne alespoň rozumná pravděpodobnost, že k diskriminaci došlo“⁴¹.

³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2015, sp. zn. III. ÚS 1136/13, odst. 42.

³⁷ Ibid., odst. 45.

³⁸ Ibid., odst. 47.

³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 8. října 2015, sp. zn. III. ÚS 880/15.

⁴⁰ Ibid., odst. 26.

⁴¹ Ibid., odst. 27.

Ústavní soud se tak jasně vyjádřil k tomu, že v diskriminačních sporech důkazní břemeno neleží pouze na straně žalované. I oběť diskriminace jako strana žalující nese své břemeno tvrzení i břemeno důkazní. Zda oběť diskriminace tato břemena unese, musí v konkrétním případě posoudit soud podle skutkových okolností.

2.4 Aplikace přesunu důkazního břemene v dalších případech

Ústavní soud sice stanovil podmínky ústavně konformního výkladu procesního ustanovení o přesunu důkazního břemene, nicméně škála případů a situací, v nichž může dojít k diskriminaci je široká a poměrně rozmanitá. Mám za to, že pro zajištění práva obětí diskriminace na přístup k soudu, je nutné při aplikaci přesunu důkazního břemene v konkrétních případech vycházet z jeho smyslu. Konkrétní postup by se přitom mohl lišit od případů, které již měl Ústavní soud možnost řešit. V této kapitole naznačím situace, na které nelze aplikovat vodítka pro ústavně konformní výklad prozatím definovaná Ústavním soudem.

2.4.1 Diskriminace v oblasti odměňování

Pokud by např. žena chtěla podat žalobu na nerovnost v odměňování, je otázkou, jaké důkazy by musela předložit k podpoře svých tvrzení. Protože jsou údaje o odměnách kolegů a kolegyně důvěrné, nemá oběť diskriminace možnost dostat se ke konkrétním informacím. Může mít pouze podezření nebo neformálně sdělenou informaci od kolegů či kolegyně. V konkrétním případě nemusí být ani zřejmé, jaké výše rozdíl v odměňování dosahuje, ani za jaké výkony jednotlivé složky odměny náleží.

Otázkou k řešení tak v budoucnu bude, v jakém okamžiku dochází k přesunu důkazního břemene na žalovaného zaměstnavatele či zaměstnavatelku. Oběť diskriminace by mohla tvrdit nerovnost odměňování a navrhopvat důkazy k osvědčení těchto skutečností, přičemž povinnost předložit důkazy o konkrétním odměňování jednotlivých zaměstnanců a zaměstnankyň by měl mít (bývalý) zaměstnavatel.

2.4.2 Rozhodování kolektivního orgánu hlasováním

Rada obce např. rozhoduje hlasováním o uzavření nájemní smlouvy s žadatelem či žadatelkou o obecní bydlení, orgán odborové organizace rozhoduje

(tajným) hlasováním o přijetí uchazeče či uchazečky o členství v odborové organizaci. Obě tyto situace spadají do působnosti antidiskriminačního zákona⁴².

V případě, že by došlo ke sporu o diskriminaci (z důvodu rasy či etnicity v oblasti bydlení, nebo z různých důvodů v případě členství v odborové organizaci) a žalující strana by prokázala neobvyklé nepříznivé zacházení, důkazní břemeno by se mělo přenést na obec či odborovou organizaci. Není však zřejmé, co by měly tyto subjekty konkrétně předkládat za důkazy, aby osvědčily, že rozhodnutí kolektivního orgánu bylo korektní. Domnívám se, že v tomto případě zcela neplatí Kühnova argumentace, podle níž je pro žalovanou stranu v zásadě jednoduché vysvětlit méně příznivé zacházení.

Možností, jak vymezit břemeno dokazování žalované strany, existuje několik. Pokud by mělo stačit osvědčení, že hlasování kolektivního orgánu proběhlo standardně, mohlo by to skrýt diskriminační pohnutky většiny jeho členů a členek. Pokud by kolektivní rozhodnutí muselo být zdůvodněno, aby se prokázala legitimita rozlišování, je otázkou, jak konkrétně by odůvodnění mělo vypadat a kdo by jej měl poskytnout. V praxi se totiž bude většinou jednat o výsledek (tajného) hlasování jednotlivých členů a členek, kteří své motivace neuvádí a zvláště nezdůvodňují.

2.4.3 *Obtěžování a sexuální obtěžování*

Obtěžování a sexuální obtěžování⁴³ jsou formami diskriminace, které typicky nespočívají v nerovném zacházení⁴⁴, ale ve snížení důstojnosti a vytvoření nepatřičného prostředí (nepřátelského, ponižujícího, pokořujícího, urážlivého), resp. ve vytváření nátlaku. Při kvalifikaci konkrétního skutku je stěžejní, zda a v jaké intenzitě ke skutku došlo, a nikoliv např. jeho odůvodnění.

Důkazní nouze oběti diskriminace tak může spočívat v samotném nedostatku důkazních prostředků, které by mohly osvědčit, že k závadnému jednání došlo. Pouhé tvrzení by k přesunutí důkazního břemene postačovat nemělo, avšak namísto neobvyklého znevýhodňujícího zacházení ve srovnání

⁴² Dle ustanovení § 1 odst. 1 písm. d) a j).

⁴³ Dle § 4 odst. 1 a 2 antidiskriminačního zákona.

⁴⁴ I když pro účely aplikace § 133a občanského soudního řádu spadají do množin přímé a nepřímé diskriminace. Vyplyvá to z § 2 odst. 2 antidiskriminačního zákona, podle něhož je diskriminace přímá a nepřímá, přičemž za diskriminaci se považuje i obtěžování, sexuální obtěžování, pronásledování, pokyn k diskriminaci a navádění k diskriminaci.

s někým jiným by mohly být předkládány nepřímé důkazy (např. lékařské zprávy o psychickém stavu, výpovědi svědků vztahující se k psychickému stavu oběti po incidentu, apod.). Na straně žalované by pak nebylo zdůvodnění napadaného obtěžujícího chování, ale vysvětlení, že reakce oběti např. neodpovídala tomu, co se stalo, situace byla dezinterpretována, apod.

2.4.4 *Přijímání přiměřených opatření pro osoby se zdravotním postižením*

Netypickou formu nepřímé diskriminace představuje tzv. povinnost přijmout přiměřená opatření pro osoby se zdravotním postižením.⁴⁵ Tyto povinnosti mají zaměstnavatelé a poskytovatelé zboží a služeb. Dosažení nediskriminačního stavu pak nespočívá v absenci rozlišování, ale v aktivním jednání, aby měla osoba přístup k zaměstnání, k výkonu pracovních činností či mohla využít služeb určených veřejnosti.

Rovněž v tomto případě bude nutné vytvoření postupu při přesunu důkazního břemene na míru právě této formě diskriminace. Oběť diskriminace by měla především tvrdit a prokázat, že zaměstnavatel či poskytovatel služeb o jejích potřebách přiměřených opatření věděl, resp. že o konkrétní opatření aktivně žádala, a dále že povinní na její žádosti nerefletovali, nebo nabízeli zcela nevhodná náhradní opatření. Na straně žalované by mělo být prokázání, že požadovaná opatření by pro ni představovala nepřiměřené zatížení.

3 Závěr

V předkládaném textu jsem se zabývala smyslem a účelem přesunu důkazního břemene z oběti diskriminace na žalovanou stranu v diskriminačních sporech. Přesun důkazního břemene má kompenzovat nedostatek informací na straně žalující oběti diskriminace a tím naplnit požadavek na rovnost zbraní. Bez tohoto vyrovnávacího opatření by rovnost procesních stran byla zajištěna pouze formálně. O smysl a účel přesunu důkazního břemene na žalovanou stranu se opřel ve své argumentaci i Ústavní soud, který dále upřesnil podmínky jeho ústavně konformní aplikace. Vymezil se přitom

⁴⁵ Dle § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona se „*Nepřímou diskriminací z důvodu zdravotního postižení se rozumí také odmítnutí nebo opomenutí přijmout přiměřená opatření, aby měla osoba se zdravotním postižením přístup k určitému zaměstnání, k výkonu pracovní činnosti nebo funkčnímu nebo jinému postupu v zaměstnání, aby mohla využít pracovního poradenství, nebo se zúčastnit jiného odborného vzdělávání, nebo aby mohla využít služeb určených veřejnosti, ledaže by takové opatření představovalo nepřiměřené zatížení.*“

proti formální aplikaci ustanovení § 133a občanského soudního řádu, která by mohla narušit rovnost zbraní jako součást práva na spravedlivý proces v neprospěch žalované strany. Ústavní soud konstatoval, že jisté břemeno tvrzení i břemeno důkazní má v každém případě i žalující oběť diskriminace.

Povaha diskriminačních sporů však může být značně rozmanitá. Ústavní soud se dosud nezabýval konkrétním postupem přesunu důkazního břemene ve sporech o diskriminaci např. v oblasti odměňování, rozhodování kolektivních orgánů hlasováním, obtěžování a sexuálního obtěžování a přijímání přiměřených opatření pro osoby se zdravotním postižením. V těchto sporech nebude možné vyjít z ústavně konformního výkladu ustanovení § 133a občanského soudního řádu nabízeného Ústavním soudem v dosud řešených případech. Popsané situace se totiž liší od klasických případů přímé a nepřímé diskriminace. Pro spory o rovnost v odměňování je typická nedostupnost informací o konkrétní výši odměny těch, s nimiž se oběť diskriminace srovnává, v případě rozhodování kolektivních orgánů hlasováním není zřejmé, jakým způsobem by tento orgán mohl odůvodnit méně příznivé zacházení, v případě obtěžování a sexuálního obtěžování se jedná o formy diskriminace, které nespočívají v rozlišování a přijímání přiměřených opatření pro osoby se zdravotním postižením představuje pozitivní povinnost něco učinit, ne se pouze diskriminace zdržet.

V budoucnu tak lze očekávat další upřesnění způsobu aplikace přesunu důkazního břemene, jakož i stanovení nových vodítek pro ústavně konformní aplikaci § 133a občanského soudního řádu i v méně typických případech, než je klasická přímá a nepřímá diskriminace.

Literatura

BELL, Mark. *Anti-Discrimination Law and the European Union*. New York: Oxford University Press, 2002, s. 121–216. ISBN 0-19-924450-2.

ELLIS, Evelyn. *EU Anti-Discrimination Law*. New York: Oxford University Press, 2005, s. 98–103. ISBN 978-0-19-926683-8.

- KÜHN, Zdeněk. Část třetí. Změna občanského soudního řádu. In: BOUČKOVÁ, Pavla, Barbara HAVELKOVÁ, Kristýna KOLDINSKÁ, Eva KÜHNOVÁ, Zdeněk KÜHN a Markéta WHELANOVÁ. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 436–464. ISBN 978-80-7400-618-0.
- KÜHN, Zdeněk. Diskriminace a problematika poznávání faktů soudem. In: BOBEK, Michal, Pavla BOUČKOVÁ a Zdeněk KÜHN (eds.). *Rovnost a diskriminace*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 62–68. ISBN 978-80-7179-584-1.
- MACUR, Josef. *Kompenzace informačního deficitu procesní strany v civilním soudním sporu*. Brno: MU, 2000.
- MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 73–144. ISBN 978-80-7357-748-3.
- POSPÍŠIL, Ivo. Přenos důkazního břemene a právo na spravedlivý proces. In: KVASNICOVÁ, Jana, Jiří ŠAMÁNEK a kol. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 316–319. ISBN 978-80-7478-879-6.
- STRUPEK, David. Přenos důkazního břemene. In: KVASNICOVÁ, Jana, Jiří ŠAMÁNEK a kol. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 320–332. ISBN 978-80-7478-879-6.
- ŠABATOVÁ, Anna, Petr POLÁK, Jiří ŠAMÁNEK, Marína URBÁNIKOVÁ a kol. *Diskriminace v ČR: obět' diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, 142 s. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/CZ_Diskriminace_v_CR_vyzkum_01.pdf

Soudní rozhodnutí

- Nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2006, sp zn. Pl. ÚS 37/04.
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. dubna 2009, sp. zn. II. ÚS 1609/08.
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2015, sp. zn. III. ÚS 1136/13.
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. srpna 2015, sp. zn. I. ÚS 1891/13.
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. října 2015, sp. zn. III. ÚS 880/15.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. listopadu 2009, sp. zn. 21 Cdo 246/2008, Rc 108/2010

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. prosince 2011, sp. zn. 22 Cdo 883/2010.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 3. července 2012, sp. zn. 21 Cdo 572/2011.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 18. prosince 2012, sp. zn. 21 Cdo 726/2012.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. května 2013, sp. zn. 21 Cdo 867/2011.

Kontakt

134702@mail.muni.cz

Meziamerický systém ochrany základních lidských práv a svobod

Veronika Doubková

Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta,
Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

Článek se věnuje organizaci a fungování Meziamerického systému ochrany základních lidských práv a svobod se zaměřením na možnosti jednotlivce předložit případ k projednání Meziamerické Komise a následně Meziamerickému soudu pro lidská práva. Popsáno je zejména propojení fungování Soudu a Komise a podmínky, které jsou kladeny na podání předložená Komisi a následně Soudu. Opomenuta nezůstávají ani faktická data týkající se fungování celého systému.

Klíčová slova

Meziamerický systém ochrany lidských práv; Meziamerická komise pro lidská práva; Meziamerický soud pro lidská práva.

1 Úvod

Meziamerický systém ochrany základních lidských práv a svobod je jedním ze tří nadnárodních regionálních systémů ochrany lidských práv. V Evropě působí nám dobře známý Evropský soud pro lidská práva. Počátek jeho činnosti se datuje k roku 1959, což jej činí nejstarším ze tří nadnárodních regionálních lidskoprávních soudů. Druhým z regionálních lidskoprávních soudů je Meziamerický soud pro lidská práva, který byl založen roku 1969. Nejmladším z těchto soudů je potom Africký soud pro lidská práva založený roku 1981. Každý z těchto soudů funguje na základě vlastních pravidel, která se liší v celé řadě aspektů. Cílem tohoto příspěvku je seznámit čtenáře s fungováním Meziamerického systému ochrany lidských práv, respektive s podmínkami pro přístup k Meziamerické komisi pro lidská práva a Meziamerickému soudu pro lidská práva.

2 Meziamerický systém ochrany základních lidských práv a svobod

Meziamerický systém ochrany základních lidských práv a svobod se skládá ze čtyř hlavních nástrojů, kterými jsou Charta Organizace amerických států (Charter of the Organization of American States), Americká deklarace práv a povinností občana (American Declaration of the Rights and Duties of Man), Americká úmluva o lidských právech (American Convention on Human Rights) a Dodatkový protokol k Americké úmluvě v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv (Additional Protocol to the American Convention in the Area of Economic, Social and Cultural Rights).¹

Existence samotného Meziamerického systému ochrany lidských práv se datuje k roku 1948, kdy byla vyhlášena Charta Organizace amerických států. V současné době jsou členy Organizace amerických států (OAS) všechny nezávislé státy Ameriky. V rámci OAS od roku 1960 funguje a ochraně lidských práv se věnuje Meziamerická komise pro lidská práva. Její působnost tak dopadá na veškeré členské státy OAS. Komise plní určité úkoly i na základě Americké úmluvy o lidských právech, nicméně její pravomoci, stejně jako veškeré pravomoci Meziamerického soudu pro lidská práva, jsou v tomto případě limitovány na státy, které tuto úmluvu podepsaly. Americká úmluva o lidských právech byla přijata na konferenci OAS v San José v Kostarice dne 22. listopadu 1969. V platnost však vstoupila až 18. července 1978, poté co ji ratifikoval minimální stanovený počet států, tedy 11.² V současné době je Úmluvou vázáno celkem 26 států.³ Úmluva od počátku byla a stále je otevřená k podpisu veškerým členským státům OAS. K její ratifikaci však přistoupila pouze většina španělsky a portugalsky mluvících států regionu (Výjimku zde tvoří Kuba). Oproti tomu většina anglicky mluvících států, včetně USA a Kanady, k ratifikaci nikdy nepřistoupila.

¹ DE OLIVEIRA MAZZUOLI, Valerio. The Inter-american human rights protection system: Structure, functioning and effectiveness in brazilian law. *Inter-American and European human rights journal*, 2010.

² ABC de La Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Corte Interamerica* [online], 2018. Dostupné z: <http://corteidh.or.cr/tablas/abccorte/abc/index.html> [cit. 20. 3. 2018].

³ Jedná se o Argentinu, Barbados, Bolívii, Brazílii, Chile, Kolumbii, Kostariku, Dominiku, Ekvádor, Salvador, Grenadu, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamajku, Mexiko, Nikaraguu, Panamu, Paraguay, Peru, Dominikánskou republiku, Surinam, Uruguay, Venezuelu a Trinidad a Tobago.

Specifikem ratifikace Úmluvy je, že veškeré smluvní státy automaticky přijímají pravomoc Soudu k vydávání doporučení a k výkladu Úmluvy a dalších mezinárodních smluv. Aby stát podléhal rozhodovací pravomoci Soudu, je třeba, aby se k tomu dále výslovně zavázal. K takovému kroku může dojít kdykoli po ratifikaci Úmluvy⁴ a stát poté může být souzen za porušení základních lidských práv a svobod, ke kterému došlo po přijetí rozhodovací pravomoci Soudu (nikoli zpětně). Tvůrci Úmluvy měli v úmyslu touto právní úpravou přimět státy k ratifikaci Úmluvy, aniž by jim bránila obava, že budou okamžitě žalovány. Jednalo se o mezinárodně politickou strategii, která se vyplatila. Řada států přijala rozhodovací pravomoc Soudu až několik let po ratifikaci Úmluvy. Mezitím však Úmluva vstoupila v platnost a bylo možné přistoupit k naplňování jejích cílů. Pro doplnění je třeba dodat, že státy mohou od Úmluvy kdykoli odstoupit. I poté však mohou být souzeny pro její porušení, které odstoupení předcházelo.⁵ Podle čl. 78.1 musí státy odstoupení od Úmluvy oznámit s ročním předstihem.⁶ Státy, které rozhodovací pravomoc Soudu neuznaly, tak mohou učinit také ad hoc pro daný konkrétní případ.⁷

Prvním článkem Meziamerického systému ochrany lidských práv je Komise. Od doby, kdy Úmluva vstoupila v platnost plní Komise dvojí funkci. Kromě činnosti coby orgán OAS zajišťuje také úkoly jí stanovené Úmluvou. Činnost Komise v rámci OAS dopadá na veškeré členské státy OAS, oproti tomu činnost Komise pod hlavičkou Úmluvy dopadá pouze na státy, které Úmluvu ratifikovaly.⁸

Komise se skládá ze sedmi členů, kteří jsou voleni Valným shromážděním OAS. Kandidáty na tyto pozice navrhují vlády členských států OAS.

⁴ Například Brazílie přijala rozhodovací pravomoc Soudu roku 1998. K samotné ratifikaci však došlo již v roce 1992.

⁵ DE OLIVEIRA MAZZUOLI, Valerio. The Inter-american human rights protection system: Structure, functioning and effectiveness in brazilian law. *Inter-American and European human rights journal*, 2010.

⁶ ABC de La Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Corte Interamericana* [online]. 2018. Dostupné z: <http://corteidh.or.cr/tablas/abccorte/abc/index.html> [cit. 20. 3. 2018].

⁷ PASQUALUCCI, Jo M. *The Practise and Procedure of The Inter-American Court of Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2003, s. 97.

⁸ DE OLIVEIRA MAZZUOLI, Valerio. The Inter-american human rights protection system: Structure, functioning and effectiveness in brazilian law. *Inter-American and European human rights journal*, 2010.

