

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

---

IURIDICA

No 416

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY  
MASARYKOVY UNIVERZITY V BRNĚ

---

řada teoretická  
Svazek č. 416

# **Dny práva 2011 – Days of Law 2011**

## **Právo na spravedlivý proces**

Masarykova univerzita  
Brno, 2012

© 2012 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-5919-1

ISBN 978-80-210-5910-8 (soubor)



## OBSAH – CONTENTS

<b>Jaroslav Benák:</b> Právo na spravedlivý proces ve službách ochrany přírody	1
<b>Michal Čepela:</b> Sociální dimenze práva na spravedlivý proces	5
<b>Martina Fedorišinová Čelková:</b> Spravedlivý proces a dohoda o vine a trestě	19
<b>Kateřina Červená:</b> Disciplinární řízení u České lékařské komory	27
<b>Dušan Čurila:</b> Rovnost stran v rozhodovacej praxi Ústavného soudu Slovenskej republiky	34
<b>Hana Enderová:</b> Právo na spravedlivý proces a rozkazní řízení	46
<b>Jana Filipová:</b> Řízení ve věcech cizinců a právo na spravedlivý proces	56
<b>Radek Fröhlich:</b> Řízení o předběžné otázce jako součást práva na zákonného soudce	63
<b>Ludmila Gajdošíková:</b> Právo na spravedlivý proces v konání před Ústavným súdom Slovenskej republiky	72
<b>David Hejč:</b> Soudní přezkum územních plánů a právo na spravedlivý proces	91
<b>Petr Hlušík:</b> Právo na spravedlivý proces v kontextu tzv. elektronizace justice	105
<b>Libor Holý:</b> Potenciální kontraproduktivnost institutů ochrany proti prodlevám v soudním řízení	110
<b>Faisal Husseini:</b> Právo na spravedlivý proces a výkon trestu odnětí svobody	117
<b>Marek Juráš:</b> Odpovědnost účastníků civilního soudního řízení za spravedlivý proces - proces bez zbytečných průtahů	131
<b>Jakub Juřena:</b> Konkurence práva na spravedlivý proces a požadavku na rychlé a efektivní insolvenční řízení ve světle dosavadní judikatury Ústavního soudu	141
<b>Václav Kamaryt:</b> Právo na spravedlivý soudní proces - problém soudů, který je jinde v naší společnosti vyřešen	147
<b>Kamila Klvačová:</b> Zamyšlení nad nezapočtením vazby v trestním řízení ve vztahu k právu na spravedlivý proces	159
<b>Jan Kolba:</b> Opožděná spravedlnost	167
<b>Zdeněk Koudelka:</b> Odnětí a přikázání u státního zastupitelství	185
<b>Jakub Král:</b> Právo farmaceutických společností na spravedlivý proces	203
<b>Vít Křížka:</b> Zavedení disentů do české justice	209
<b>Michal Márton:</b> Institut opatrovníka ve správním řízení-vybrané otázky	220
<b>Jiří Nantl:</b> Odborné hodnocení a právo na spravedlivý proces ve věcech akreditace vysokoškolských studijních programů	227
<b>Jan Pinz:</b> Zásada iura novit curia a nároky kladené na soudce	238
<b>Petr Podrazil:</b> Soudní kontrola činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních	244

<b>Emil Semjan:</b> Súdne preskúmanie rozhodnutí v konaní o zaistení cudzinca	<b>255</b>
<b>Ján Svák, Boris Balog:</b> Dopad diferenciacie civilnej a trestnej veci na záruky spravodlivého súdneho procesu	<b>264</b>
<b>Marián Ševčík:</b> Úvahy nad zdokonaľovaním správneho súdnictva v SR	<b>273</b>
<b>Kateřina Šimáčková:</b> Denegatio iustitiae aneb Zamyšlení nad nejnepřavedlivějšími rozsudky	<b>279</b>
<b>Naděžda Vaculíková, Martin Turčan:</b> Osoba sudcu v spravodlivom procese	<b>286</b>
<b>Jiří Zeman:</b> Právo na spravodlivý proces - zbožné přání anebo realita?	<b>296</b>
<b>Denis Zotov, Y. Ivanov:</b> The Judicial Authority: Myth and Reality	<b>307</b>

## **PRÁVO NA SPRAVEDLIVÝ PROCES JAKO NÁSTROJ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

JAROSLAV BENÁK

Právnická fakulta Masarykovy univerzity / Brno, Česká republika

### **Abstract in original language**

V současnosti se lze domáhat ochrany životního prostředí nejsnáze prostřednictvím práva na spravedlivý proces. Příspěvek mapuje tuto praxi, jakož i důvody, které k ní vedly.

### **Key words in original language**

Právo na spravedlivý proces, ochrana životního prostředí, judikatura

### **Abstract**

Currently, individuals can seek the protection of the environment easily through the right to a fair trial. Post is mapping this practice, as well as the reasons that have led to it.