Volební období je čtyřleté a členové komise mohou být jednou znovuzvoleni. Členové Komise pracují na částečný úvazek a nejsou povinni zdržovat se trvale v místě sídla Komise, kterým je Washington D.C. Velkou měrou se tak na fungování Komise podílí také Výkonný tajemník, kterého jmenuje Generální tajemník OAS a celý výkonný aparát.⁹

Důležitým úkolem Komise v rámci činnosti pod hlavičkou Úmluvy je zejména přijímat stížnosti jednotlivců, skupin jednotlivců či nevládních organizací na porušení základních lidských práv chráněných Úmluvou některým ze smluvních států. Jedná se o jediný způsob, kterým mohou jednotlivci iniciovat řízení před Meziamerickým soudem pro lidská práva, neboť k němu nemají přímý přístup.¹⁰

Meziamerický soud pro lidská práva je druhým z orgánů působících v rámci meziamerického systému ochrany lidských práv. Vzniknout mu dala Úmluva přijatá v roce 1969. Reálně začal Soud fungovat od roku 1979, kdy Úmluvu ratifikovalo celkem jedenáct států a ta tak vstoupila v platnost. Soud disponuje pravomocí k rozhodování předložených sporů a vydávání poradních stanovisek k otázkám týkajících se výkladu Úmluvy a dalších mezinárodních smluv zabývajících se ochranou základních lidských práv a svobod.¹¹ Sídlem soudu je San José v Kostarice. Soud nezasedá nepřetržitě. Každý rok se konají dvě řádná a dvě mimořádná zasedání. Přičemž mimořádná zasedání se konají mimo sídlo soudu.¹²

Soud se skládá ze sedmi soudců. Volební období je šestileté a každý ze soudců může být jednou znovuzvolen. Kandidáty navrhuji veškeré členské státy OAS, každý stát může navrhnout až tři kandidáty, soudce následně volí Generální shromáždění OAS. Státy mohou navrhopvat nejen své občany, nýbrž občany kteréhokoli z členských států OAS.

⁹ BOULIN VICTORIA, Ignacio. Back to Politics: Lesson from The Crisis of The Inter-American Commission on Human Rights. *Buffalo Human Rights Law Review*, 2015–2016.

¹⁰ DE OLIVEIRA MAZZUOLI, Valerio. The Inter-american human rights protection system: Structure, functioning and effectiveness in brazilian law. *Inter-American and European human rights journal*, 2010.

¹¹ SHAVER, Lea. The Inter-American Human Rights System: An Effective Institution for Regional Rights Protection? *Washington University Global Studies Law Review*, 2010, roč. 9, č. 4.

¹² ABC de La Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Corte Interamerica* [online]. 2018. Dostupné z: <http://corteidh.or.cr/tablas/abccorte/abc/index.html> [cit. 20. 3. 2018].

Jednotlivci ani soukromé instituce nemají k Soudu přímý přístup (jako je tomu nyní například u Evropského soudu pro lidská práva). Mají přístup ke Komisi, která hraje roli první instance a následně může případ předložit Soudu. Případ může Soudu předložit také jiný smluvní stát Úmluvy.

3 Přístup k Meziamerické komisi pro lidská práva

Stížnosti ke Komisi mohou podávat buď jednotlivé státy. Zde se uplatňuje princip reciprocity, tedy pouze státy, které uznávají pravomoc Komise přijímat stížnosti podané druhými státy, mohou tyto stížnosti Komisi předkládat.¹³

Kromě států mohou stížnosti ke Komisi podávat také přímo oběti tvrzeného porušení Úmluvy či jiné mezinárodní smlouvy, příbuzní oběti, dále také kterékoli jiná osoba či skupina osob či nevládní organizace registrovaná v některém z členských států OAS.¹⁴ Lze tedy konstatovat, že dle Úmluvy může stížnost ke Komisi v konkrétní věci podat téměř kdokoli, a to i bez souhlasu oběti.¹⁵ Tento velmi otevřený systém se osvědčil zejména v kontextu chudoby, nedostatku vzdělání a přístupu k právnímu zastoupení, který byl a stále je pro oblast Jižní a Střední Ameriky typický. Mnoho obětí je z řad vesnického obyvatelstva. Přístup k právnímu zastoupení je tak znemožněn z důvodu nedostatku financí. Nadto jsou v některých zemích lidskoprávní právníci velmi často, stejně jako oběti, jejich příbuzní či svědkové, vystaveni zavražďování. Výjimkou nejsou případy, kdy se právník oběti sám stává další obětí. A tak i za situace, kdy jsou oběť či její rodinní příslušníci ochotni vzít na sebe rizika spojená s podáním stížnosti ke Komisi, možnost najít právního zástupce je ve většině případů mizivá. Řada stížností je tak podávána prostřednictvím organizací jako je Amnesty International či Human Rights Watch, což zároveň vede k medializaci jednotlivých případů, která přispívá k ochraně svědků a obětí.¹⁶

¹³ PASQUALUCCI, Jo M. *The Practise and Procedure of The Inter-American Court of Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2003, s. 102.

¹⁴ Čl. 23 Procesních pravidel Meziamerické komise pro lidská práva, 2009. Dostupné z: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/rulesiachr.asp>

¹⁵ Ibid.

¹⁶ PASQUALUCCI, Jo M. *The Practise and Procedure of The Inter-American Court of Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2003, s. 75.

Oficiálními jazyky Komise, které je třeba použít jsou španělština, francouzština, angličtina a portugalština.¹⁷

K tomu, aby mohl být případ Komisi předložen není třeba, aby oběť byla občanem členského státu OAS, postačí, že v daný moment byla pod jeho jurisdikcí.¹⁸ Úmluva proto dopadá například i na situace, kdy se stát účastní ozbrojené akce mimo své území. Státy jsou v řadě případů odpovědné za činy svých představitelů bez ohledu na to, zda k nim dojde na jejich území či mimo hranice státu. V rámci řízení před Komisí tato otázka vyvstala v souvislosti se zacházením s vězni ve věznici Gauntanám na Kubě. Komise uvedla, že za jednání, ke kterému zde dochází, jsou odpovědné Spojené státy americké, přestože věznice leží mimo jejich území. Odůvodnění bylo postaveno na faktu, že věznice je zcela pod kontrolou USA.¹⁹

Před podáním stížnosti je třeba vyčerpat veškeré vnitrostátní opravné prostředky. Cílem zakotvení této podmínky je dát státům možnost vyřešit porušení Úmluvy prostřednictvím vnitrostátních prostředků nápravy. Je však nutné, aby vnitrostátní prostředky nápravy byly adekvátní a efektivní. V opačném případě jejich nevyužití není na překážku přístupu ke Komisi. V případě, že stát namítá, že vnitrostátní prostředky nebyly vyčerpány, leží na něm důkazní břemeno o jejich existenci, adekvátnosti a efektivitě. Z povinnosti vyčerpat veškeré vnitrostátní opravné prostředky existují některé další výjimky.²⁰ Jedná se o situace, kdy vnitrostátní právní úprava neobsahuje možnost vést řádné právní řízení k ochraně porušených práv. Dále o situace, kdy byl přístup k takovému řízení ze strany státu znemožněn či v něm dochází k nedůvodným průtahům.²¹

Stížnost je třeba ke Komisi podat ve lhůtě šesti měsíců ode dne, kdy byla strana sporu seznámena s posledním vnitrostátním rozhodnutím v dané věci. V případě, že konečné rozhodnutí ve věci nikdy nebylo vydáno, bude

¹⁷ Čl. 22 Procesních pravidel Meziamerické komise pro lidská práva, 2009. Dostupné z: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/rulesiachr.asp>

¹⁸ PASQUALUCCI, Jo M. *The Practise and Procedure of The Inter-American Court of Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2003, s. 99.

¹⁹ *Ibid.*, s. 83.

²⁰ *Ibid.*, s. 91.

²¹ Čl. 31 Procesních pravidel Meziamerické komise pro lidská práva, 2009. Dostupné z: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/rulesiachr.asp>

se Komise stížností zabývat, jestliže je podána v rozumné době od doby, kdy došlo k porušení Úmluvy.²²

Stížnost bude Komisí posouzena jako nepřijatelná také v případě, že stejná stížnost je ve stejné době posuzována či dříve byla posouzena jinou mezinárodní organizací, již je napadený stát členem. Z tohoto pravidla existuje několik výjimek. První z nich stanoví, že stížnost bude Komisí posouzena jako přijatelná za situace, kdy v dané věci jiná mezinárodní organizace pouze obecně přezkoumala lidskoprávní situaci v dané zemi bez toho aniž by vydala rozhodnutí týkající se konkrétních otázek obsažených v dané stížnosti. Druhou výjimkou je situace, kdy stěžovatelem před Komisí je údajná oběť či její rodinný příslušník, zatímco stěžovatelem před jiným mezinárodním orgánem je nevládní organizace či jiná třetí strana, která tak učinila bez souhlasu oběti či jejich rodinných příslušníků.²³

Meziamerický soud se při posuzování otázky litispedence zabývá také otázkou, zdali se jedná o řízení se stejným výsledkem. V případě, že jiná mezinárodní organizace, která se případem zabývá je schopná vydat pouze doporučující stanovisko v porovnání se závazným rozhodnutím Soudu, Soud umožní danému případu být projednán v rámci Meziamerického systému ochrany lidských práv.²⁴

Náležitosti, které musí stížnost Komisi předkládaná splňovat nalezneme upravené v čl. 28 Procesních pravidel Komise. Stížnost musí obsahovat označení stěžovatele, jeho kontaktní údaje, fakta a skutečnosti případu a označení místa a času, kdy došlo k údajnému porušení Úmluvy či jiné relevantní mezinárodní smlouvy. Pokud je to možné, tak také označení oběti a vždy označení státu, který má být za porušení Úmluvy odpovědný. Dále musí stížnost obsahovat důkazy o vyčerpání veškerých vnitrostátních opravných prostředků, případně o nemožnosti splnění podmínky jejich vyčerpání. Stěžovatel také uvede, zda si přeje, aby jeho identita zůstala utajena před napadeným státem a zda stížnost byla předložena k posouzení také jinému

²² Čl. 32 Procesních pravidel Meziamerické komise pro lidská práva, 2009. Dostupné z: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/rulesiachr.asp>

²³ Čl. 33 Procesních pravidel Meziamerické komise pro lidská práva, 2009. Dostupné z: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/rulesiachr.asp>

²⁴ PASQUALUCCI, Jo M. *The Practise and Procedure of The Inter-American Court of Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2003, s. 126.

mezinárodnímu orgánu.²⁵ Náležitosti stížnosti ke Komisi jsou stanoveny velmi jednoduše. Jak je patrné, není třeba, aby stěžovatel uvedl, které ustanovení Úmluvy či jiné relevantní mezinárodní smlouvy bylo porušeno. Postačí uvedení prostých faktů. Důvodem této právní úpravy je mimo jiné velké množství stížností, které jsou podávány stěžovateli bez právního vzdělání či právního zástupce.²⁶

Prvotní posouzení předložené stížnosti provádí Výkonný tajemník. Následně pro posouzení přijatelnosti stížností zřizuje Komise tří a vícečlennou pracovní skupinu, která následně plénu předkládá svá doporučení.²⁷ Stížnost je posouzena jako nepřijatelná také v případech, kdy neobsahuje skutečnosti vedoucí k porušení Úmluvy či jiných relevantních mezinárodních smluv, je zjevně neopodstatněná či nepřijatelnost vyplývá z předběžných informací a důkazů Komisi předložených.²⁸ Konečné rozhodnutí o přijatelnosti je veřejné a následně publikované ve Výroční zprávě Komise.²⁹ V případě, že stěžovatel Komisi oznámí, že si nepřeje v řízení pokračovat, není Komise tímto jeho názorem vázána a pokud tak uzná za vhodné, může v řízení pokračovat. Důvodem existence tohoto pravidla je snaha o minimalizaci nátlaku jednotlivých států na stěžovatele.³⁰

Počet stížností předkládaných Komisi má vzrůstající tendenci. Zatímco v roce 1997 jich bylo podáno celkem 435, v roce 2007 bylo podáno 1456 stížností a v roce 2017 celkem 2494 stížností. Počet stížností s kladným rozhodnutím o přijatelnosti je nízký. V roce 1997 bylo přijatelných celkem 22 stížností, v roce 2007 bylo přijato stížností 51 a v roce 2017 se jednalo o 114 stížností. Ještě menší počet případů se skrze Komisi dostane až k Meziamerickému soudu pro lidská práva. V roce 1997 byly Soudu předány celkem 2 případy, v roce 2007 bylo těchto případů již 14 a konečně v roce 2017 bylo Soudu

²⁵ Čl. 28 Procesních pravidel Meziamerické komise pro lidská práva, 2009. Dostupné z: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/rulesiachr.asp>

²⁶ PASQUALUCCL, Jo M. *The Practise and Procedure of The Inter-American Court of Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2003, s.124.

²⁷ Čl. 36 Procesních pravidel Meziamerické komise pro lidská práva, 2009. Dostupné z: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/rulesiachr.asp>

²⁸ Čl. 34 Procesních pravidel Meziamerické komise pro lidská práva, 2009. Dostupné z: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/rulesiachr.asp>

²⁹ Čl. 36 Procesních pravidel Meziamerické komise pro lidská práva, 2009. Dostupné z: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/rulesiachr.asp>

³⁰ PASQUALUCCL, Jo M. *The Practise and Procedure of The Inter-American Court of Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2003, s. 137.

Komisi předloženo celkem 17 případů. Nejvíce stížností se dlouhodobě týká Mexika, Kolumbie, Argentiny a Peru.³¹

4 Přístup k Meziamerickému soudu pro lidská práva

Meziamerickému Soudu pro lidská práva může být případ předložen buď prostřednictvím Komise poté, co v dané věci proběhlo řízení před Komisí, nebo prostřednictvím smluvního státu Úmluvy. Předkládání případů státy funguje na principu reciprocity, tedy pouze stát, který je sám vázán Úmluvou a dopadá na něj rozhodovací pravomoc Soudu, může žalovat jiný stát. Skutečností však je, že k situaci, kdy by před Soudem jeden stát žaloval druhý zatím stále nedošlo, veškeré případy jsou tak Soudu předkládány prostřednictvím Komise.³²

Jurisdikce soudu se vztahuje na veškerá práva chráněná Úmluvou. Některá ustanovení Úmluvy odkazují na další mezinárodní smlouvy, tyto také v daném rozsahu poté spadají pod jurisdikci Soudu. Některé státy však přijaly Úmluvu s určitými výhradami a některá ustanovení Úmluvy se tak na ně nevztahují. Například Mexiko ratifikovalo Úmluvu s výhradou směrem k právu podílet se na řízení státu, s tím, že aktivní ani pasivní volební právo nepřísluší církevním hodnostářům, stejně tak jako právo sdružovat se v politických stranách a hnutích.³³

Předložení případu Soudu upravují Procesní pravidla Meziamerického soudu pro lidská práva.³⁴ Komise případ předkládá sekretáři Soudu prostřednictvím vyplnění podání v některém z pracovních jazyků Soudu. (Pracovními jazyky jsou angličtina, španělština, francouzština a portugalština.)³⁵ K tomu, aby Soud případ projednal, musí dále od Komise obdržet následující: jména delegátů Komise, kontaktní údaje zástupců oběti, důvody, které Komisi vedly k předložení případu Soudu a vyjádření k odpovědi žalovaného státu k závěrečné zprávě Komise, kopii celého spisu řízení před Komisí včetně veškeré komunikace následující po vydání závěrečné zprávy Komise, veškeré získané důkazy, včetně záznamů a přepisů získaných během ústního jednání,

³¹ Dostupné z: <http://www.oas.org/en/iachr/multimedia/statistics/statistics.html>

³² PASQUALUCCI, Jo M. *The Practise and Procedure of The Inter-American Court of Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2003, s. 98.

³³ *Ibid.*, s. 96.

³⁴ Dostupné z: http://corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_ing.pdf

³⁵ Čl. 22 Procesních pravidel Meziamerické komise pro lidská práva, 2009. Dostupné z: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/rulesiachr.asp>

pokud došlo k významnému narušení Meziamerického systému ochrany základních lidských práv návrh expertních svědků a konečně žalobní nároky včetně těch týkajících se odškodnění. K podání musí být přiložena také závěrečná zpráva Komise.³⁶ Poté, co případ dojde k Soudu, Prezident soudu předběžnou kontrolou ověří, zda žaloba splňuje veškeré předepsané náležitosti. V opačném případě může požadovat odstranění nedostatků ve dvacetidenní lhůtě.³⁷ V případě, že případ Soudu podává některý ze států, jsou požadavky na obsah podání obdobné.³⁸

Předložení případu Soudu není za žádných okolností povinností Komise. Komise musí v každém jednotlivém případě posoudit, zda je předložení případu Soudu nejvhodnějším postupem k ochraně práv zaručených Úmluvou.³⁹ Jedním z kritérií, které Komise při rozhodování bere v úvahu, je také stanovisko samotného stěžovatele.⁴⁰ V případě, že Komise dojde k závěru, že je vhodné případ Soudu předložit, musí tak učinit ve lhůtě tři měsíců ode dne předání závěrečné zprávy Komise danému státu. Soud může tuto lhůtu prodloužit.⁴¹

Na rozdíl od řízení před Komisí, kde právní zastoupení není vyžadováno. Pro řízení před Soudem je možné ustanovení tzv. „Meziamerického ochránce“, který na základě jmenování Soudem zastupuje oběti v případě, že tyto nejsou jinak právně zastoupeny.⁴²

5 Závěr

Řízení před Meziamerickým soudem pro lidská práva, respektive přístup k němu se vyznačuje celou řadou odlišností od přístupu k nám bližšímu

³⁶ Čl. 35 Procesních pravidel Meziamerického soudu pro lidská práva, 2009. Dostupné z: http://corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_ing.pdf

³⁷ Čl. 38 Procesních pravidel Meziamerického soudu pro lidská práva, 2009. Dostupné z: http://corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_ing.pdf

³⁸ Čl. 36 Procesních pravidel Meziamerického soudu pro lidská práva, 2009. Dostupné z: http://corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_ing.pdf

³⁹ PASQUALUCCI, Jo M. *The Practise and Procedure of The Inter-American Court of Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2003, s. 153.

⁴⁰ Čl. 45 Procesních pravidel Meziamerického soudu pro lidská práva, 2009. Dostupné z: http://corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_ing.pdf

⁴¹ PASQUALUCCI, Jo M. *The Practise and Procedure of The Inter-American Court of Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2003, s. 156.

⁴² Čl. 37 Procesních pravidel Meziamerického soudu pro lidská práva, 2009. Dostupné z: http://corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_ing.pdf

Evropskému soudu pro lidská práva. Částečně připomíná fungování ESLP v době, kdy působil v tripartitní struktuře společně s Komisí a Výborem ministrů.⁴³ Není tajemství, že Evropský soud pro lidská práva je pro jeho Meziamerický protějšek významným zdrojem inspirace. A možnost zjednodušit přístup k Soudu a zavedení jednostupňové struktury bez účasti Komise v minulosti již byla diskutována. Otázkou je, zda by se jednalo o vhodný krok. Podmínky působení obou soudů jsou značně odlišné. Ať už se jedná o respekt, který k soudu chovají státy daného regionu, množství personálu či charakter případů, kterými se tyto soudy zabývají. Bývalý soudce Meziamerického soudu pro lidská práva Thomas Buergenthal ve své článku vzpomíná na počátku fungování tohoto soudu. Zmiňuje, že hned od počátku bylo pro Soud důležité navázat kontakt s Evropským soudem pro lidská práva. Důvodů bylo hned několik. Možnost inspirovat se zkušenostmi již fungujícího soudu, ale soudci také považovali za důležité, aby vlády amerických států viděly, že Soud má mezinárodní podporu mimo tento region. Thomas Buergenthal zmiňuje úsměvnou historku, kdy při účasti na jednání, kde ESLP projednával spor týkající se používání tělesných trestů na britských školách, mu jeho kolega tiše zašeptal, že“ jestli se obdobný spor někdy objeví u jejich Soudu, budou vědět, že vyřešily lidskoprávní problémy svého regionu“.⁴⁴ Od počátku fungování Meziamerického systému však bylo dosaženo mnoha úspěchů. Soud i Komise hrají významnou roli v demokratizaci celého regionu. Efektivita fungování celého systému se v průběhu let zlepšuje a v budoucnu se nepochybně dočkáme i další procesních úprav.

Literatura

Monografie

PASQUALUCCI, Jo M. *The Practise and Procedure of The Inter-American Court of Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2003, 488 s. ISBN 9780511494055.

⁴³ PROUZOVÁ, Anna. *Evropský soud pro lidská práva: organizace, pravomoci a řízení*. Praha: Linde, 2004, s. 17.

⁴⁴ BUERGENTHAL, Thomas. New upload – Remembering The Early Years of The Inter-American Court of Human Rights. *New York University Journal of International Law and Politics*, 2004–2005.

PROUZOVÁ, Anna. *Evropský soud pro lidská práva: organizace, pravomoci a řízení*. Praha: Linde, 2004, 186 s. ISBN 80-7201-500-1.

Kapitoly v knihách, články (i elektronické), příspěvky ve sbornících

BOULIN VICTORIA, Ignacio. Back to Politics: Lesson from The Crisis of The Inter-American Commission on Human Rights. *Buffalo Human Rights Law Review*, 2015–2016.

BUERGENTHAL, Thomas. New upload – Remembering The Early Years of The Inter-American Court of Human Rights. *New York University Journal of International Law and Politics*, 2004–2005.

DE OLIVEIRA MAZZUOLI, Valerio. The Inter-american human rights protection system: Structure, functioning and effectiveness in brazilian law. *Inter-American and European human rights journal*, 2010. ISSN 2030-7942.

SHAVER, Lea. The Inter-American Human Rights System: An Effective Institution for Regional Rights Protection? *Washington University Global Studies Law Review*, 2010, roč. 9, č. 4. ISSN 1546-6981.

Elektronické zdroje

ABC de La Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Corte Interamerica* [online]. 2018. Dostupné z: <http://corteidh.or.cr/tablas/abccorte/abc/index.html>

Právní předpisy a jiné dokumenty

Procesní pravidla Meziamerického soudu pro lidská práva, 2009. Dostupné z: http://corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_ing.pdf

Procesní pravidla Meziamerické komise pro lidská práva, 2009. Dostupné z: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/rulesiachr.asp>

Kontakt

378578@mail.muni.cz

Možnost zavedení institutu nepřijatelnosti ústavní stížnosti jako mechanismu regulace nápadu

Alžběta Nemeškalová Rosinová

Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta,
Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

Každý rok napadne českému Ústavnímu soudu několik tisíc ústavních stížností, jimiž se musí ústavní soudci zabývat. S ohledem na velikost nápadu se čas od času otevírají diskuze o tom, jestli by bylo možné nápad ústavních stížností lépe regulovat, aby v konečném důsledku došlo ke zlepšení kvality rozhodovací činnosti Ústavního soudu, a tím i účinnější ochraně práv jednotlivců. Příspěvek se bude zabývat jednotlivými mechanismy regulace nápadu, které Ústavní soud již v současnosti používá a dále se bude věnovat možnosti zavedení selekce nápadu, která by Ústavnímu soudu umožňovala explicitně si na základě určitých kritérií vybírat, kterými stížnostmi se bude meritorně zabývat.

Klíčová slova

Nepřijatelnost; regulace nápadu; selekce; Ústavní soud; ústavní stížnost.

1 Úvod

Zavedení regulace nápadu ústavních stížností v České republice je do jisté míry evergreenem, který se čas od času objevuje v rámci odborné diskuze. Důvod je prostý - Ústavní soud je dlouhodobě zahlcen nápadem ústavních stížností, jejichž počet se v posledních letech ustálil přibližně kolem 4.000 podání ročně.¹ To při počtu patnácti soudců, kteří o ústavních stížnostech rozhodují, rozhodně není málo. Proto již v minulosti někteří autoři

¹ Podle statistik Ústavního soudu již od roku 1993 počet ústavních stížností kontinuálně rostl až do roku 2012, kdy dosáhl svého vrcholu (4.915 ústavních stížností) a od té doby se pohybuje kolem 4.000 ústavních stížností. V roce 2017 bylo například podáno 4.133 ústavních stížností. Roční statistické analýzy 2017. *Ústavní soud* [online]. © 2018 [cit. 10. 3. 2018].

poukazovali na negativní efekty, které přetížení ústavními stížnostmi způsobuje - dochází k prodlužování délky jednotlivých řízení a ústavní soudci navíc nemají kvůli velkému množství návrhů dostatek prostoru věnovat se významnějším případům.² Z tohoto důvodu se bude příspěvek zabývat otázkou, zda by bylo možné zavést nové mechanismy regulace nápadu ústavních stížností, které v současnosti nejsou v České republice využívány, a jejichž zavedení by pomohlo přispět k řešení přetížení českého Ústavního soudu.³

Výchozím předpokladem pro posouzení možnosti zavedení nových mechanismů je přitom teze, že regulace nápadů ústavních stížností nemůže být jakákoliv, neboť Ústavní soud ve své judikatuře vyslovil závěr, že mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu patří i zákaz omezení dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.⁴ Při posuzování potenciálních nových mechanismů regulace nápadu ústavních stížností je tak potřeba současně hodnotit, jaký vliv by mělo zavedení takového mechanismu na dosavadní úroveň procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.

Rozsah příspěvků samozřejmě neposkytuje prostor pro komplexní rozbor této problematiky, proto ani nebude jeho cílem podrobná analýza všech způsobů, jakými by bylo možné nápad ústavních stížností regulovat. Příspěvek se naopak podrobněji zaměří pouze na jeden z možných způsobů regulace nápadu, a to formou nepřijatelnosti ústavní stížnosti. Pod tímto pojmem budu rozumět výslovné zavedení možnosti odmítnutí ústavní stížnosti na základě kritérií, jejichž posouzení bude záviset pouze na uvážení soudu, a to současně za snížených nároků na odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí té ústavní stížnosti, která tato kritéria splňovat nebude. Naopak se příspěvek nebude zabývat jinými mechanismy regulace nápadu, které

² Srov. BOBEK, Michal. Quantity or Quality? Re-Assessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe. *EUI LAW Working Paper*, 2007, č. 36, s. 24. Dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=1073602>; ŠIMÍČEK, Vojtěch. Hranice přezkumu rozhodnutí obecných soudů Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti. In: *Hranice přezkumu rozhodnutí obecných soudů Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti: sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky ve spolupráci s Benátskou komisí Rady Evropy v Brně 14.-15. listopadu 2005*. Praha: Linde, 2005, s. 103–112.

³ Příspěvek vychází z doposud nepublikované diplomové práce autorky: ROSINOVÁ, Alžbeta. *Regulace nápadu ústavních stížností ve státech V4*. Brno, 2015. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jaroslav BENÁK, 98 s.

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

by teoreticky ještě mohly přicházet v úvahu, jako je například větší posílení pravomoci samosoudců⁵ nebo zapojení administrativního aparátu soudu, který by rovněž mohl pomáhat při vyřizování ústavních stížností, které nebudou splňovat podmínky meritorního přezkumu.

Z hlediska struktury se příspěvek bude nejprve zabývat obecnými východisky institutu ústavní stížnosti (Část 2.) a následně rozebere, jaké mechanismy regulace nápadu používá Ústavní soud již v současnosti (Část 3.). V další části se příspěvek bude věnovat podmínkám, za kterých by bylo možné zavést nové mechanismy regulace (Část 4.) a nakonec se specificky bude zabývat podobou a hodnocením možnosti zavedení nepřijatelnosti ústavní stížnosti (Část 5.).

2 Ústavní stížnost

Ústavní stížnost lze charakterizovat jako specifický subsidiární prostředek ochrany ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce.⁶ Východiskem institutu ústavní stížnosti v České republice je čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, který mezi pravomoci Ústavního soudu řadí i rozhodování o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Toto ustanovení je následně rozvedeno v zákoně o Ústavním soudu, podle něhož je ústavní stížnost oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem.⁷ Stěžovatel podávající ústavní stížnost tedy musí vždy namítat porušení svých vlastních ústavně zaručených práv nebo svobod, čímž se ústavní stížnost liší od *actio popularis*. Počet podaných ústavních stížností nepochybně souvisí s okruhem aktivně legitimovaných subjektů - lze totiž předpokládat, že čím širší bude okruh oprávněných subjektů, tím více ústavních stížností bude podáno. Z hlediska

⁵ Podrobněji viz KOPA, Martin. Pomohl by Ústavnímu soudu návrat k „samosoudcům?“ *Jiné právo* [online]. 2018 [cit. 17. 3. 2018]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2014/10/pomohl-by-ustavnimu-soudu-navrat-k.html>

⁶ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3 vyd. Praha: Linde, 2005, s. 79.

⁷ § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti v České republice je vhodné uvést, že právní úprava výslovně přiznává aktivní legitimaci fyzickým i právnickým osobám. Stěžovatelem tedy v prvé řadě může být jakákoliv fyzická osoba, které svědčí tvrzeně ústavně zaručené základní právo nebo svoboda, a to bez ohledu na její svéprávnost, věk nebo státní příslušnost (s výjimkou některých, zejména politických práv, která jsou vázána na občanství).⁸

Co se týče právnických osob, těm bylo v judikatuře Ústavního soudu přiznáno například právo vlastnit majetek nebo právo na soudní a jinou ochranu, naopak jim z povahy věci nenáleží taková práva a svobody, jako je například právo nebýt mučen, osobní svoboda nebo právo na život.⁹ Současně Ústavní soud přiznává částečnou aktivní legitimaci státu a od něho odvozených osob veřejného práva. Stát totiž může prostřednictvím svých orgánů podat ústavní stížnost, pouze pokud v daném řízení vystupoval jako soukromoprávní subjekt, tedy v situaci, kdy nejednal jako nositel veřejné moci ve vrchnostenském postavení, v němž byl nadán autoritativním oprávněním.¹⁰ V takové situaci Ústavní soud vyhověl ve vztahu k právu vlastnit majetek nebo právu na spravedlivý proces například obci,¹¹ ministerstvu¹² nebo státnímu zástupci.¹³ Ústavní soud dále přiznal v určitých případech aktivní legitimaci také subjektům, které disponující pouze omezenou procesní a nikoliv hmotněprávní subjektivitou, jako je například přípravný výbor politické strany nebo sdružení.¹⁴

Lze tedy uzavřít, že okruh subjektů oprávněných podat ústavní stížnost je velice široký, což je bezpochyby pozitivní pro ochranu práv a svobod jednotlivce, nicméně to sebou může nést i negativum v podobě přetížení Ústavního soudu.

⁸ WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer, 2007. Dostupné v *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 3. 2018].

⁹ FILIP, Jan, Pavel HOLLÄNDER a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, s. 493.

¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 182/05.

¹¹ Například nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 2723/13, nebo ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 581/14.

¹² Nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2013, sp. zn. IV. ÚS 600/11, a ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 1052/10.

¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 182/05.

¹⁴ FILIP, Jan, Pavel HOLLÄNDER a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, s. 493.

Počet podaných ústavních stížností bude dále v rámci určitého státu ovlivněn i procesním předmětem ústavní stížnosti, tedy tím, co všechno lze prostřednictvím ústavní stížnosti napadnout¹⁵ – jestli může ústavní stížnost směřovat proti normativnímu aktu, rozhodnutí, opatření anebo jinému zásahu orgánu veřejné moci.

Institut ústavní stížnosti je totiž napříč právními úpravami jednotlivých států upraven různě. V některých státech převažuje objektivní funkce ústavní stížnosti, a proto se lze prostřednictvím ústavní stížnosti domáhat pouze přezkumu obecně závazného normativního aktu, nikoliv však jeho interpretace a aplikace orgánem veřejné moci. Tento typ ústavní stížnosti, která je někdy označována jako normativní,¹⁶ lze nalézt například v Polsku nebo Rakousku.¹⁷ Naproti tomu v jiných státech převažuje subjektivní funkce ústavní stížnosti, tedy ochrana ústavněprávní sféry jednotlivce. V těchto případech lze ústavní stížnost směřovat pouze proti přezkumu individuálního aktu, typicky soudního či správního rozhodnutí, jednotlivec však nemůže žádným způsobem přímo iniciovat kontrolu ústavnosti normativního aktu. Tento typ ústavní stížnosti bývá někdy označován jako práva¹⁸ ústavní stížnost a lze ho nalézt například na Slovensku.¹⁹

V České republice se objektivní a subjektivní funkce ústavní stížností prolínají, což se projevuje tím, že stěžovatel sice musí svou ústavní stížnost směřovat primárně proti individuálnímu aktu aplikace práva, jímž je rozhodnutí, opatření nebo jiný zásah orgánu veřejné moci, avšak dle § 74 zákona o Ústavním soudu může svou ústavní stížnost spojit také

¹⁵ FILIP, Jan, Pavel HOLLÄNDER a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, s. 492.

¹⁶ KELEMEN, Katalin. Access to Constitutional Justice in the New Hungarian Constitutional Framework: Life after the Actio Popularis? In: *Law, Politics, and the Constitution. New Perspectives from Legal and Political Theory*. Frankfurt/Main: Central and Eastern European Forum for Legal, Political, and Social Theory Yearbook, 2014, s. 64. Dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=2466908>

¹⁷ Viz čl. 79 Ústavy Polské republiky z 2. dubna 1997 a § 82 a násl. federálního zákona č. 85/1953, v platném znění.

¹⁸ GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina. The Hungarian Constitutional Court in Transition – from Actio Popularis to Constitutional Complaint. *Acta Juridica Hungarica*, 2012, roč. 53, č. 4, s. 308. Dostupné z: <http://www.akademiai.com/content/m83256815hwmq95p-fulltext.pdf>

¹⁹ § 49 a násl. zákona č. 38/1993 Z.z., o organizaci Ústavního soudu Slovenské republiky, o řízení před ním a o postavení jeho soudců.

s návrhem na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu, jehož aplikací došlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatele. Tento návrh spadá do oblasti konkrétní kontroly norem, jelikož se v rámci přezkumu hodnotí ústavnost napadeného právního předpisu z hlediska objektivní kategorie ústavnosti, avšak návrh na zahájení tohoto typu řízení vychází z konkrétního případu a sdílí osud ústavní stížnosti – tedy jenom pokud není ústavní stížnost odmítnuta z procesních důvodů nebo pro zjevnou neopodstatněnost, lze se tímto návrhem zabývat meritorně.²⁰

Procesní předmět ústavní stížnosti je v České republice koncipován rovněž poměrně široce, jelikož stěžovatelé se mohou její prostřednictvím domáhat jak přezkumu individuálních aktů, tedy namítat protiústavní interpretaci a aplikaci určitého normativního aktu, tak přezkumu samotného normativního aktu z hlediska ústavnosti (resp. zákonitosti v případě jiných právních předpisů). To podle mého názoru rovněž ovlivňuje motivaci stěžovatelů k podání ústavní stížnosti, a tedy i jejich vysoký počet. Pokud bychom se totiž podívali na státy, v nichž existuje pouze normativní ústavní stížnost, počet podaných stížností zde bývá spíše nižší a k přílišnému přetížení ústavních soudů zde nedochází. V již zmiňovaném Polsku bývá v průměru podáváno přibližně 400 ústavních stížností ročně, v roce 2016 to bylo dokonce pouze necelých 300.²¹

V souvislosti s problematikou přetížení soudu a celkovou délkou trvání řízení je ještě důležité zmínit průběh řízení a rozhodování o ústavní stížnosti. Řízení o ústavní stížnosti je upraveno v zákoně o Ústavním soudu, který současně počítá s podpurným použitím občanského soudního řádu, který se použije typicky při dokazování, doručování písemností nebo počítání lhůt.

Ústavní stížnost je po doručení přidělena soudci zpravodaji a tříčlennému senátu určenému rozvrhem práce.²² Soudce zpravodaj následně zkoumá splnění náležitostí podání a dalších procesních požadavků – včasnost,

²⁰ FILIP, Jan, Pavel HOLLÄNDER a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, s. 544–545.

²¹ Data dostupná z: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 roku. *Trybunał Konstytucyjny* [online]. Trybunał Konstytucyjny, © 2018 [cit. 9. 3. 2018]. Dostupné z: <http://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/od-2003>

²² § 40 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

právní zastoupení, aktivní legitimaci apod. Při zjištění vad podání, které jsou odstranitelné, vyzve soudce zpravodaj, nebo jím pověřený asistent, stěžovatele k jejich odstranění.²³ Pokud ústavní stížnost obsahuje neodstranitelné vady (opožděnost, nedostatek aktivní legitimace, nepříslušnost a nepřipustnost), nebo vady, které sice odstranitelné jsou, ale stěžovatel je ve stanovené lhůtě neodstranil, může ji v této fázi řízení soudce zpravodaj odmítnout sám, a to usnesením mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků dle § 43 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. V opačném případě o ústavní stížnosti rozhoduje senát, který ji může buďto jednomyslně odmítnout jako zjevně neopodstatněný návrh, nebo o ní meritorně rozhodnout nálezem, jímž ústavní stížnosti vyhová nebo ji zamítne.

Zvláštní odchylkou od standardního průběhu řízení je situace, kdy stěžovatel podal také návrh na zrušení právního předpisu. Pokud ústavní stížnost nebyla odmítnuta a k tvrzenému zásahu došlo skutečně v důsledku uplatnění napadeného právního předpisu, přeruší příslušný senát usnesením řízení o ústavní stížnosti a návrh na zrušení právního předpisu postoupí k rozhodnutí plénu.²⁴ Stejně tak senát přeruší řízení a podá návrh plénu na zrušení právního předpisu v případě, že dojde v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti k závěru, že právní předpis, na jehož základě došlo k namítanému zásahu do základních práv a svobod stěžovatele, je v rozporu s ústavním pořádkem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.²⁵

3 Stávající mechanismy regulace nápadu ústavních stížností v České republice

Následující část příspěvku shrne, s jakými mechanismy regulace nápadu ústavních stížností již v současnosti česká právní úprava počítá. Pojem „mechanizmy regulace nápadu“ bude zahrnovat všechny způsoby, které umožňují Ústavnímu soudu lépe se vypořádat s nápořem ústavních stížností. To zahrnuje jak ty „filtry“, které mají za úlohu ztížit stěžovateli přístup k Ústavnímu soudu (lhůta, povinné právní zastoupení, apod.), tak mechanismy regulující řízení po podání ústavní stížnosti.

²³ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3 vyd. Praha: Linde, 2005, 169.

²⁴ FILIP, Jan, Pavel HOLLÄNDER a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, s. 545.

²⁵ § 78 zákona o Ústavním soudu.

V České republice jsou podle mého názoru v současnosti využívány tři explicitně vyjádřená omezení přístupu potenciálních stěžovatelů k Ústavnímu soudu, a to lhůta k podání ústavní stížnosti, povinné právní zastoupení advokátem a konečně subsidiarita ústavní stížnosti, tedy povinnost vyčerpat před jejím podáním jiné prostředky nápravy. Naopak právní úprava ústavní stížnosti nepočítá s jinými omezeními přístupu k soudu, která existují u obecných soudů, jako je například soudní poplatek nebo různá kritéria přípustnosti či přijatelnosti opravného prostředku, která by výslovně závisela na uvážení soudu, jaká existují v případech dovolání v civilních věcech nebo u kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany.²⁶

Co se týče lhůty, ta je v případě ústavní stížnosti dvouměsíční a začíná plynout ode dne doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje. V případě, že stěžovatel využil mimořádný opravný prostředek, který byl odmítnut jako nepřipustný z důvodů závisejících na uvážení rozhodujícího orgánu (typicky dovolání v civilních věcech), lze podat ústavní stížnost proti předchozímu rozhodnutí o procesním prostředku k ochraně práva, které bylo mimořádným opravným prostředkem napadeno, ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku. Pokud stěžovatel nemá k dispozici žádný procesní prostředek k ochraně práva, stanovuje zákon subjektivní dvouměsíční lhůtu, která začíná plynout ode dne, kdy se stěžovatel o zásahu orgánu veřejné moci dozvěděl, a zároveň objektivní lhůtu trvající jeden rok ode dne, kdy k takovému zásahu došlo.²⁷

Povinné právní zastoupení se před vrcholnými soudy vyskytuje poměrně často – v České republice existuje advokátní přímus ostatně i v řízení před Nejvyšším soudem a Nejvyšším správním soudem. Jedním z důvodů, proč státy zavádějí povinnost jednotlivce nechat se zastoupit právním profesionálem, je nepochybně snaha o zaručení určitého stupně kvality podání a v něm obsažené argumentace. Dalším podstatným důvodem pro zavedení povinného právního zastoupení, je však skutečnost, že právní zastoupení může sloužit jako určitý filtr před kverulantskými či nedůvodnými

²⁶ Srov. § 237 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a § 104a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ § 72 odst. 3 až 5 zákona o Ústavním soudu.

stížnostmi.²⁸ Služby právního zástupce zpravidla vyžadují vynaložení určitých finančních prostředků, proto má takový institut motivovat stěžovatele k tomu, aby zvážil, jestli má jeho ústavní stížnost šanci na úspěch a jestli se mu tak jeho „investice“ do právního zastoupení vyplatí.