### **Key words**

Right to fair trial, environmental protection, case law

## **1. ÚVOD**

Význam ochrany životního prostředí stále roste. Prosazování této ochrany právními prostředky však má určité limity. Ty vyplývají zejména z toho, jak naše právní kultura chápe základní práva.

Předně je třeba se svých práv aktivně domáhat. K tomu směřuje i poučka *Vigilantibus iura scripta sunt*, jež se stala jakousi mantrou dnešních právníků.<sup>1</sup> Na druhé straně se práv může domáhat zpravidla pouze jejich nositel.

Kombinace těchto na první pohled logických zásad přináší značné obtíže v oblasti ochrany životního prostředí. Ochrany by se totiž měly domáhat ty entity, které na ní mají, řečeno naší terminologií, největší zájem. Tedy příroda sama. To ovšem naráží na to, že „zvířátka a kytky“ nejsou způsobilé být subjekty základních práv.

Lepší chování lidí k životnímu prostředí se tak dá právní cestou dosáhnout pouze tehdy, pokud o to budou usilovat jiní lidé. Přesněji řečeno, pokud ti druzí budou namítat, že první zasahují svým chováním do jejich práv. Je tudíž třeba konstruovat právo na zdravé životní prostředí jako základní právo a různá nevhodná jednání kvalifikovat jako zásahy do tohoto práva.

---

<sup>1</sup> Za tento příměr děkuji Kateřině Šimáčkové.

Předkládaný příspěvek ukáže, jaké nevýhody má současná koncepce práva na zdravé životní prostředí a proč se v současnosti jako „nejsilnější zbraň“ používá argumentace právem na spravedlivý proces. Dále rozebere, jaké jsou konkrétní možnosti a limity uplatnění tohoto práva.

## **2. PRÁVO NA ZDRAVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ**

Právo na zdravé životní prostředí je konstruováno jako nárok každého žít v prostředí, kde není ohrožen jeho život nebo zdraví.<sup>2</sup>

To ovšem naráží na to, že teorie základních práv dosud není připravena na fungování světa v globálním měřítku. Technické možnosti jsou bohužel již na takové úrovni, že jednání jednoho konkrétního subjektu je způsobilé poškodit životní prostředí v takovém rozsahu, že to pocítí velké množství lidí. Jednak přímo (tj. například tím, že někdo založí požár, který zničí něčí dům i veškeré jeho okolí, z něhož získával obživu jako zemědělec) ale zejména nepřímo (kácení deštných pralesů má nedozírné důsledky v podobě zvýšení obsahu oxidu uhličitého v atmosféře a tím rostoucí teplotě, která může vést až k tání ledovců). I od těch, kteří jsou ovlivněni zprostředkovaně (tj. například hrozícím táním ledovců), totiž budou soudy podle stávajících konceptů základních práv požadovat důkaz, že existuje přímá souvislost mezi namítaným jednáním (tj. kácením deštných lesů) a újmou konkrétního žalobce.

Mnohem významnějším problémem ovšem je, že české soudy nepřipouštějí, že by právo na zdravé životní prostředí mohlo náležet právnickým osobám. Základní úvaha usnesení Ústavního soudu<sup>3</sup>, na něž se odvolávají všechna další rozhodnutí odpírající právo na zdravé životní prostředí právnickým osobám, je následující. Právnická osoba je umělá konstrukce, které nemůže nijak vadit, jaká je situace v oblasti životního prostředí. Ani sebestorší změny se nemohou dotknout podstaty právnické osoby.

Tím se však opomíjí skutečnost, že korporace (tj. právnické osoby založené jako účelová sdružení osob) jsou entitami založenými pro účinnější realizaci společného zájmu fyzickými osobami<sup>4</sup>. Dospíváme tak k absurdnímu závěru, že jestliže několik fyzických osob, z nichž každá má právo na zdravé životní prostředí, založí k usnadnění výkonu tohoto práva právnickou osobu, je tato jejich snaha zmařena

---

<sup>2</sup> CHOMA, Hlako. The environmental rights entered in the constitutions: A critique. In: *US-China Law Review*, ISSN 15486605; Jan2008, Vol. 5 Issue 1, s. 2.

<sup>3</sup> Jde o usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

<sup>4</sup> TELEČ, Ivo. *Spolkové právo*. Vyd. 1. Praha : C.H. Beck, 1998, s. 26.

konstatováním, že právnická osoba právo na zdravé životní prostředí nemá.

Tato koncepce je doktrínou označována jako stěžejí udržitelná<sup>5</sup>. V rozhodovací praxi soudů však není vidět tendence směřující k posunu směrem k přiznání práva na zdravé životní prostředí též právnickým osobám.