Funkce advokátního přímusu jako určitého omezení přístupu k Ústavnímu soudu se podle mého názoru projevovala ještě výrazněji za situace, kdy Ústavní soud trval na povinném zastoupení advokátem i u těch stěžovatelů, kteří byli sami advokáti.²⁹ V takovém případě byl totiž argument ohledně větší kvality podání přinejmenším sporný. I z tohoto důvodu ostatně došlo k překonání uvedeného závěru novějším stanoviskem pléna, podle něhož platí, že je-li účastníkem nebo vedlejším účastníkem řízení před Ústavním soudem advokát, nemusí být zastoupen jiným advokátem.³⁰

Dalším filtrem, který limituje přístup jednotlivce k Ústavnímu soudu, je subsidiarita ústavní stížnosti. Subsidiarita spočívá v tom, že k podání ústavní stížnosti může dojít až po vyčerpání jiných prostředků nápravy, které právní řád poskytuje, jelikož ústavní stížnost není řádným nebo mimořádným opravným prostředkem v tradičním procesně-právním smyslu.³¹ Požadavek na to, aby se stěžovatel pokusil před podáním ústavní stížnosti nejprve využít jiné prostředky nápravy, zároveň slouží i jako filtr pomáhající snižovat objem podaných ústavních stížností. Zároveň by však subsidiarita ústavní stížnosti měla zajišťovat, aby nebyla základní práva chráněna toliko ústavními soudy, ale aby měly možnost poskytnout jim ochranu také nižší instance, a aby tak všechny orgány veřejné moci ve státě přispívaly k respektování ústavně garantovaných práv a svobod jednotlivce.³²

Z těchto důvodů zákon o Ústavním soudu ve svém § 75 odst. 1 stanovuje, že je ústavní stížnost nepřipustná, pokud stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje. Ačkoli tedy zákon o Ústavním soudu explicitně nerozlišuje řádné a mimořádné opravné prostředky, ale ve snaze vyjádřit se co nejobecněji mluví o procesních

²⁸ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3 vyd. Praha: Linde, 2005, s. 215.

²⁹ Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96.

³⁰ Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2015, sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15.

³¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3 vyd. Praha: Linde, 2005, s. 77.

³² Nález Ústavního soudu ze dne 13. 7. 2000, sp. zn. III. ÚS 117/2000.

prostředcích ochraně práva,³³ v praxi se bude jednat o povinnost vyčerpání řádných opravných prostředků (odvolání, odpor) i mimořádných opravných prostředků (dovolání, kasační stížnost). Stěžovatel je dokonce výslovně povinen vyčerpat i takové mimořádné opravné prostředky, jejichž přípustnost závisí na uvážení orgánu, který o něm rozhoduje, naopak není povinen podávat návrh na obnovu řízení. V judikatuře Ústavního soudu pak byla dovozena i povinnost vyčerpat před podáním ústavní stížnosti také žalobu pro zmatečnost, kterou lze namítat v civilním soudnictví procesní pochybení (podjatost soudců, nesprávné obsazení senátu apod.).³⁴

Ústavní soud navíc podmínku subsidiarity interpretuje materiálně, což znamená, že nestačí, pokud stěžovatel pouze formálně uplatní nějaký opravný prostředek, ale musí v něm alespoň rámcově uplatnit námitky, které následně vznáší v ústavní stížnosti.³⁵ Z hlediska materiálního dále nepostačuje, pokud by stěžovatel pouze uplatnil formálně určitý opravný prostředek, aniž by se nesnažil zdůvodnit splnění podmínek přípustnosti tohoto opravného prostředku, je-li to potřeba. Tento závěr Ústavní soud konstatoval ve svém nedávném stanovisku ve vztahu k dovolání v civilních věcech: „*Nevymezí-li dovolatel, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, je ústavní stížnost proti předchozím rozhodnutím o procesních prostředcích ke ochraně práva nepřipustná podle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.*“³⁶

Výjimku ze subsidiarity ústavní stížnosti pak přepokládá ustanovení § 75 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, podle něhož se ústavní stížnost neodmítne pro nepřipustnost, i když stěžovatel nevyčerpal všechny dostupné opravné prostředky, pokud stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo, nebo pokud v řízení o podaném opravném prostředku dochází ke značným průtahům, z nichž stěžovateli vzniká nebo může vzniknout vážná a neodvratitelná

³³ MIKULE, Vladimír. Ústavní stížnost a dovolání (na okraj judikatury Ústavního soudu). *Bulletin advokacie*, č. 8, roč. 1997, s. 10 a násl.

³⁴ Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS-st. 26/08.

³⁵ Srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 109/12, ze dne 9. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3752/11, a další.

³⁶ Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16.

újma. Tyto výjimky jsou v praxi aplikovány zřídka, Ústavní soud je například použil v situacích, kdy se věc dotýkala velkého počtu osob, což zakládalo přesah vlastních zájmů stěžovatele.³⁷

Nad rámec výše uvedených explicitních omezení přístupu stěžovatele k soudu lze jako jakýsi čtvrtý faktický způsob regulace nápadu vnímat možnost odmítnout ústavní stížnost pro zjevnou neopodstatněnost. V tomto případě rozhoduje senát jednomyslně usnesením, mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků. Není tajemstvím, že usnesení odmítající ústavní stížnost pro zjevnou neopodstatněnost tvoří nejpočetnější kategorii rozhodnutí Ústavního soudu (jedná se přibližně o 70 % nápadu³⁸) a že tento způsob vyřízení věci zahrnuje široký okruh situací. J. Filip identifikoval deset nejtypičtěších důvodů, pro které se ústavní stížnost odmítá jako zjevně neopodstatněná, avšak rozhodně se nejedná o finální výčet.³⁹ Ústavní soud ve své rozhodovací praxi opakovaně konstatoval, že ústavní stížnost je zpravidla zjevně neopodstatněná, jestliže „*napadené rozhodnutí není vzhledem ke své povaze, namítaným vadám svým či vadám řízení, které jeho vydání předcházelo, způsobilo porušení základní práva a svobody stěžovatele, tj. kdy ústavní stížnost postrádá ústavněprávní dimenzi. Zjevná neopodstatněnost ústavní stížnosti, přes její ústavněprávní dimenzi, může rovněž vyplynout z předchozích rozhodnutí Ústavního soudu, řešících shodnou či obdobnou právní problematiku.*“⁴⁰

V souvislosti s institutem odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost se často vyskytují názory o nadužívání tohoto institutu i v případech, kdy by bylo možné rozhodnout meritorně (např. zamítavým nálezem), a že se tak fakticky jedná o nástroj selekce nápadu.⁴¹ Nutno říct, že k takovému závěru přispívá také obsah samotných odmítavých usnesení, v nichž Ústavní soud opakovaně uvedl, že ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu: „*v zájmu racionality a efektivity řízení před Ústavním soudem*

³⁷ Např. nálezy ze dne 13. 3. 1996, sp. zn. II. ÚS 193/94, ze dne 23. 4. 1996, sp. zn. II. ÚS 15/95, nebo ze dne 22. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 599/02.

³⁸ Roční statistické analýzy 2017, s. 16. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Statistika/VSA_2017-final.pdf

³⁹ FILIP, Jan, Pavel HOLLÄNDER a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, s. 237.

⁴⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 2751/14, ze dne 18. 9. 2014, sp. zn. III. ÚS 2681/14, ze dne 10. 2. 2014, sp. zn. II. ÚS 661/13 a další.

⁴¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. vyd. Praha: Linde, 2005, s. 185.

dává tomuto soudu pravomoc posoudit „přijatelnost“ návrhu předtím, než dospěje ke závěru, že o návrhu rozhodne meritorně nálezem, přičemž jde o specifickou a relativně samostatnou část řízení, která nemá charakter řízení kontradiktorního, kdy Ústavní soud může obvykle rozhodnout bez dalšího, jen na základě obsahu napadených rozhodnutí orgánů veřejné moci a údajů obsažených v samotné ústavní stížnosti.“⁴²

Lze tedy uzavřít, že ačkoli česká právní úprava explicitně nedělí řízení na vícero fází, tedy na nějakou fázi předběžného a meritorního přezkumu, které by byly od sebe odděleny například samostatným procesním rozhodnutím, fakticky si Ústavní soud ve své rozhodovací praxi v rámci řízení o ústavní stížnosti tyto jednotlivé fáze přezkumu vytvořil, a to právě prostřednictvím institutu zjevné neopodstatněnosti ústavní stížnosti.

Tento implicitní způsob však podle mého názoru není vhodný, jelikož právní úprava sama nijak nespécifikuje kritéria, za kterých je možné odmítnout návrh jako zjevně neopodstatněný a nějaký ucelený výčet těchto důvodů rovněž neexistuje ani v judikatuře Ústavního soudu. Rovněž se značně liší i kvalita odůvodnění jednotlivých usnesení, jimiž se ústavní stížnost odmítá jako zjevně neopodstatněná. Podle § 43 odst. 3 zákona o Ústavním soudu sice postačuje, aby bylo takové usnesení stručně odůvodněno uvedením zákonného důvodu, pro který se návrh odmítá. V praxi se však míra stručnosti odůvodnění značně liší a můžeme tak na straně jedné nalézt rozsáhlá usnesení, s podrobnou věcnou argumentací, která by náležela spíše zamítavému nálezu, na straně druhé se však vyskytují i usnesení skutečně stručná, obsahující v podstatě pouze jeden odstavec o závěru o zjevné neopodstatněnosti. Tento nejednotný přístup je podle mého názoru poněkud nešťastný a v potencionálních stěžovateli může vzbuzovat právní nejistotu ohledně toho, jakým způsobem bude s jejich ústavní stížností naloženo a jaký výsledek řízení mohou očekávat.

Lze tedy shrnout, že v současné době existuje v České republice jako nástroj regulace nápadu ústavních stížností jednak lhůta k podání ústavní stížnosti, povinné právní zastoupení a povinnost stěžovatele vyčerpat před podáním ústavní stížnosti jiné dostupné prostředky nápravy, jednak lze za takový faktický nástroj regulace považovat možnosti odmítnutí stížnosti pro zjevnou

⁴² Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 3246/14, ze dne 12. 8. 2014, sp. zn. II. ÚS 2254/14, ze dne 7. 11. 2013, sp. zn. III. ÚS 2497/13 a další.

neopodstatněnost. Z výše uvedeného rozboru přitom vyplývá, že mechanismy, které Ústavnímu soudu v současnosti poskytuje právní úprava, využívá takřkajíc naplno, což se projevuje například v poměrně přísném výkladu podmínky subsidiarity ústavní stížnosti nebo nadužíváním institutu zjevné neopodstatněnosti ústavní stížnosti. Ani tyto mechanismy však problémem přetížení ústavními stížnostmi neřeší, proto je podle mého názoru namístež zhodnotit možnost zavedení dalších prostředků regulace nápadu.

4 Podmínky zavedení dalších mechanismů regulace nápadu ústavních stížností

Při hledání účinné regulace nápadu ústavních stížností v České republice je podle mého názoru předně potřeba zohlednit požadavek na zachování dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.⁴³ V nálezu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, totiž Ústavní soud uvedl, že „*Z ústavní maximy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavodárce, výbrž i pro Ústavní soud. V nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnu novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.*“ Zařazení tohoto principu do nezměnitelných náležitostí demokratického právního státu sice bývá označováno některými autory za nestandardní – P. Molek například uvádí, že zahrnutí procesní úrovně ochrany lidských práv považuje za snad nepřekvapivější krok při vytyčování hranic nezměnitelných náležitostí Ústavy.⁴⁴ Přesto je však s ohledem na existenci výše zmiňovaného nálezu podle mého názoru nutné brát na něj při zavádění nových mechanismů regulace nápadu ohled, a to i z důvodu toho, že Ústavní soud s tímto konceptem pracoval i ve své další judikatuře.

Ústavní soud se k pojmu „snížení procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod“ dále vyjádřil v nálezu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09, v němž posuzoval ústavnost nepřipustnosti odvolání v kárném řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. V daném případě Ústavní soud neshledal jako protiústavní skutečnost, že došlo

⁴³ Podrobněji viz Z. Kühn a J. Kyselá. KÚHN, Zdeněk a Jan KYSELA. Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 Sb. *Soudní rozhledy*, 2002, roč. 8, č. 12, s. 421 a násl.

⁴⁴ MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 92.

k zavedení jednoinstančního modelu kárného řízení poté, co již po určitou dobu existoval model dvouinstanční. Podle Ústavního soudu v takovém případě nedošlo k snížení standardu procesní ochrany základních práv, neboť došlo k reformě celého modelu kárného soudnictví: „Zavedení jednoinstančního řízení bylo vyváжено tím, že všechna řízení jsou nyní před Nejvyšším správním soudem, který by měl – jako vrcholná soudní instance – poskytovat dostatečné záruky spravedlivého procesu. Obiter dictum nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 obecně nezapovídá změnu pravidel pro vedení řízení (přirozeně pokud nově zaváděná pravidla sama o sobě nejsou protiústavní), nýbrž je nutné je vykládat s přihlédnutím ke okolnostem tehdy projednávané věci.“ Ústavní soud tak vyhodnotil jako legitimní cíl zákonodárce, který odůvodňoval dané změny, jednak zrychlení řízení, jednak jeho sjednocení a zavedení mimojustičního prvku v podobě přítomnosti státních zástupců, advokátů a zástupců akademické obce, což mělo posilovat důvěru veřejnosti v rozhodování v kárných věcech.

Z tohoto nálezu tedy podle mě lze dovodit, že požadavek na zachování dosavadní procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod zásadně nevylučuje možnost změny procesních pravidel, a to ani takových, kterými by mohl být omezen přístup jednotlivce k některým opravným prostředkům. Důležité však je, aby uvedené změny sledovaly legitimní cíl, kterým, jak sám Ústavní soud připouští, může být i snaha o zrychlení řízení.

Podobně i M. Tomoszek ve vztahu k materiálnímu jádru ústavy, jehož součástí je i požadavek na zachování dosavadní procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod, uvádí, že obsahem materiálního jádra specifikovaného v čl. 9 odst. 2 Ústavy jsou prvky, z nichž má řada charakter principů, „jejichž povaha připouští určitou míru zásahu či omezení, která ovšem musí být úměrná sledovanému legitimnímu cíli... Jestliže obsahem materiálního jádra ústavy jsou základní principy demokracie a právního státu, není otázkou jejich změny ostrou polaritou ve smyslu ANO/NE, nýbrž otázkou intenzity, tedy jaká intenzita porušení těchto principů již znamená zásah do pojetí demokratického právního státu. Pro posouzení otázek intenzity zásahu do určitých soupeřících principů byl v rámci západního právního myšlení vytvořen test proporcionality.“⁴⁵

⁴⁵ TOMOSZEK, Maxim. Nezměnitelnost materiálního jádra ústavy jako řešení konfliktu ústavních hodnot. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 4, s. 328. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cvpv/article/view/6407>

Z tohoto přístupu k materiálnímu jádru Ústavy tedy podle mého názoru vyplývá, že do principu zachování dosažené úrovně procedurální ochrany základních práv a svobod nebude nepřipustně zasaženo v takovém případě, pokud nově zavedené opatření splní podmínky testu proporcionality. Použití testu proporcionality při hodnocení zavedení nových mechanismů regulace nápadu ústavních stížností podle mého názoru dále podporují i závěry vyslovené Ústavním soudem v nálezu sp. zn. IV. ÚS 128/05, který byl vydán již po nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, a který se týkal tzv. nenárokového dovolání. V tomto nálezu se Ústavní soud vyjádřil, že je „*třeba hledat vztah přiměřené rovnováhy mezi omezením práva na přístup k soudu a tímto účelem [sjednocováním judikatury], který současně reprezentuje veřejný zájem, jímž je v daném případě zajištění souladné aplikace a interpretace jednoduchého práva obecnými soudy.*“⁴⁶

Jak je známo, test proporcionality konstantně používaný Ústavním soudem se skládá ze tří kroků, a to testu vhodnosti, tedy odpovědi na otázku, zda institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, testu potřebnosti, který porovnává prostředek, omezující základní právo nebo svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, a poměrování (proporcionality) v užším smyslu.⁴⁷ Pokud tedy máme uvažovat o zavedení nových možností regulace nápadu ústavních stížností, bude potřeba poměřovat přínosy tohoto opatření prostřednictvím testu proporcionality, čemuž se ve vztahu k nepřijatelnosti ústavní stížnosti budu věnovat v následující části příspěvku.

5 Možnost zavedení nepřijatelnosti ústavní stížnosti

Institut nepřijatelnosti určitého opravného prostředku, tedy možnost odmítnout jej zjednodušeným způsobem na základě kritérií, jejichž hodnocení záleží na určité míře uvážení rozhodujícího orgánu, není na úrovni vrcholných soudů, včetně soudů ústavních, ničím výjimečným. Kupříkladu německá právní úprava podmiňuje přijetí ústavní stížnosti k dalšímu rozhodování existencí zásadního ústavněprávního významu nebo je-li to nezbytné pro ochranu zde vyjmenovaných ústavně zaručených práv, což může být

⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2005, sp. zn. IV. ÚS 128/05.

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96, ze dne 17. 2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 16/98, a další.

také případ, kdy by mělo odmítnutí stížnosti za následek vznik zvláště závažné újmy pro stěžovatele.⁴⁸ Rovněž například v Maďarsku v současnosti právní úprava předpokládá, že ústavní stížnost bude přijata k meritornímu přezkumu toliko v případě, že se jedná o případ obsahující otázku zásadního ústavněprávního významu, nebo že rozpor s ústavou podstatně ovlivnil ústavní stížností napadené soudní rozhodnutí.⁴⁹ Tento důležitý nástroj regulace nápadu tak dává ústavním soudům značnou míru uvážení v tom, jakými případy se budou meritorně zabývat, a umožňuje jim, aby se soustředily na opravdu důležité případy, namísto těch méně významných.

V České republice se pojem nepřijatelnosti vyskytuje v souvislosti s institutem nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany podle § 104a soudního řádu správního, který v České republice existuje od roku 2005. Podle tohoto ustanovení bude kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany odmítnuta jako nepřijatelná, pokud svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pojem „podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele“ přitom Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vyložil takovým způsobem, že se jedná o situace, kdy se kasační stížnost týká takových právních otázek, které doposud nebyly vůbec nebo plně judikaturou řešeny, byly dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, byly doposud řešeny, a to jednotným způsobem, nicméně je potřebné učinit judikatorní odklon. Kasační stížnost však bude dále přijatelná za situace, kdy Nejvyšší správní soud shledá v napadeném rozhodnutí krajského soudu „zásadní právní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.“ O takové zásadní pochybení se jedná především tehdy, pokud krajský soud při rozhodování nerespektoval ustálenou soudní judikaturu a navíc nelze vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, nebo jestliže krajský soud v daném případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.⁵⁰

⁴⁸ § 93a odst. 2 zákona o Spolkovém ústavním soudu. Dostupné z: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Gesetze/BVerfGG.pdf?__blob=publicationFile&v=5

⁴⁹ § 29 zákona č. 151/2011 o Ústavním soudu. Dostupné z: <https://hunconcourt.hu/act-on-the-cc/>

⁵⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39.

Česká právní úprava nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany je tak podle mého názoru koncipována velice podobně, jako úprava nepřijatelnosti ústavní stížnosti v Maďarsku – první tři zmiňované případy přijatelnosti kasační stížnosti mají totiž podobný charakter jaký má první podmínka přijatelnosti ústavní stížnosti v Maďarsku, kterou je existence otázky zásadního ústavněprávního významu. V obou případech je totiž předpokladem pro meritorní přezkum stěžovatelova návrhu přítomnost určité otázky, která dělá daný případ výjimečným a natolik důležitým, že přesahuje individuální zájem jednotlivce. Čtvrtá situace, za které je kasační stížnost v České republice přijatelná, tedy situace, kdy se obecný soud dopustil „zásadního právního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele,“ zase podle mého názoru koresponduje s druhou podmínkou přijatelnosti ústavní stížnosti podle maďarské úpravy, která vyžaduje, aby bylo soudní rozhodnutí „podstatně ovlivněno rozporem s ústavou.“ Obě tyto formulace vycházejí z toho, že i když daný případ neobsahuje žádnou významnou otázku, jejíž přítomnost by odůvodňovala potřebu meritorního přezkumu, došlo v daném případě k natolik závažnému pochybení či zásahu do práv jednotlivce, že to přesahuje jeho individuální zájem, a daným případem je potřebné se zabývat i ve věci samé. Jedná se tedy o „určité ‚změkčení‘ předchozích jednoznačně objektivních hodnotících náhledů.“⁵¹ Právní úprava tak reflektuje jak zájem systému na jednotném a předvídatelném rozhodování, tak zájem jednotlivce v případě hrubého excusu.⁵²

Na tomto místě je důležité zmínit, že existují i výzkumy, které v případě české úpravy nepřijatelnosti kasační stížnosti konstatují, že tento institut přetížení Nejvyššího správního soudu nepomohl, jelikož neměl významný vliv na zkrácení délky řízení ve věcech mezinárodní ochrany a ani demotivační účinek na podávání těchto kasačních stížností.⁵³ Domnívám se však, že mezi kasační stížností ve věcech mezinárodní ochrany a ústavní stížností existují rozdíly, které by způsobily odlišný dopad institutu nepřijatelnosti.

⁵¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. *Soudní rozhledy*, 2006, roč. 12, č. 6, s. 201 a násl.

⁵² BOBEK, Michal. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 22, s. 1.

⁵³ BOBÁK, Martin a Michal HÁJEK. Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.: smysluplný krok nebo kanón na vrabce? In: MOLEK, Pavel a kol. (eds.). *Dny práva 2014 – Days of Law 2014: Část V*. [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 47–76.

Prvním rozdílem je, že Nejvyšší správní soud příliš nevyužívá možnost neodůvodňovat usnesení o nepřijatelnosti. Tato usnesení byla v některých případech naopak odůvodněna poměrně podrobně a v některých letech byly dokonce rozdíly mezi meritorními rozsudky a usneseními o nepřijatelnosti zanedbatelné.⁵⁴ Dalším rozdílem je odkladný účinek kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany, který motivuje cizince podat kasační stížnost za účelem faktického prodloužení svého pobytu v České republice bez ohledu na to, jakou šanci má před Nejvyšším správním soudem uspět. Ústavní stížnost však zásadně odkladný účinek nemá, tudíž tato motivace stěžovatelů odpadá. Proto se domnívám, že pokud by Ústavní soud, na rozdíl od Nejvyššího správního soudu, využíval stručného odůvodňování odmítavých usnesení, mohlo by zavedení institutu nepřijatelnosti vést k řešení jeho přetíženosti ústavními stížnostmi.

5.1 Navrhovaný model institutu nepřijatelnosti ústavní stížnosti v České republice

V případě zavedení modelu nepřijatelnosti ústavní stížnosti by se podle mého názoru jednalo o komplexní změnu institutu ústavní stížnosti v České republice a řízení o ní. Takový systém, který by dával Ústavnímu soudu větší míru diskrece při rozhodování o tom, kterými ústavními stížnostmi se bude zabývat meritorně, lze v podstatě označit za způsob selekce nápadu,⁵⁵ který by znamenal zavedení následujících opatření:

- a) Ústavní stížnost by mohla být meritorně projednána pouze v případě, že by splňovala zvláštní zákonem stanovené podmínky zakládající výjimečnost daného případu. Tyto podmínky by reflektovaly jak objektivní zájem na ochraně ústavnosti (přítomnost „otázky zásadního ústavně-právního významu“ nebo podobná formulace), tak subjektivní zájem jednotlivce v případech porušení jeho práv excesivním způsobem (například „významné ovlivnění rozhodnutí

⁵⁴ BOBÁK, Martin a Michal HÁJEK. Nepřijatelost dle § 104a s. ř. s.: smysluplný krok nebo kanón na vrabce? In: MOLEK, Pavel a kol. (eds.). *Dny práva 2014 – Days of Law 2014: Část V*. [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 65.

⁵⁵ Pojem selekce používá v případě nepřijatelnosti kasační stížnosti i V. Šimíček: „Přijatelost proto nelze změňovat s klasickými procesními podmínkami pro podání mimořádných opravných prostředků, neboť se jedná o kvalitativně zcela odchylný nástroj, znamenající svoji podstatou selekci návrhů.“ Srov. ŠIMÍČEK, Vojtěch. Přijatelost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. *Soudní rozhledy*, 2006, roč. 12, č. 6, s. 201 a násl.

protiústavností“, „zásadní právní pochybení“ či „hrubé pochybení při výkladu hmotného či procesního práva“).

- b) Usnesení o nepřijatelosti ústavní stížnosti z důvodu výše nasti-
něných podmínek by bylo odůvodněno pouze stručně s uvedením
zákonného důvodu pro odmítnutí. Takové řešení by podle mého
názoru bylo ústavně akceptovatelným kompromisem mezi plným
odůvodněním, jaké Ústavní soud vyhotovuje v současnosti u zjevně
neopodstatněných ústavních stížností a úplnou absencí odůvodnění.

Na straně jedné se totiž přikláním k názoru, že „*provádění selekce při
nutnosti odůvodnění je v podstatě systém současný, kdy je faktické selekce dosa-
hováno jinými prostředky,*“⁵⁶ tudíž by trvání na plném odůvodňování
usnesení o nepřijatelosti v podstatě přibližovalo tento institut k sou-
časné zjevně neopodstatněnosti ústavní stížnosti a problém přetížení
by se nevyřešil. Možnost úplné absence odůvodnění odmítavého roz-
hodnutí by však na druhou stranu mohla být shledána jako proti-
ústavní. Ústavní soud totiž ve své judikatuře shledal jako protiústavní
možnost Nejvyššího soudu neodůvodňovat odmítavá usnesení
o nepřijatelosti tzv. nenárokového dovolání: „*Argument, že odmítnutí
dovolání v občanském soudním řízení bez odůvodnění přispěje k rozhodování
soudů v přiměřené době (což je cíl nepochybně legitimní), rovněž podle přesvědčení
Ústavního soudu neobstojí. Omezení práva účastníka dovolacího řízení v civil-
ních věcech dozvědět se důvod, proč Nejvyšší soud rozhodl tak, jak rozhodl,
může deklarovanému cíli posloužit jen minimálně (pokud vůbec). Uvedení struč-
ných důvodů, o které Nejvyšší soud své odmítavé rozhodnutí opřel (např. citací
judikátů tohoto soudu, které věc řeší a pro jejichž změnu či odchýlení se od nich
neshledal soud důvod), nemohou Nejvyšší soud zatížit významným způsobem,
a tedy ani významně ovlivnit celkovou délku soudního řízení; omezení práv účast-
níka dovolacího řízení se tedy jeví být zjevně nepřiměřeným sledovanému cíli.*“⁵⁷
S ohledem na výše uvedené se proto domnívám, že stručné odůvod-
nění, v kterém by Ústavní soud stanovil, z jakého důvodu se ústavní
stížnost odmítá a případně odkázal na judikaturu, v které se již danou
otázkou zabýval, by bylo ústavně akceptovatelné.

⁵⁶ BOBEK, Michal. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 22, s. 1 a násl.

⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03.

- c) Řízení o ústavní stížnosti by bylo doplněno o zvláštní fázi řízení zkoumající, zda ústavní stížnost splňuje podmínky přijatelnosti, aby mohla být meritorně projednána. Navrhuji zařadit tuto fázi mezi zkoumání procesních podmínek a samotný meritorní přezkum. Přezkum by se tak skládal ze tří fází: přezkumu přípustnosti (zjevné neopodstatněnosti), přezkumu přijatelnosti a nakonec samotného meritorního přezkumu. Výstup Ústavního soudu by tak byl následující: stručně odůvodněné rozhodnutí o nepřípustnosti/zjevné neopodstatněnosti (jak předpokládá § 43 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) – stručně odůvodněné usnesení o nepřijatelnosti – plně odůvodněný meritorní nález.

Co se týče kategorie zjevné neopodstatněnosti, domnívám se, že by mohla zůstat zachována. S ohledem na zavedení nového filtru přijatelnosti se však domnívám, že by se zredukovala na ty ústavní stížnosti, které jsou opravdu zjevně neopodstatněné, tedy například neobsahují vůbec žádnou ústavně relevantní argumentaci apod. Pokud má totiž soud k dispozici možnost filtrovat ústavní stížnosti transparentně na základě uvážení prostřednictvím institutu nepřijatelnosti, nebude se podle mě muset uchýlovat k nadužívání zjevné neopodstatněnosti.

- d) O nepřijatelnosti ústavní stížnosti by měl podle mě rozhodovat tříčlenný senát, přičemž k přijetí usnesení o nepřijatelnosti by se vyžadoval souhlas všech členů senátu. Tento model považuji za nejvhodnější, jelikož z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že k rozhodování o nepřipuštění k meritornímu řízení je potřebný buďto souhlas všech členů senátu, nebo většinový souhlas většího rozhodovacího orgánu: *„Dále není možné přehlédnout, že odmítnutí zabývat se případně i vadně procesně či hmotněprávní posouzenou věcí znamená riziko v podobě odepření spravedlnosti. To však, v případě věcí zatížených shora uvedenými vadami, resp. odmítajících poskytnout ochranu základním právům, není ústavněprávně tolerovatelné, a to navíc v situaci, kdy k odmítnutí není třeba jednomyslného rozhodnutí tříčlenného senátu [viz oproti tomu § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu] ani nerozhoduje žádné větší soudcovské těleso, které by bylo jakousi pojistkou proti možnému odepření spravedlnosti, resp. odepření ochrany základních práv.“*⁵⁸ S ohledem na to, že jednomyslné rozhodování tříčlenných senátů

⁵⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11.

existuje u Ústavního soudu již v současnosti, přikláním se spíše k této variantě, než k zavádění senátů s vyšším počtem členů, s nimiž doposud Ústavní soud neměl zkušenost.

5.2 Zavedení nepřijatelnosti ústavní stížnosti s ohledem na zachování procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod

Jak jsem dovodila v předchozí části příspěvku, pokud bychom měli uvažovat o zavedení nepřijatelnosti ústavní stížnosti, bude potřeba zabývat se otázkou zachování procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod, a tedy poměřovat přínosy tohoto opatření prostřednictvím testu proporcionality. Při zavádění pravděpodobně jakýchkoliv mechanismů regulace nápadu přitom budou proti sobě stát na jedné straně princip zachování dosažené úrovně procedurální ochrany základních práv a svobod, na straně druhé zase legitimní cíl v podobě rychlejšího a efektivnějšího řízení, jež povede k účinnější ochraně práv a svobod jednotlivce. V případě nepřijatelnosti se pak nabízejí i další legitimní cíle, jako je například zájem na sjednocení rozhodovací praxe nebo zvýšení předvídatelnosti rozhodování Ústavního soudu.

Co se týče prvního kroku, testu vhodnosti, domnívám se, že ten by byl v případě nepřijatelnosti ústavní stížnosti splněn. Lze totiž předpokládat, že zavedení tohoto opatření by pomohlo Ústavnímu soudu lépe se vypořádat s nápadem ústavních stížností, a to s ohledem na snadnější způsob vyřízení těch věcí, které by sítím přijatelnosti neprošly. Selektce bývá totiž tradičně chápána jako jedna z možností efektivnější regulace nápadu.⁵⁹ Lze tedy podle mého názoru uzavřít, že by toto opatření umožňovalo dosáhnout sledovaného cíle.

Co se týče dalších kroků testu proporcionality, zde je hodnocení zavedení selektce poměrně velice obtížné. Jak test potřebnosti, tak test poměřování v užším smyslu, totiž operují s výsledkem, který by zavedení určitého opatření přineslo. V testu potřebnosti se pak zkoumá, jestli by nešlo stejného výsledku dosáhnout méně invazivními způsoby, v rámci proporcionality

⁵⁹ SEIBERT, Helga. Admissibility requirements for constitutional complaints and mechanisms for avoiding an excessive case load. In: *The protection of fundamental rights by the Constitutional Court. Benátská komise* [online]. Rada Evropy, © 2018, s. 133 [cit. 18. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.venice.coe.int>

v užším smyslu se porovnává, jestli dosažený výsledek převážil způsobená negativa. Onen dosažený výsledek je ovšem podle mě obtížně s jistotou předvídat. Domnívám se však, že důsledky zavedení institutu nepřijatelnosti ústavní stížnosti v podmínkách České republiky by bylo možné rozdělit ve vztahu k třem skupinám osob:

- a) První skupinu by tvořili stěžovatelé, jejichž ústavní stížnosti se dnes odmítají pro zjevnou neopodstatněnost. Jsem toho názoru, že většina těchto ústavních stížností by pravděpodobně byla odmítnuta jako nepřijatelná, tudíž by se, stejně jako je tomu v současnosti, nedostala k meritornímu přezkumu. Postavení stěžovatelů by se tedy u této skupiny nezměnilo, jediný rozdíl ve výsledku by byl ten, že by se jim dostalo pouze stručně odůvodněného usnesení, že jejich ústavní stížnost není přijatelná, jelikož neobsahuje žádnou důležitou otázku, kterou by bylo potřebné vyřešit, a zároveň nedošlo k žádnému excesivnímu procesnímu pochybení ze strany obecného soudu. Velkou výhodou by pak bylo, že by stěžovatel takové rozhodnutí obdržel dříve, a také to, že by byla ústavní stížnost odmítnuta transparentně, na základě předem stanovených kritérií, ne „pokoutně“ prostřednictvím zjevné neopodstatněnosti.⁶⁰
- b) Druhou skupinu by tvořili ti stěžovatelé, jejichž ústavní stížnosti jsou v současnosti projednávány meritorně a zároveň se dotýkají závažných otázek nebo v jejich případech došlo k excesivnímu porušení práv. U této skupiny ústavních stížností by se rovněž nic měnit nemělo, jelikož by tyto stížnosti i nadále splňovaly kritéria přijatelnosti, tudíž by se k meritornímu přezkumu dostaly i po zavedení navrhovaného opatření. Pozitivním přínosem u této skupiny ústavních stížností by nicméně mohlo být to, že pokud by mohl Ústavní soud snadněji vyřídit méně podstatné věci, zbylo by mu více prostoru pro rychlejší rozhodnutí a kvalitnější a propracovanější odůvodnění přijatelných ústavních stížností.
- c) Třetí a poslední skupina by se skládala z těch stěžovatelů, jejichž ústavní stížnosti jsou v současnosti projednávány meritorně, potažmo

⁶⁰ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Hranice přezkumu rozhodnutí obecných soudů Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti*. Praha: Linde, 2005, s. 109. „... přikláníme se jako ke nejmýsluplnější variantě ke selekci ústavních stížností, a to samozřejmě transparentní legislativní a nikoliv pokoutně provedenou interní formou.“

jím může být i vyhověno, avšak po zavedení navrhovaného opatření by sítím přijatelnosti neprošly, jelikož neobsahují žádnou významnou či novou otázku a rovněž by nespĺnily podmínku určité míry závažnosti porušení práv a svobod stěžovatele. Jednalo by se typicky o případy, kdy Ústavní soud zruší rozhodnutí obecného soudu například z důvodu tzv. opomenutých důkazů nebo pro nedostatečné odůvodnění, avšak ve skutečnosti tím stěžovateli příliš nemusí pomoci, jelikož obecný soud poté sice procesní pochybení napraví, nicméně stěžovatelův případ i tak nemusí mít po hmotně-právní stránce šanci na úspěch.

Domnívám se, že tato skupina ústavních stížností je z hlediska požadavku zachování dosažené procedurální ochrany základních práv a svobod nejvíce problematická. V současnosti totiž dochází v určitých situacích ke konstatování porušení základního práva nebo svobody a následnému poskytnutí nápravy (nejčastěji zrušení chybného rozhodnutí). Po zavedení nepřijatelnosti by však mohly být takové stížnosti odmítnuty jako nepřijatelné a stěžovatelům by se v těchto případech nápravy nedostalo. Na tento následek selekce upozorňoval při zavedení nepřijatelnosti kasační stížnosti i V. Šimíček: „Zcela konkrétně to bude znamenat, že i některé modelové případy, kdy dosud Nejvyšší správní soud kasační stížnosti shledával důvodnými a z jejich podnětu rušil napadená rozhodnutí krajských soudů, nemusí být nyní již vůbec shledány přijatelnými a tedy ani věcně projednatelnými. Zejména v případech procesních porušení kogentních zákonných norem krajskými soudy, která automaticky vedla ke kasaci jejich rozhodnutí, již zpravidla nebude dán důvod pro jejich meritorní projednání a tím méně bude možno jim vyhovět.“⁶¹

Uvedené negativum, které by navrhované opatření přineslo, však lze do určité míry omluvit tím, že v těchto specifikovaných případech je mnohokrát vyhovění ze strany Ústavního soudu poskytnutím toliko iluzorní ochrany, jelikož pokud nemělo pochybení ze strany obecného soudu vliv na hmotně-právní postavení jednotlivce, opětovné rozhodování v jeho věci s odstraněním vytknutých procesních pochybení jeho základním právům a svobodám i tak nepomůže: „v řadě případů se procesní právo stalo zcela samoúčelným a odtrhlo se od svojí původní podstaty a smyslu, kterým je nepochybně ochrana

⁶¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. *Soudní rozhledy*, 2006, roč. 12, č. 6, s. 201 a násl.

práv hmotných.“⁶² Zároveň by mohl být tento potenciální negativní následek vyvážen tím, že v důsledku menšího množství vydaných rozhodnutí, která by ale byla více propracovaná, by práce s judikaturou pro nižší soudy byla snadnější a vedla k lepší akceptaci závěrů Ústavního soudu. Z hlediska dlouhodobého by tak právě zavedení přijatelnosti mohlo pomoci k tomu, aby se obecné soudy při své rozhodovací činnosti dopouštěly menšího množství pochybení. Pozitivem zavedení selekce formou nepřijatelnosti ústavní stížnosti by tak mohl být posun od kvantity ke kvalitě judikatury, jejímu většímu respektování ze strany nižších soudů, a tím pádem i větší předvídatelnosti rozhodování těchto soudů, která povede k silnější ochraně práv a svobod jednotlivce.⁶³

Pokud se tedy vrátíme k testu potřebnosti a proporcionality v užším smyslu, je nutné posoudit, zda by nešlo stejného výsledku dosáhnout méně invazivními způsoby a zda by dosažený výsledek převážil vyvolaná negativa. Jak již bylo naznačeno v úvodu příspěvku, při regulaci nápadu ústavních stížností by obecně přicházely v úvahu také jiné způsoby, jakými je například posílení pravomoci samosoudců nebo administrativního aparátu soudu. Tyto způsoby regulace však spočívají pouze v potenciálním zrychlení a efektivnějším vyřízení nápadu ústavních stížností, neřeší však další problémy, které byly v příspěvku popsány, a to zejména nastavení transparentních kritérií pro výběr věcí, v nichž bude rozhodnuto meritorně, jakož i zvýšení kvality judikatury v zásadních věcech. Z tohoto hlediska by tedy v případě jiných mechanismů regulace nebyl dosažený výsledek srovnatelný s pozitivy, která by mohlo přinést zavedení institutu nepřijatelnosti.

Jako poslední je třeba posoudit přiměřenost v užším smyslu, tedy zda by újma na základním právu nebyla nepřiměřená ve vazbě na sledovaný legitimní cíl. Jak uvedl v souvislosti s tímto krokem Ústavní soud, „*opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která přináší kolidující zájem na přijetí těchto opatření.*“⁶⁴ Pokud bychom shrnuli, jaké následky by zavedení institutu nepřijatelnosti ústavní stížnosti mělo,

⁶² ŠIMÍČEK, Vojtěch. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. *Soudní rozhledy*, 2006, roč. 12, č. 6, s. 201 a násl.

⁶³ BOBEK, Michal. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 22, s. 1 a násl.

⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/17.

tak by na straně jedné stála negativa pro jednotlivce v podobě stručnějšího odůvodnění v případě, že jeho ústavní stížnost bude odmítnuta jako nepřijatelná, a skutečnost, že některé stížnosti, kterým by bylo v současném systému vyhověno, se po zavedení selekce k meritornímu přezkumu nedostanou. Na straně druhé pak stojí pozitiva v podobě zrychlení řízení, zvýšení kvality odůvodnění meritorních rozhodnutí a z hlediska delšího časového horizontu také nárůst významu judikatury Ústavního soudu, jejího používání se strany obecných soudů, a tím i zvýšení ochrany základních práv a svobod. Jako zásadní pozitivum, které dle mého názoru odůvodňuje zavedení institutu nepřijatelnosti, pak považuji selekci ústavních stížnosti prostřednictvím předem stanovených a transparentních kritérií. Jak bylo zmíněno výše, v současnosti probíhá před Ústavním soudem faktická selekce nápadu prostřednictvím nadužívání zjevné neopodstatněnosti ústavní stížnosti, aniž by však právní úprava jednoznačně stanovila nějaká konkrétní kritéria, na základě nichž bude návrh odmítnut jako zjevně neopodstatněný a žádný ucelený výčet těchto důvodů neexistuje ani v judikatuře Ústavního soudu. I z tohoto důvodu považuji současný systém regulace nápadu prostřednictvím zjevné neopodstatněnosti za nedostačující, přičemž zavedení nepřijatelnosti ústavní stížnosti dle navrženého modelu by tento problém odstranilo. Uvědomuji si, že porovnávání všech uvedených aspektů je značně subjektivní, a že před zavedením jakékoliv legislativní změny nelze nikdy stoprocentně odhadnout, jaké následky bude nové opatření mít. Přesto se však domnívám, že v případě zavedení nepřijatelnosti ústavní stížnosti v České republice by mohla uvedená pozitiva převážit negativa spojená s tímto institutem. Tento způsob regulace nápadu by tak reálně mohl splnit test proporcionality, a tím nenarušit princip zachování procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod vyslovený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

6 Závěr

Cílem příspěvku bylo přispět do diskuze ohledně možnosti zavedení nových mechanismů regulace nápadu ústavních stížností, které by pomohly řešit přetížení českého Ústavního soudu. Příspěvek nejprve shrnul obecná východiska institutu ústavní stížnosti v České republice, včetně aktivní legitimace a procesního předmětu řízení, neboť se jedná o aspekty, které do značné

míry ovlivňují zatížení Ústavního soudu, a dále se zabýval stávajícími nástroji regulace nápadu. Bylo přitom zjištěno, že mechanismy regulace, které Ústavnímu soudu v současnosti poskytuje právní úprava (lhůta, povinné právní zastoupení, subsidiarita ústavní stížnosti a možnost odmítnut stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost), využívá naplno, což se projevuje například v poměrně přísném výkladu podmínky subsidiarity nebo nadužíváním institutu zjevné neopodstatněnosti ústavní stížnosti. S ohledem na to, že ani tyto mechanismy problém přetížení ústavními stížnostmi neřeší, příspěvek dále hodnotil možnost zavedení nepřijatelnosti ústavní stížnosti, tedy možnosti odmítnutí ústavní stížnosti na základě předem stanovených kritérií, jejichž posouzení bude záviset na uvážení soudu, a to současně za snížených nároků na odůvodnění rozhodnutí, jako dalšího prostředku regulace nápadu.

Pro účely dalšího hodnocení byl navržen takový model nepřijatelnosti ústavní stížnosti, v rámci něhož by meritorní přezkum ústavní stížnosti závisel na splnění některé z podmínek přijatelnosti, které by reflektovaly jak objektivní zájem na ochraně ústavnosti (přítomnost otázky zásadního ústavně-právního významu), tak subjektivní zájem jednotlivce v případech porušení jeho práv excesivním způsobem. O nepřijatelnosti by rozhodoval jednomyslně tříčlenný senát Ústavního soudu, a to usnesením, které by bylo stručně odůvodněno. Z procesního hlediska by se přezkum skládal ze tří fází: přezkumu přípustnosti, přezkumu přijatelnosti a nakonec samotného meritorního přezkumu.

Jako hodnotící kritérium pro možnost zavedení nepřijatelnosti ústavní stížnosti byl stanoven požadavek na zachování dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod formulovaný v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01. Do tohoto principu přitom podle mého názoru nebude nepřijatelně zasazeno v takovém případě, pokud bude nově zavedené opatření přiměřené ve vztahu k sledovanému legitimnímu cíli, pokud tedy splní podmínky testu proporcionality. Za legitimní cíl, který institut nepřijatelnosti ústavní stížnosti sleduje, jsem přitom považovala jednak zájem na rychlejším a efektivnějším řízení o ústavní stížnosti, které by vedlo k účinnější ochraně práv jednotlivce, a také další legitimní cíle, jako je zájem na sjednocení rozhodovací praxe či zvýšení předvídatelnosti rozhodování Ústavního soudu.

Ve vztahu k prvnímu kroku testu proporcionality jsem dospěla k závěru, že test vhodnosti by splněn byl, jelikož nepřijatelnost ústavní stížnosti by umožňovala dosáhnout sledovaného cíle. Důsledky zavedení navrhaného opatření v rámci testu potřebnosti a testu proporcionality v užším smyslu jsem pak vztáhla ke třem typům stěžovatelů s tím, že jako hlavní negativum bylo shledáno to, že některé stížnosti, kterým by bylo v současném systému vyhověno, se po zavedení selekce k meritornímu přezkumu nedostanou. Naproti tomu jako pozitiva, která by mohla uvedený negativní následek převážit, byla shledána především zavedení transparentních kritérií zvyšujících předvídatelnost rozhodování, zrychlení řízení a potenciální zvýšení kvality odůvodnění meritorních rozhodnutí a z dlouhodobého hlediska rovněž nárůst významu judikatury Ústavního soudu a jejího používání se strany obecných soudů. Na základě zhodnocení těchto skutečností jsem dospěla k závěru, v případě zavedení nepřijatelnosti ústavní stížnosti v České republice by mohla uvedená pozitiva převážit negativa spojená s tímto institutem, což by vedlo ke splnění testu proporcionality, a tedy i dodržení principu zachování procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.

Literatura

Monografie

- FILIP, Jan, Pavel HOLLÄNDER a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, xxxiii, 896 s. ISBN 978-80-7179-599-5.
- MOLEK, Pavel. *Materiální obnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, 2014, 286 s. ISBN 978-80-210-7435-4.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. vyd. Praha: Linde, 2005, 359 s. ISBN 80-7201-569-9.
- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer, 2007, 624 s. Dostupné v *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 3. 2018].

Kapitoly v knihách, články (i elektronické), příspěvky ve sbornících

- BOBÁK, Martin a Michal HÁJEK. Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.: smysluplný krok nebo kanón na vrabce? In: MOLEK, Pavel a kol. (eds.). *Dny práva 2014 – Days of Law 201: Část V*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 47–76. ISBN 978-80-210-7901-4. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2014/legislativni_proces.pdf
- BOBEK, Michal. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 22, s. 1–12. ISSN 1210-6410. Dostupné v *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 10. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>
- BOBEK, Michal. Quantity or Quality? Re-Assessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe. *EUI LAW Working Paper*, 2007, č. 36, 28 s. ISSN 1725-6739. Dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=1073602>
- GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina. The Hungarian Constitutional Court in Transition – from Actio Popularis to Constitutional Complaint. *Acta Juridica Hungarica*, 2012, roč. 53, č. 4, s. 302–315. ISSN 1588-2616. Dostupné z: <http://www.akademiai.com/content/m83256815hwmq-95pfulltext.pdf>
- KELEMEN, Katalin. Access to Constitutional Justice in the New Hungarian Constitutional Framework: Life after the Actio Popularis? In: *Law, Politics, and the Constitution. New Perspectives from Legal and Political Theory*. Frankfurt/Main: Central and Eastern European Forum for Legal, Political, and Social Theory Yearbook, 2014, s. 63–78. Dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=2466908>
- KOPA, Martin. Pomohl by Ústavnímu soudu návrat k „samosoudcům?“ *Jiné právo* [online]. 2014 [cit. 17. 3. 2018]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2014/10/pomohl-by-ustavnimu-soudu-navrat-k.html>
- KÜHN, Zdeněk a Jan KYSELA. Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 Sb. *Soudní rozhledy*, 2002, roč. 8, č. 12, s. 421 a násl. ISSN 1211-4405. Dostupné v *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 18. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

MIKULE, Vladimír. Ústavní stížnost a dovolání (na okraj judikatury Ústavního soudu). *Bulletin advokacie*, č. 8, roč. 1997, s. 10 a násl. Dostupné v *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 18. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

SEIBERT, Helga. Admissibility requirements for constitutional complaints and mechanisms for avoiding an excessive case load. In: BENÁTSKÁ KOMISE. The protection of fundamental rights by the Constitutional Court. *Rada Evropy* [online]. © 2018, s. 133 [cit. 18. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.venice.coe.int>

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Hranice přezkumu rozhodnutí obecných soudů Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti. In: *Hranice přezkumu rozhodnutí obecných soudů Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti: sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky ve spolupráci s Benátskou komisí Rady Evropy v Brně 14.-15. listopadu 2005*. Praha: Linde, 2005, s. 103–112. ISBN 807201580X.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. *Soudní rozhledy*, 2006, roč. 12, č. 6, s. 201 a násl. Dostupné v *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 18. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

TOMOSZEK, Maxim. Nezměnitelnost materiálního jádra ústavy jako řešení konfliktu ústavních hodnot. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 4, s. 325–329. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6407>

Elektronické zdroje

Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 roku. *Trybunał Konstytucyjny* [online]. © 2018. Dostupné z: <http://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/od-2003>

Roční statistické analýzy 2017. *Ústavní soud* [online]. © 2018. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Statistika/VSA_2017-final.pdf

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 1996, sp. zn. II. ÚS 193/94.

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 1996, sp. zn. II. ÚS 15/95.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 16/98, a další.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 7. 2000, sp. zn. III. ÚS 117/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 599/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2005, sp. zn. IV. ÚS 128/05.

Nález Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 182/05.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 1052/10.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2013, sp. zn. IV. ÚS 600/11.

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 581/14.

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 2723/13.

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/17.

Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96.

Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS-st. 26/08.

Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2015, sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15.

Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3752/11.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 109/12.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2013, sp. zn. III. ÚS 2497/13.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2014, sp. zn. II. ÚS 661/13.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2014, sp. zn. II. ÚS 2254/14.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 9. 2014, sp. zn. III. ÚS 2681/14.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 2751/14.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 3246/14.

Právní předpisy a jiné dokumenty

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Kontakt

alzbeta.rosinova@gmail.com

Mandatorní mediace: překážka uplatnění práva na přístupu k soudu?

Jan Holas

Katedra občanského práva, Právnická fakulta,
Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

Mediace je jednou ze základních forem ADR a představuje tak alternativu k soudnímu řízení. Aktuálně patří mezi stále častěji využívané nástroje k řešení civilních sporů. V důsledku různých faktorů (přetíženost soudů, legislativa EU apod.) dochází v některých členských státech EU k zavádění tzv. mandatorní mediace. Cílem příspěvku je zjistit, do jaké míry je v evropském kontextu přípustné zavedení povinnosti k mediaci, resp. jaké míra donucení ještě nepřipustně nenarušuje právo na přístup k soudu. Položená otázka je řešena pomocí analýzy judikatury a právních řádů dotčených úpravou povinné mediace. Práce dospívá k závěru, že ne každé uložení povinnosti k mediaci znamená nepřipustné omezení práva na přístup k soudu; takové omezení zakládá až naplnění určitých předpokladů. Dále je diskutována otázka, zda mediace naopak neusnadňuje či dokonce nenaplnuje právo na přístup k soudu („access to justice“).

Klíčová slova

Mandatorní mediace; ADR; právo na přístup k soudu; řešení sporů.

1 Úvod do problematiky

V obecné rovině je mediace jednou z forem intervence třetích osob do konfliktu za účelem jeho oslabení nebo vyřešení prostřednictvím jednání.¹ V nadneseném smyslu aktuálně představuje vlnkovou loď tzv. alternativních způsobů řešení sporů (z angl. *alternative dispute resolution* – ADR), tedy metod, jejichž smyslem je návrat k přirozeným, kooperativním způsobům řešení

¹ TOUVAL, Saadia a William I. ZARTMAN. *International mediation in theory and practice*. Boulder: Westview Press, 1985, s. 7.

konfliktů.² Její význam postupně celosvětově narůstá. Mediaci se rozšiřuje i mimo území, kde je její využívání tradiční, do dalších částí světa. V posledních desetiletích tak tento trend významněji proniká také do Evropy.

Snaha o využívání mediace v evropském kontextu zatím vychází spíše seshora, tj. ve formě legislativních aktů, nežli zespoda, z vůle samotných stran sporu, které vzhledem k nízké právní informovanosti často o existenci ADR ani nevědí nebo o ně nemají z důvodu nedostatečné znalosti metody zájem. Naznačená tendence působení veřejné sféry na vyšší míru využívání metod ADR se v členských státech Evropské unie projevuje v důsledku mnoha ovlivňujících faktorů. Mezi primární motivy patří například zlepšení přístupu ke spravedlnosti reagující na přetíženost soudů, podpora fungování vnitřního trhu, zvýšení právní jistoty, zachování přátelských vztahů a boj s nákladností a s průtahy soudních řízení.³ Sekundárně pak na tyto faktory reaguje legislativa Evropské unie a členských států.

Z uvedených důvodů dochází k zaváděním prvků donucení (zejména ukládáním právních povinností) ve vztahu k mediaci. V některých členských státech EU byla zavedena dokonce tzv. mandatorní mediace, tedy taková forma, v níž je účast na mediaci podmínkou přípustnosti žaloby. Její zavádění, a to zejména v evropském kontextu dlouhodobě orientovaném na ochranu lidských práv, otevírá množství otázek, přičemž mezi nejvýznamnější patří právní otázka, zda může povinné využívání mediace představovat nepřipustné omezení práva na přístup k soudu.

2 Příklady mandatorní mediace v Evropě a postoje k ní

Významným motivem k zakotvení mediace v právních rádech bylo pro velkou část členských států EU vydání směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/52/ES ze dne 21. května 2008 o některých aspektech mediace v občanských a obchodních věcech (dále jen „směrnice 2008/52/ES“). Ačkoliv do působnosti směrnice 2008/52/ES spadá pouze řešení přeshraničních sporů, v rámci národních legislativních návrhů byla

² HOLÁ, Lenka a Miluše HRNČÍŘÍKOVÁ. *Mimosoudní metody řešení sporů*. Praha: Leges, 2017, s. 9.

³ Srov. např. s preambulí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/52/ES ze dne 21. května 2008 o některých aspektech mediace v občanských a obchodních věcech. In: *EUR-Lex* [cit. 20. 2. 2018].

často postižena i oblast využívání mediace při řešení vnitrostátních sporů. Snahy některých členských států v některých případech vedly až k zavedení mandatorní mediace či jiných povinností spojených s využitím mediace spojených s podmínkou přípustnosti žaloby. Významné příklady postojů k těmto snahám v evropském prostředí nabízí následující podkapitoly.

2.1 Anglie

Pro Anglii nebyla mediace v době vydání směrnice 2008/52/ES již žádnou novinkou. Otázka využívání mandatorní mediace byla diskutována již v letech po představení reformy civilního soudnictví.⁴ Problému slučitelnosti práva na přístup ke spravedlnosti a mandatorní mediace se zabýval *Court of Appeal* ve spojených věcech *Halsey v. Milton Keynes General NHS Trust* a *Steel v. Joy*.⁵ Soud v rozhodnutí uzavřel, že požadovat po neochotné straně, aby na základě uložené povinnosti řešila svůj spor v mediaci, porušuje základní právo účastníka řízení na přístup k soudu podle článku 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Závěr byl odůvodněn tím, že povinnou mediací by nebylo dosaženo ničeho kromě navýšení nákladů stran, posunu doby, kdy by soud skončil řízení, a poškození vnímání efektivity forem ADR.

2.2 Itálie

Jedním ze států, kde došlo k plošnému zavedení mandatorní mediace u širokého okruhu civilních sporů, byla Itálie.⁶ Tato legislativní změna z roku 2011 byla odůvodňována především přetížením italských soudů, které se v civilní oblasti potýkaly téměř s šesti miliony nedodělků.⁷ Zanedlouho po jejím zavedení však v roce 2012 došlo ke zrušení ustanovení o povinnosti zahájit mediaci, již byla podmíněna přípustností podání žaloby k soudu, italským ústavním soudem. Důvodem pro zrušení nastaveného modelu ovšem nebyla protiústavnost zavedené koncepce povinné mediace, nýbrž nedostatek pravomoci vlády k vydání aktu regulujícího tento postup.⁸ V roce 2013

⁴ Blíže v GENN, Hanzel. What Is Civil Justice For? Reform, ADR, and Access to Justice. *Yale Journal of Law & the Humanities*, 2012, roč. 24, č. 1, s. 407.

⁵ Rozhodnutí Court of Appeal ze dne 11. 5. 2004, [2004] EWCA Civ 576.

⁶ Blíže viz ITÁLIE. Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28.

⁷ Srov. např. NOLAN-HALEY, Jacqueline M. Is Europe Headed down the Primrose Path with Mandatory Mediation? *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, 2012, č. 37, s. 982.

⁸ SVATOŠ, Martin. Mandatory Mediation Strikes Back. *Mediate.com* [online]. 2013 [cit. 14. 1. 2018].

došlo k opětovnému zavedení povinnosti, tentokrát však již formou zákona a směřovala toliko k účastni na informativním setkání s mediátorem fungujícím na principu *opt out*; po jeho absolvování potenciální žalobce nemusel v mediaci pokračovat a podmínka pro podání žaloby byla naplněna.⁹

2.3 Rumunsko

Dalším státem, v němž byla zavedena plošná povinnost související s využíváním mediace, bylo Rumunsko. Stalo se tak na základě zákona č. 115/2012 novelizujícího rumunský zákon o mediaci.¹⁰ Novelou byl zaveden systém povinné účasti na mediačních informativních setkáních. Nešlo tedy o samotný pokus řešit spor v mediaci, nýbrž o povinné setkání stran sporu s mediátorem za účelem vysvětlení výhod mediace.¹¹ Sankci za neúčast na setkání představovala následná nepřípustnost žaloby. Tato změna začala vzbuzovat debaty o možném omezení práva na přístup k soudu. Pozdější novelou č. 214/2013 bylo rozšířeno oprávnění provést informativní proceduru na soudce, advokáty a notáře. Věc se nakonec dostala až před rumunský ústavní soud, který vyhodnotil, že povinnost navštívit informativní sezení i sankce v podobě nepřípustnosti žaloby limitují ústavně chráněné právo žalobce na přístup k soudu.¹²

Ústavní soud v rozhodnutí¹³ uzavřel, že tímto zavedeným postupem nedošlo pouze k omezení práva na přístup k soudu, ale dokonce k jeho popření. Žalobci není poskytnuta možnost rozhodnout se, zda poskytované informace potřebuje či nikoliv. Každé omezení práva na přístup k soudu musí být opodstatněno a analyzováno, zda možné nevýhody nepřevažují nad výhodami opatření. Povinnou informativní proceduru o výhodách mediace považuje za překážku domáhání se práv u soudu.

⁹ MASTELLONE, Carlo a Laura RISTORI. Italy. In: ALEXANDER, Nadja, Sabine WALSH, Martin SVATOŠ et al. *EU Mediation Law Handbook: Regulatory Robustness Ratings for Mediation Regimes*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2017, s. 465–492. K tomuto systému se mj. i v rovině lidskoprávní vyjádřil Soudní dvůr Evropské unie; k tomu viz výklad níže.

¹⁰ RUMUNSKO. Zákon č. 192 ze dne 16. 5. 2006.

¹¹ GAVRILA, Constatnin-Adi. Don't rush. In: *Kluwer Mediation Blog* [online]. 2015 [cit. 10. 3. 2018].

¹² GAVRILA, Constatnin-Adi a Sanda Elena LUNGU. Romania. In: ALEXANDER, Nadja, Sabine WALSH, Martin SVATOŠ et al. *EU Mediation Law Handbook: Regulatory Robustness Ratings for Mediation Regimes*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2017, s. 641.

¹³ Rozhodnutí rumunského ústavního soudu č. 266 ze dne 7. 5. 2014.

Dále uvedl, že směrnice 2008/52/ES zavazuje pouze k možnosti nikoliv povinnosti stran k užití mediace a že zavedený systém informování o mediaci vyvrací presumpci *nemo censetur ignorare legem*, tedy že neznalost práva neomlouvá.

2.4 Dílčí závěr

Z uvedených příkladů a postojů k ukládání povinností ve vztahu k mediaci, případě k dalším souvisejícím jednáním, lze vyvodit, že jde v evropském kontextu o aktuální otázku, se kterou se potýkají a v budoucnu zřejmě i budou potýkat členské státy EU. Lze dovozovat, že mediace v evropském prostředí stále představuje nový fenomén, který je složité v legislativním procesu pojmout do koncepce civilního práva procesního či obecně řešení soukromoprávních sporů. Není ustálen názor, zda by mediace měla v systému přístupu ke spravedlnosti představovat jeho „plnohodnotnou“ část či pouze pomůcku pro řešení sporů stojící mimo tento systém, na niž je ideálně možné v určitých případech odkázat. Uvedené také ukazuje tendenci, že národní soudy postupují při hodnocení zavedených legislativních novinek týkajících se mediace poměrně přísně.

3 Mandatorní mediace a právo na přístup k soudu

3.1 Rozsah práva na přístup k soudu

Esenciální otázkou se stává, zda mediace může naplňovat právo na přístup k soudu, resp. ke spravedlnosti, nebo naopak představuje překážku v jeho uplatnění. Jde tedy o otázku šíře pojetí práva na přístup ke spravedlnosti.

Z anglického *right to access to justice* lze dovozovat, že v obecném kontextu nemusí jít přímo o právo na přístup k soudu, ale o právo na přístup ke spravedlnosti. Mohla by se pod tento rozsah podřazovat i mediace, a tím pádem naplňovat obsah tohoto práva? Mnoho soudních systémů je zamořeno problémy s vysokými náklady, dlouhými prodlevami v řízeních a s tím spojenou nejistotou účastníků. Výsledkem těchto faktorů může být omezení až odepření práva na přístup k soudu. Mediace tak naopak může představovat metodu, která tyto problémy překlene a zajistí přístup ke spravedlnosti.¹⁴

¹⁴ VETTORI, Stella. Mandatory mediation: An obstacle to access to justice? *African Human Right Law Journal*, 2015, č. 15, s. 356.

V odborné literatuře byly vysloveny jak názory, že mediace je cestou k přístupu ke spravedlnosti, tak i názory, že tomu tak není a že ADR na rozdíl od civilního soudnictví toto právo nenaplňují a naopak jej omezují.

M. Cappalletti a B. Garth ve své mezinárodní studii¹⁵ o přístupu ke spravedlnosti v obecném smyslu vytyčují tři vlny celosvětové právní reformy, přičemž třetí vlnu představuje systematická reforma právního systému skrze širší přístup ke spravedlnosti, zejména prostřednictvím ADR.

Toto nazírání podporují i četná prohlášení Evropské unie,¹⁶ v nichž mediaci podřezuje pod koncepci spravedlnosti, konkrétně na ni nahlíží jako na alternativní formu výkonu spravedlnosti.

Naproti tomu se v odborné diskuzi vyskytují i skeptické názory. H. Genn vychází z toho, že systém civilního soudnictví je veřejným statkem a že přístup ke spravedlnosti je nezbytná náležitost právního státu. V literatuře se uvádí, že ačkoliv je ADR soukromého charakteru, odklon právních sporů od soudního řešení k mediaci je strategií, která ve skutečnosti zvýší přístup ke spravedlnosti. Toto tvrzení však podle jejího názoru vyžaduje podrobné zkoumání. Domnívá se, že mediace nepřispívá k přístupu k soudům a spravedlnosti, neboť mediace vyžaduje, aby se strany sporu zřekly idey subjektivních práv a místo toho se pokusily o vyřešení problému. Mediace představuje toliko soukromý proces řešení sporů, jehož výsledkem je dohoda, nikoliv veřejnoprávní rozhodnutí.¹⁷

Kritici dále uvádějí, že mediace neposkytuje procedurální záruku jako soud, proto nabízí spravedlnost „druhé třídy“. Zřetelné je to zejména v případech nerovné vyjednávací síly stran. Tato argumentace se umocňuje v systémech s mandatorní mediací, neboť jsou v nich strany nuceny do řešení postrádajícího procedurální záruky, které nabízí soud, a za nějž ve většině případů musí platit.¹⁸

¹⁵ CAPPELLETTI, M. a B. GARTH. Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective. *Buffalo Law Review*, 1978, roč. 27, s. 222 a násl.

¹⁶ Srov. např. preambuli směrnice či usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. 9. 2011 o provádění směrnice o mediaci ve členských státech, jejím dopadu a využití ze strany soudů 2011/2026(INI).

¹⁷ GENN, Hanzel. What Is Civil Justice For? Reform, ADR, and Access to Justice. *Yale Journal of Law & the Humanities*, 2012, roč. 24, č. 1, s. 397 a 411.

¹⁸ ALEXANDER, Nadja. Global Trends in Mediation: Riding the Third Wave. In: ALEXANDER, Nadja (ed.). *Global Trends in Mediation*. 2. vyd. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2006, s. 10.

Odhlédneme-li od obecné koncepce práva na přístup k soudu a podíváme se na pozitivní úpravu tohoto práva v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv, na první pohled jasně vyznívá i formulace jejího článku 6 odst. 1. Podle něj:

„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. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků, anebo v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“

Z dikce jasně plyne, že je vyžadováno užší pojetí přístupu ke spravedlnosti, a to toliko přístup k soudu. Musí jít o nezávislý a nestranný soud zřízený zákonem a jeho rozsudky musí být vyhlášeny veřejně. Je zřejmé, že mediace nespĺňuje standardy nezávislého a nestranného soudu, a proto veřejné subjektivní právo na přístup k soudu podle citovaných mezinárodních závazků nemůže napĺňovat.

Vyslovený názor ovšem nevylučuje možné podřazení mediace pod širší množinu prostředků přístupu ke spravedlnosti. N. Alexander¹⁹ zdůrazňuje, že přístup ke spravedlnosti (*access to justice*) jde nad koncepci přístupu k soudu (*access to the courts*), neboť zahrnuje oprávnění stran překonat procedurální, ekonomické a organizační překážky justice. M. Hrnčířiková a L. Valentová²⁰ prezentují tři možné náhledy Evropského soudu pro lidská práva na tuto problematiku:

- zhojující (kurativní) přístup – první orgán, který vydává rozhodnutí, nemusí nutně napĺňovat všechny požadavky podle článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech, pokud je následně možné podat odvolání k soudu;

¹⁹ ALEXANDER, Nadja. Global Trends in Mediation: Riding the Third Wave. In: ALEXANDER, Nadja (ed.). *Global Trends in Mediation*. 2. vyd. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2006, s. 10.

²⁰ HRNČÍŘIKOVÁ, Miluše, VALENTOVÁ, Lucia. *Judiciální trendy v mimosoudním řešení přeshraničních sporů*. Praha: Leges, 2016, s. 106–107.

- konformní přístup – aplikuje se v oblasti rozhodčího řízení, je-li vyžadováno ze zákona, pak představuje rozhodčí tribunál soud podle článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech, neboť splňuje standardy stanovené pro soud;
- přístup založený na rovnosti – využití tříkrokového testu a zjištění, zda povinná mediace sleduje legitimní cíl a zda je proporční.

Je otázkou, zda by bylo možné některou z koncepcí v aktuálně nastaveném systému bez dalšího aplikovat. V této souvislosti by bylo vhodné provést koncepční změny v oblasti civilního práva procesního a v začlenění mediace do systému řešení soukromoprávních sporů. Aktuálně neexistuje postup, kterým by bylo možné ve všech případech věcně přezkoumat postup v mediaci a výstup z mediace, tedy mediační dohodu účastníků, rovněž není vzhledem k pozici mediátora v mediačním procesu představitelné, že by bylo možné jej označit za tribunál podle článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a v neposlední řadě nelze opomenout, že mezi nejčastěji vytýkané problémy mediace patří obtížnost zajištění rovnosti zapojených stran sporu.

Ač je možné v mediaci vyřešit spory velice efektivně, neexistuje záruka, že se podaří spor vyřešit vždy. Je obecně známo, že určité typy sporů nejsou pro řešení v mediaci vhodné. Naproti tomu v civilním soudním řízení je autoritativní rozhodnutí o věci zajištěno ve všech případech.

Jak uvádí S. Vettori, zatímco ohniskem mediace je dohoda, soudní proces se zaměřuje na dosažení spravedlnosti. V případě, kdy strany nemají vůli spor řešit nebo zde není vyhlídka úspěšného vyřešení sporu, mediace nebude vhodným nástrojem k řešení sporu.²¹ A právě omezená využitelnost mediace může představovat argument pro její nezařazení pod formy realizace práva na přístup ke spravedlnosti.

Argumentem v neprospěch může představovat také pojmání mediace mandatorně. Takové přinucení bude přispívat k neochotě stran kooperovat a dosáhnout dohody.²² Sekundárně pak takový postup povede k dalším

²¹ VETTORI, Stella. Mandatory mediation: An obstacle to access to justice? *African Human Right Law Journal*, 2015, č. 15, s. 357.

²² WISSLER, Roselle L. The Effects of Mandatory Mediation: Empirical Research on the Experience of Small Claims and Common Pleas Courts. *Willamette Law Review*, 1997, roč. 33, s. 581.

prodlevám v řešení sporu a ke zvyšování celkových vynaložených nákladů.²³ V neposlední řadě pak mediace může představovat již výše předestřené riziko prohloubení nerovnosti zbraní.²⁴

Lze uzavřít, že přes některé snahy v rovině obecné koncepce práva na přístup ke spravedlnosti nelze už jen vzhledem k existujícím mezinárodním závazkům podřazovat mediaci pod právo na přístup k soudu podle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. V obecné rovině však záleží na systémovém nastavení a mediace pak může v právním systému tvořit vítaný a efektivní doplněk civilního soudnictví a přispívat k přístupu ke spravedlnosti.

3.2 Limity ukládání povinnosti k mediaci v EU

Pokud jsme dospěli k závěru, že v současném koncepčním pojetí práva na přístup k soudu podle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (a v obdobném znění i podle Listiny základních práv EU) mediace nepředstavuje jeho naplnění, pak je nutné se zamýšlet nad přípustným rozsahem uložení povinnosti k využití mediace představující podmínku přípustnosti žaloby a tedy možným omezením práva na přístup k soudu.

Tuto problematiku v nedávném rozhodnutí řešil Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 14. 6. 2017, C-75/16, ve věci *Menini a Rampanelli proti Banco Popolare Società Cooperativa*.²⁵ V souzeném případě se italský bankovní ústav domáhal vydání platebního rozkazu vůči L. Meninimu a M. A. Rampanelli znějícího na částku odpovídající hodnotě, kterou mu podle jeho tvrzení jmenovaní dluží na základě smlouvy uzavřené za účelem otevření běžného účtu. Dlužníci podali proti tomuto příkazu odpor. Podle vnitrostátního práva použitelného *ratione temporis* bylo takové řízení o odporu přípustné pouze za podmínky, že strany před tím mediaci zahájily.

Ve vztahu ke směrnici 2008/52/ES Soudní dvůr EU vyložil, že mediační řízení mohou zahájit strany sporu nebo může být navrženo či nařízeno

²³ Srov. výše citovaný případ Hasley. Rozhodnutí Court of Appeal ze dne 11. 5. 2004, [2004] EWCA Civ 576.

²⁴ MCGREGOR, L. Alternative Dispute Resolution and Human Rights: Developing a Rights-Based Approach through the ECHR. *The European Journal of International Law*, 2015, roč. 26, č. 3, s. 609.

²⁵ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. června 2017. *Livio Menini and Maria Antonia Rampanelli v Banco Popolare – Società Cooperativa*. Věc C-75/16. In: *Curia* [online] [cit. 1. 3. 2018].

soudem, avšak i stanoveno právem členského státu. Nejsou proto dotčeny vnitrostátní právní předpisy, podle nichž je využití mediace povinné, za předpokladu, že tyto právní předpisy nebrání stranám sporu ve výkonu jejich práva na přístup k soudnictví. Dobrovolná povaha mediace netkví ve volnosti stran využít tohoto řízení, ale ve skutečnosti, že strany sporu za ně samy odpovídají, mohou je organizovat podle svého uvážení a kdykoli je mohou ukončit. Není tedy důležité, zda má systém mediace povinnou či nepovinnou povahu, nýbrž je důležitá okolnost zachování práva stran sporu na přístup k soudnictví.²⁶

Soudní dvůr EU ustáleně judikuje, že „základní práva nejsou absolutními výsadami, nýbrž mohou být předmětem omezení za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným dotčeným opatřením a nejsou vzhledem ke sledovanému cíli nepřiměřeným a neúnosným zásahem, jímž by byla ohrožena samotná podstata takto zaručených práv.“²⁷

Soudní dvůr EU se následně věnoval také nastavení podmínek, při jejichž splnění nepřesáhne fungování mandatorní mediace přiměřenou míru omezení práva na přístup k soudu a zůstane zachován princip efektivní soudní ochrany. Konkrétně uvedl: „Požadavek mediačního řízení jako podmínky přípustnosti žaloby se tedy může ukázat slučitelným se zásadou účinné soudní ochrany, nevede-li toto řízení k vydání rozhodnutí, které je pro jeho účastníky závazné, nepředstavuje-li podstatné prodlení, pokud jde o podání žaloby k soudu, staví-li promlčení dotyčných práv a nevede-li pro jeho účastníky ke vzniku nákladů, nebo jeho náklady jsou pro jeho účastníky nevýznamné, avšak pouze za podmínky, že elektronická forma nepředstavuje jediný způsob přístupu k uvedenému řízení o urovnání sporu a ve výjimečných případech, kdy je vyžaduje naléhavost situace, jsou přípustná předběžná opatření.“²⁸

²⁶ Ibid, body 49–51.

²⁷ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 18. dubna 2010. *Rosalba Alassini v Telecom Italia SpA a dalš.* Věc C-317/08 až 320/08. In: *Curia* [online] [cit. 1. 3. 2018].

²⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. června 2017. *Livio Menini and Maria Antonia Rampanelli v Banco Popolare – Società Cooperativa.* Věc C-75/16. In: *Curia* [online], bod 61 [cit. 1. 3. 2018].

Na jednotlivých členských státech Evropské unie tedy je, aby ve svých právních řádech nastavily proces využívání mediace v souladu s kritérii vymezenými Soudním dvorem EU, a vytvořily tak systém uplatňování mediace, který jednak zajistí efektivní fungování mimosoudního řešení sporů a jednak nebude nepřipustně omezovat subjektivní právo na přístup k soudu podle Listiny základních práv EU a dalších právních pravidel.

4 Závěr

Téma mediace a využívání právních prostředků donucení k mediaci se v evropském kontextu stává aktuální problematiku, s níž se vypořádává a v budoucnu zřejmě i bude muset vypořádat množství států. Přičemž dílčí otázkou, kterou bude třeba zohlednit při nastavování systému řešení sporů, je, zda může mediace představovat naplnění práva na přístup k soudu (ke spravedlnosti) podle mezinárodních závazků a právních předpisů, a pokud ne, zjistit, jaké jsou limity přípustného omezení práva na přístup k soudu.

Práce dospěla k závěru, že za současného vnímání a výkladu práva na přístup k soudu, s přihlédnutím k mezinárodním závazkům (Evropské úmluvě o lidských právech a Listině základních práv EU), nelze přisvědčit tomu, že by mediace toto právo naplňovala. Bylo proto dále zkoumáno, jaké jsou limity donucení k mediaci, kdy ještě nebude představovat nepřipustné omezení práva na přístup k soudu. Z judikatury Soudního dvora EU plyne, že lze povinnost ve vztahu k mediaci akceptovat za splnění následujících základních podmínek: nesmí vést k vydání závazného rozhodnutí, nesmí představovat podstatné prodlení podání žaloby k soudu, její zahájení staví promlčecí lhůty a nevede ke vzniku nákladů, případně jsou vzniklé náklady pro účastníky nevýznamné.

Obecně je vhodné přihlídnout k tomu, že byť mediace může být vysoce efektivním nástrojem urovnávání sporů, není vhodná pro řešení všech druhů sporů. Jeví se proto vhodnější přistupovat k ukládání povinností ve vztahu k mediaci individuálně, nikoliv plošně. Konkrétní nastavení fungování mediace v systému řešení civilních sporů pak již závisí na jednotlivých státech, které by se měly vynasnažit zakomponovat mediaci do systému řešení sporů s přihlédnutím k výše uvedeným podmínkám tak, aby nedošlo

k nepřiměřenému omezení práva na přístup k soudu a tedy aby se mediace nestala překážkou principu efektivní soudní ochrany.

Literatura

ALEXANDER, Nadja. *Global Trends in Mediation*. 2. vyd. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2006, 508 s. ISSN 9789041125712.

ALEXANDER, Nadja, Sabine WALSH, Martin SVATOŠ et al. *EU Mediation Law Handbook: Regulatory Robustness Ratings for Mediation Regimes*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-90-411-5859-8.

CAPPELLETTI, M. a B. GARTH. Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective. *Buffalo Law Review*, 1978, roč. 27, s. 181–292. ISSN 0023-9356.

GAVRILA, Constatnin-Adi. Don't rush [online]. In: *Kluwer Mediation Blog*, 2015. Dostupné z: <http://mediationblog.kluwerarbitration.com/2015/03/02/dont-rush/>

GENN, Hanzel. What Is Civil Justice For? Reform, ADR, and Access to Justice. *Yale Journal of Law & the Humanities*, 2012, roč. 24, č. 1, s. 397–417. ISSN 1041-6374.

HOLÁ, Lenka a Miluše HRNČIŘÍKOVÁ. *Mimosoudní metody řešení sporů*. Praha: Leges, 2017, s. 166. ISBN 978-80-7502-246-2.

HRNČIŘÍKOVÁ, Miluše a Lucia VALENTOVÁ. *Judiciální trendy v mimosoudním řešení přeshraničních sporů*. Praha: Leges, 2016, s. 178. ISBN 978-80-7502-142-7.

MCGREGOR, L. Alternative Dispute Resolution and Human Rights: Developing a Rights-Based Approach through the ECHR. *The European Journal of International Law*, 2015, roč. 26, č. 3, s. 607–634. ISSN 1464-3596.

NOLAN-HALEY, Jacqueline M. Is Europe Headed down the Primrose Path with Mandatory Mediation? *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, 2012, č. 37, s. 981–1012. ISSN 0743-1759.

TOUVAL, Saadia a William I. ZARTMAN. *International mediation in theory and practice*. Boulder: Westview Press, 1985, Conflict management studies SAIS. ISBN 0-8133-7008-6.

SVATOSŤ, Martin. Mandatory Mediation Strikes Back. In: *Mediate.com* [online]. 2013. Dostupné z: <https://www.mediate.com/articles/SvatosM1.cfm>

VETTORI, Stella. Mandatory mediation: An obstacle to access to justice? *African Human Right Law Journal*, 2015, č. 15, s. 355–377. ISSN 1609-073X.

WISSLER, Roselle L. The Effects of Mandatory Mediation: Empirical Research on the Experience of Small Claims and Common Pleas Courts. *Willamette Law Review*, 1997, roč. 33, s. 565–604. ISSN 0191-9822.

Soudní rozhodnutí

Rozhodnutí Court of Appeal ze dne 11. května 2004, [2004] EWCA Civ 576.

Rozhodnutí rumunského ústavního soudu č. 266 ze dne 7. května 2014.

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 18. dubna 2010. *Rosalba Alassini v Telecom Italia SpA a další*. Věc C-317/08 až 320/08. In: *Curia* [online]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9e-a7d0f130defc2b5dd634f641ffa9e9f5ebe99db4b4.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pb34Qe0?text=&docid=79647 & pageIndex=0 & doclang=CS & mode=lst & dir=&occ=first & part=1 & cid=254886>

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. června 2017. *Livio Menini and Maria Antonia Rampanelli v Banco Popolare – Società Cooperativa*. Věc C-75/16. In: *Curia* [online]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=191706 & pageIndex=0 & doclang=CS & mode=lst & dir=&occ=first & part=1 & cid=255066>

Právní předpisy a další zdroje

Evropská úmluva o ochraně lidských práv. Dostupná z: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/52/ES ze dne 21. května 2008 o některých aspektech mediace v občanských a obchodních věcech. In: *EUR-Lex*. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:136:0003:0008:cs:PDF>

ITÁLIE. Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28. In: *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*. Dostupné z: <http://www.gazzettaufficiale.it/gu-newsletter/dettaglio.jsp?service=1 & datagu=2010-03-05 & task=dettaglio & numgu=53 & redaz=010G0050 & tmstp=1268383881637>

RUMUNSKO. Zákon č. 192 ze dne 16. května 2006.

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. září 2011 o provádění směrnice o mediaci ve členských státech, jejím dopadu a využití ze strany soudů 2011/2026(INI) [online]. In: *EUR-Lex*. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011IP0361 & from=CS>

Kontakt

Jan.Holas@law.muni.cz

Přezkum předpisů profesních komor

Alena Pumprlová

Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta,
Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

Příspěvek se zaměřuje na předpisy profesních komor vydávané jimi samými nad rámec zákonné právní úpravy. Povinnosti v nich stanovené mají zpravidla zásadní význam pro jejich členy a pro výkon jednotlivých profesí. V první části příspěvku jsou vymezena východiska ve smyslu určení povahy předpisů profesních komor, jakožto neúzemních samosprávných celků, obecně a poté se již příspěvek zaměřuje jak na možnosti soudního přezkumu těchto předpisů, tak i kontroly na úrovni moci výkonné. Součástí je rovněž porovnání s předpisy samosprávy územní.

Klíčová slova

Neúzemní samospráv; profesní komory; přezkum předpisů.

1 Úvod

Neúzemní samospráva sama o sobě jednotlivce často velmi výrazně ovlivňuje. Už samotná účast v neúzemních samosprávných korporacích, profesních komorách, zpravidla vyžaduje od jednotlivce vynaložení jistého, často nemalého, úsilí. Lze proto předpokládat, že neúzemní samospráva vykonávaná prostřednictvím profesních komor s povinným členstvím je pro jednotlivce osobně poměrně blízká. Po stanovení základních východisek se příspěvek zaměří na možnosti přezkumu těchto předpisů.

2 Povaha předpisů profesních komor

Chceme-li se zabývat otázkami přezkumu předpisů vydávaných profesními komorami, nevyhnutelně budeme muset vymezit povahu těchto předpisů. Jinými slovy řečeno, bude třeba tyto zařadit do některé z kategorií formálních pramenů práva, či případně konstatovat, a odůvodnit, že se jedná o pramen práva *sui generis*. Úvodem si proto dovoluji citovat Dana Dvořáčka, resp. jeho

náhled na kritéria posuzovaná při určování povahy předpisů profesních komor „je zapotřebí přezkoumat charakter orgánu, který je vydáván, systematicku delegace moci k takovému vydání a povahu předpisu z hlediska metody regulace. Klíčovou metodou pak zákonitě musí být srovnání s předpisy územní samosprávy. Pokud bude nalezena řada shodných znaků, není důvodu předpisy zájmové samosprávy hodnotit odlišně“¹.

2.1 Orgán samosprávy vydávající předpis

Orgán veřejné neúzemní samosprávy je již ze své podstaty orgánem veřejné moci. Abychom totiž mohli hovořit o veřejné samosprávě, jako o součásti veřejné správy, je jejím pojmovým znakem, že je tato vykonávána orgánem veřejné moci. Zaměříme-li se na profesní komory s povinným členstvím, lze rovněž odkázat na následující výrok Ústavního soudu: „Tyto komory jsou právníckými osobami veřejného práva, zřízené zákonem, vybavené oprávněním vydávat různé vnitřní předpisy pro komoru a její členy, kteří se jim musí s ohledem na povinné členství podřídit. Komora tak nad těmito členy – příslušníky určitého profesního stavu – vykonává určitá mocenská oprávnění“². Nelze pak na tomto místě dále neuvést srovnání profesních komor s povinným členstvím, s územními samosprávnými celky tak, jak jej provedl Ústavní soud. Ten ve svém mnohokrát citovaném nálezu uvedl, že „Lze se bez potíží ztotožnit s tím, že, neúzemní veřejnoprávní korporace profesní samosprávy vykazují (obdobně jako samospráva územní) následující znaky: 1) jsou zřízeny zákonem, 2) jsou pověřovány výkonem veřejné moci vůči určité skupině obyvatel, 3) mají právní subjektivitu, 4) mají personální základ (zvláštní důvod členství), 5) jsou hospodářsky a rozpočtově na státu nezávislé, 6) nesou odpovědnost za své jednání, 7) jednají nejen ve svém zájmu, nýbrž i v zájmu veřejném nebo obecném, 8) stát nad nimi a jejich činností vykonává dozor, 9) lze se bránit proti jejich autoritativním rozhodnutím před soudy“³.

2.2 Mocenský základ pro vydávání předpisů profesních komor

Samospráva jako taková, ať už územní nebo neúzemní, je poměrně citelným zásahem do moci státu, a to zejména s ohledem na jejich pravomoc vydávat

1 DVOŘÁČEK, Dan. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*, 2006, č. 24, s. 882.

2 Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 16. 4. 2003, sp.zn. I. ÚS 181/01. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 15. 2. 2018].

3 Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 14. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 40/06. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 15. 2. 2018].

individuální a normativní právní akty. Takový závěr můžeme učinit bez toho, abychom museli sami sebe zařadit mezi příznivce jednotné, centrální státní moci či mezi její odpůrce. Je proto žádoucí, aby v zájmu legality existence samosprávných celků se všemi jejich oprávněními byly tyto adekvátním způsobem ukotveny ve stěžejních právních předpisech upravujících organizaci státu. Je tedy jasné, že je řeč o úpravě samosprávy na ústavní úrovni.

Již v tomto okamžiku se však objevuje problém. Jednotný institut samosprávy zahrnující obě složky, územní i neúzemní, na této úrovni výslovně upraven není. To se však nedá říci o samostatné samosprávě územní. Zatímco územní samospráva je na ústavní úrovni popsána poměrně rozsáhle, kdy je této mimo jiné vyčleněna celá hlava sedmá Ústavy České republiky⁴, v případě samosprávy neúzemní bychom mohli v tomto ohledu odkázat pouze na preambuli Listiny základních práv a svobod, která se zmiňuje o „*samosprávných tradicích našich národů*“⁵. Přímo k ústavnímu základu profesní samosprávy se vyjádřil i Ústavní soud, podle kterého za něj lze považovat „čl. 21 odst. 1 Listiny, který zaručuje občanům právo na účast na správě veřejných záležitostí“⁶. V tomto je však stále možno spatřovat jistý nedostatek, neboť máme-li uvažovat o povaze předpisů profesních komor, musíme na tuto nahlížet i z pohledu její legitimacy a zmocnění neúzemních samosprávných celků k jejich vydávání. Touto cestou pak bez pochyby dojdeme ke srovnání se samosprávou územní a k otázce, zda, a případně jaký, měl „neomylný zákonodárce“ důvod pro výše popsanou úpravu samosprávy. Můžeme se setkat s názorem, že to, že neúzemní samospráva není na ústavní úrovni výslovně zakotvena ještě prakticky nic neznamená, neboť zákonodárce ji nevylučuje⁷. Přestože souhlasím s tím, že není-li neúzemní samospráva výslovně popsána v Ústavě, neznamená to, že by její existence byla v rozporu s ní, jsem však přesvědčena o tom, že mají-li být zákonem zřizovány veřejnoprávní korporace, které jsou oprávněny zasahovat

4 Čl. 99 a násl. ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 17. 2. 2018].

5 Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 17. 2. 2018].

6 Nález Ústavního soudu ze dne 14. října 2008, 6/2009 Sb. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 17. 2. 2018].

7 K tomu např. DVORÁČEK, Dan. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*, 2006, č. 24, s. 882.

do života fyzických osob tak významně, jak je tomu typicky u profesních komor s povinným členstvím, mělo by být toto na ústavní úrovni přinejmenším stručně konstatováno.

2.3 Pravomoc k vydávání předpisů profesních komor

Profesní komory bychom na tomto místě mohli rozdělit do tří základních skupin, a to podle toho, jaký je jejich zákonný rozsah zmocnění k vydávání předpisů neúzemní samosprávy (resp. stavovských předpisů – tento pojem je často používán v textu příslušných zákonů). První skupinu profesních komor tvoří ty, které jsou v příslušném zákoně výslovně zmocněny k vydávání stavovských předpisů bez jejich bližší specifikace. Do této patří typicky Česká advokátní komora⁸, Exekutorská komora České republiky⁹, Česká komora architektů a Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě¹⁰. U těchto můžeme hovořit o jakémsi generálním zmocnění k vydávání stavovských předpisů obecně. Druhou kategorii tvoří takové profesní komory s povinným členstvím, jejichž neuzavřený výčet pravomocí uvedený v příslušném zákoně sice explicitně neobsahuje pravomoc vydávat stavovské předpisy, avšak s ohledem na šíři formulace některých oprávnění bychom mohli oprávnění k vydávání těchto dovodit. Otázkou však zůstává, nakolik by takový postup, kdy bychom se v předchozí větě uvedeným způsobem snažili dovozovat tak významné zmocnění, jakým je vydávání stavovských předpisů, měl být akceptován. Jinými slovy, jestli vzhledem k závažnosti důsledků takového zmocnění jej můžeme dovodit z toho, že výčet pravomocí v zákoně není explicitní a taxativní. Do této skupiny profesních komor s povinným členstvím patří typicky Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora a Česká lékárnická komora¹¹. Poslední z těchto tří kategorií pak je skupina profesních komor

⁸ § 44 odst. 4 písm. b) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii (dále jen „zákon o advokacii“). In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 20. 2. 2018].

⁹ § 111 odst. 6 písm. o) zákona č. 120/2001 Sb., exekuční řád (dále jen „exekuční řád“). In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 20. 2. 2018].

¹⁰ § 23 odst. 6 písm. i) zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 20. 2. 2018].

¹¹ § 15 a § 16 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře (dále jen „zákon o ČLK“). In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 20. 2. 2018].

s povinným členstvím, u kterých můžeme hovořit o taxativním výčtu pravomocí v zákoně obsahujícím pouze výslovné zmocnění k vydání konkrétních předpisů. Ze zákona jsou tedy tyto komory oprávněny vydat pouze tyto zákonem předem specifikované vnitřní předpisy. Zástupcem této kategorie je Notářská komora České republiky. Mám za to, že vzhledem k praktické absenci právní úpravy na vyšší úrovni, než je právě tato zákonná, jsou profesní komory spadající pod tuto třetí kategorii oprávněny vydat jako stavovský předpis pouze tyto konkrétně uvedené normativní akty.

Shrneme-li výše uvedené, nezbývá než konstatovat, že již v otázce vymezení základních pravomocí profesních komor s povinným členstvím narážíme na problém nejednotnosti úpravy, resp. způsobu vymezení těchto pravomocí. Tato nejednotnost, až roztržštěnost, se pak projevuje v celé oblasti neúzemní samosprávy. Tato by jistě byla do určité míry obhajitelná tím, že se jedná o rezortně velmi odlišné činnosti, které jsou jednotlivými profesními komorami takto zaštit'ovány. Mám však za to, že v otázkách způsobu určení pravomocí zákonem by se jistá jednotnost vyskytovat měla. Ostatně, zákonná úprava je vytvářena jedním zákonodárcem, který by pro stejnou kategorii subjektů (subjekty neúzemní samosprávy obecně), jejichž existence a činnost je navíc příslušnými zákony často specifikována jen velmi stručně, používat stejné, případně alespoň obdobné legislativní techniky.

2.4 Shrnutí k povaze předpisů profesních komor

Shrnutím výše uvedeného s přihlédnutím mimo jiné ke skutečnosti, že metodou regulace se od sebe normativní právní akty územní a neúzemní samosprávy neliší, můžeme dojít k závěru, že se v obou případech jedná o obecně závazné (ovšem vždy v rámci daného samosprávného celku), podzákonné normativní právní akty. Odpověď na otázku, zda se jedná o právní předpis nadaný obecnou závazností nebo „pouhý“ interní akt, je dle mého názoru nutné posuzovat ad hoc vždy podle obsahu a formy každého takového předpisu. Klíčem k posuzování této otázky by pak měla být právně teoretická východiska, pojednávající ve zkratce o tom, že interní akty „*slouží nadřazeným k metodickým a interpretačním účelům při řízení podřízených subjektů*“¹², a to v tom smyslu, kdy podřízenými subjekty nejsou adresáti

¹² HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 290.

daného úseku právní úpravy jako takové, ale orgány samosprávných celků, prostřednictvím kterých je tato realizována. Jinými slovy, vydá-li profesní komora s povinným členstvím takový normativní akt, který má přímý dopad na její členy a týká se jejich práv a povinností ve vztahu k této komoře při výkonu jejich povolání, měla by tato skutečnost vypovídat o charakteru podzákoného právního předpisu na úrovni obecně závazných vyhlášek územně samosprávných celků. Situace by však byla jiná, bylo-li by normativním aktem komory vydáno pravidlo, kterým se mají řídit pouze její organizační struktury fungující na principu nadřízenosti a podřízenosti. Z hlediska formálního pak bude třeba posuzovat zejména přijetí a publikaci daného předpisu.

Lze tedy shrnout, že máme-li na mysli takové předpisy vydávané profesními komorami, které upravují práva a povinnosti všech svých členů, byly přijaty v souladu s příslušnými komorovými předpisy a byly též řádně publikovány, měly by být tyto považovány za právní předpisy na úrovni obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků.

3 Přezkum

Přezkum předpisů profesních komor může, zahrneme-li všechny způsoby teoreticky připadající v úvahu, probíhat na několika úrovních. Jsou jimi v první řadě ministerstva, „běžné“ soudy (s tím, že bude třeba rozlišovat soudy civilní a správní) a Ústavní soud.

3.1 Přezkum na úrovni ministerstev

Stejně jako tomu bylo u vydávání předpisů, resp. zákonného zmocnění k vydávání předpisů, můžeme i v otázce přezkumu předpisů profesních komor rozdělit tyto do tří skupin. První skupinu tvoří takové profesní komory, které jsou povinny předložit veškeré přijaté stavovské předpisy v určité lhůtě dle rezortu příslušnému ministerstvu. Ministerstvo je poté oprávněno posoudit, zda považuje tento předpis za stavovský předpis, který je v souladu se zákonem a jeho účinnosti nic nebrání, anebo v něm spatřuje rozpor se zákonem. V takovém případě má ministr možnost podat soudu návrh na přezkum zákonnosti daného předpisu přijatého profesní komorou. Do této skupiny patří Česká advokátní komora, Exekutorská komora České

republiky nebo Komora veterinárních lékařů České republiky. Můžeme sem zařadit i Komoru patentových zástupců, a to přesto, že dozor zde nevykonnává ministerstvo, ale Úřad průmyslového vlastnictví a jeho předseda.

Další skupinu tvoří ty profesní komory, jejichž předpisy podléhají souhlasu rezortně příslušného ministerstva. Bez tohoto souhlasu není daný předpis platným. Zástupcem je Notářská komora České republiky.

Poslední kategorií jsou profesní komory, u nichž není přezkum ze strany ministerstva či úřadu dále upraven. Typickým zástupcem je Česká lékařská komora.

3.2 Soudní přezkum

Na úrovni obecných soudů hovoříme o přezkumu podle ustanovení čl. 95 Ústavy¹³. Podle tohoto je soudce oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu (jiného než zákon či mezinárodní smlouva) se zákonem nebo právě s mezinárodní smlouvou. O tomto ustanovení i s jeho důsledky výstižně pojednává Ústavní soud „*Ustanovení věty obsažené v čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky za středníkem nese následující smysl: Soudce obecného soudu při použití „jiného právního předpisu“ opravňuje přezkoumat jeho soulad se zákonem, a to s právními účinky inter partes, a nikoli erga omnes. Smyslem tohoto přezkumu není kontrola norem, soud tedy nerozhoduje o neplatnosti „jiného právního předpisu“, rozhoduje toliko o jeho neaplikovatelnosti v dané věci. Nejde tedy ani o paralelu k systémům dekoncentrovaného (díjůz-ního) ústavního soudnictví v omezeném segmentu, jelikož závěr obecného soudu o neaplikovatelnosti „jiného právního předpisu“ není v českém právním řádu právním precedentem. Vázanost soudce zákonem dle čl. 95 odst. 1 ve spojení s čl. 1 Ústavy České republiky tudíž z pohledu čl. 95 odst. 1 věty za středníkem Ústavy České republiky znamená oprávnění soudu neaplikovat „jiný právní předpis“, je-li soudem považován za rozporný se zákonem. Acontrario z uvedených ústavních ustanovení ale vyplývá, že v případě, nekonstatuje-li obecný soud nesoulad „jiného právního předpisu se zákonem“, je jím vázán.*“¹⁴. Přestože z neaplikování předpisu profesní komory samy o sobě důsledky neplynou, jedná se o poměrně významný závěr.

¹³ Čl. 95 a násl. ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 17. 2. 2018].

¹⁴ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 4. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 269/05. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 15. 2. 2018].

Z povahy věci vyplývá, že tento přezkum bude prováděn v drtivé většině případů u správních soudů. Zde se totiž projednávají spory týkající se rozhodnutí orgánů profesních komor. Nelze však vyloučit ani přezkum soudy civilními.

4 Přezkum Ústavním soudem

Vzhledem k tomu, že předpisy vydávané profesními komorami jsme obecně klasifikovali jako právní předpisy na stejné úrovni jako obecně závazné vyhlášky, je k jejich rušení oprávněn Ústavní soud. I pro tyto stavovské předpisy pak budou platit veškerá ustanovení pro řízení před Ústavním soudem.

5 Závěr

Pro posuzování otázek přezkumu předpisů profesních komor je stěžejním předpokladem vymezení jejich povahy. Kategorie předpisů vydávaných profesními komorami, které ovlivňují všechny její členy, byly řádně přijaty a publikovány, byla zařazena mezi právní předpisy.

V návaznosti na to příspěvek pojednává o přezkumu na úrovni ministerstev, obecných soudů a Ústavního soudu.

Literatura

DVOŘÁČEK, Dan. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*, 2006, č. 24, s. 882. ISSN 1210-6410.

HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 501 s. ISBN 978-80-7380-104-5.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 17. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.Beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mjnhe>

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 17. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.Beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mrnge>

Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 20. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.Beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzhe3f6obvfuzdgd>

Zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 20. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.Beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqgayv6mjsqawtgni>

Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 20. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.Beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mzswgawts>

Zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 20. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.Beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzheyv6mrsgawtk>

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 16. 4. 2003, sp.zn. I. ÚS 181/01. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 15. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.Beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembqgnptkoc7ovzw4>

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 14. 10. 2008, sp.zn. Pl. ÚS 40/06. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 15. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.Beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqga4v6nroonvntcnbnga>

Nález Ústavního soudu ze dne 14. října 2008, 6/2009 Sb. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 17. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.Beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqga4v6nrnga>

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 4. 10. 2006, sp.zn. III. ÚS 269/05. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 15. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.Beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembqgzptcobql52xg3q>

Kontakt

408007@mail.muni.cz

Vědecká redakce MU

prof. Ing. Petr Dvořák, CSc.; PhDr. Jan Cacek, Ph.D.;
Mgr. Tereza Fojtová; Mgr. Michaela Hanousková;
prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;
doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.; doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.;
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;
doc. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr.; PhDr. Alena Mízerová;
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; doc. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkvývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.; doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.

COFOLA 2018

Část IV. – Právo na přístup k soudu

**Eds.: Ing. Mgr. Jaroslav Benák, Ph.D.,
Mgr. Zuzana Vikarská, MJur, MPhil, Ph.D.,
JUDr. Michal Janovec, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita, Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

Spisy Právnické fakulty MU č. 625 (řada teoretická)

1. vydání, 2018

ISBN 978-80-210-9044-6 (online : pdf)