### **3. PROCESNÍ PRÁVA PRÁVNICKÝCH OSOB A JEJICH VÝZNAM**

Koncepce odírající právnickým osobám možnost domáhat se práva na zdravé životní prostředí prakticky nutí ekologické organizace k tomu, aby se domáhaly výlučně svých procesních práv.<sup>6</sup>

Dosavadní činnost ekologických organizací tak měla blahodárný vliv na „výchovu“ správních orgánů k dodržování všech různých standardů. Díky kasačním rozhodnutím soudů se správní orgány dozvěděly, že opravdu musí zveřejňovat veškeré potřebné informace o probíhajících a budoucích řízeních a že veřejná jednání, tam kde to zákon vyžaduje, se skutečně musí konat. Taktéž všechny připomínky musí být patřičně vypořádány.

Tato činnost vedla ke kultivaci veřejné diskuse v tom smyslu, že se vytvořily podmínky, v nichž může veřejná diskuse probíhat. Správní orgány si zvykly, že je třeba vytvořit prostředí pro tuto diskusi (tj. poskytovat veškeré podkladové informace) a naslouchat připomínkám. Dostáváme se tak postupně do stavu, kdy správní orgány (ne nutně hned na první pokus) pečlivě vypořádávají všechny připomínky dotčené veřejnosti.

Může však nastat situace, kdy vypořádáním připomínek dochází (slovy Ústavního soudu) k sofistikovanému odůvodňování zjevné nespravedlnosti. Zde již právo na spravedlivý proces nepomáhá, neboť negarantuje právo na správný výsledek procesu.

### **4. ZÁVĚR**

V příspěvku jsem shrnul důvody, proč je v současnosti možné bránit životní prostředí prakticky pouze domáháním se procesních práv.

---

<sup>5</sup> ČAPLA, Nikola: Vybrané problémy participace subjektů práva životního prostředí na rozhodování a soudní ochrana jejich práv. In HRŮŠOVÁ, Klára (ed.): Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví. Sborník příspěvků ze semináře. LexisNexisCZ. 2008, s. 92.

<sup>6</sup> Srov. Podnět Ekologického právního servisu Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy dostupný na internetových stránkách Ekologického právního servisu : [http://aa.ecn.cz/img\\_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Stiznost\\_Aarhus\\_CC\\_CZ\\_cl9\\_prekklad.pdf](http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Stiznost_Aarhus_CC_CZ_cl9_prekklad.pdf) [citováno dne 12. 12. 2011] ; bod 33 podnětu.

zároveň jsem však nastínil největší úskalí tohoto přístupu. Nutností dodržovat určitá procesní pravidla se ničení životního prostředí pouze znesnadňuje, nikoliv vylučuje. Pokud všichni dodrží všechna procesní pravidla, stále to může dopadnout tak, že se zájmům přírody nedostane patřičné ochrany.

Domnívám se proto, že je na čase přehodnotit dosavadní koncepci přístupu k soudu ve věcech ochrany životního prostředí a otevřít přístup do řízení též věcným argumentům právnických osob popřípadě dokonce každému (tj. zavést ve věcech životního prostředí princip *actio popularis*).

#### Literature:

- ČAPLA, Nikola: Vybrané problémy participace subjektů práva životního prostředí na rozhodování a soudní ochrana jejich práv. In HRŮŠOVÁ, Klára (ed.): Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví. Sborník příspěvků ze semináře. LexisNexisCZ. 2008. 142 s. ISBN 987-80-86920-27-6
- CHOMA, Hlako. The environmental rights entered in the constitutions: A critique. In: US-China Law Review, ISSN 15486605; Jan2008, Vol. 5 Issue 1, p1-14.
- usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97 (dostupné prostřednictvím webu [nalus.usoud.cz](http://nalus.usoud.cz))
- Podnět Ekologického právního servisu Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy dostupný na internetových stránkách Ekologického právního servisu : [http://aa.ecn.cz/img\\_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Stiznost\\_Aarhus\\_CC\\_CZ\\_cl9\\_preklad.pdf](http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Stiznost_Aarhus_CC_CZ_cl9_preklad.pdf) [citováno dne 12. 12. 2011]
- TELEEC, Ivo. Spolkové právo. Vyd. 1. Praha : C.H. Beck, 1998. 254 s. ISBN 8071791946

#### Contact – email

*Jaroslav.benak@gmail.com*

## **SOCIÁLNÍ DIMENSE PRÁVA NA SPRAVEDLIVÝ PROCES**

*MICHAL ČEPELA*

Právnická fakulta, University Karlovy, Česká republika

### **Abstract in original language**

Článek se zaměřuje na vysvětlení pojmu a podstaty sociální dimense práva na spravedlivý proces. Zabývá se negativním vlivem neoliberální ideologie na uplatňování lidských práv včetně práva na spravedlivý proces. Na závěr se zaměřuje na fiktivnost práva na spravedlivý proces v podmínkách soumraku sociálního státu.

### **Key words in original language**

právo na spravedlivý proces, sociální dimense, lidská práva, neoliberální ideologie, soumrak sociálního státu.

### **Key words in original language**

právo na spravedlivý proces, sociální dimense, lidská práva, neoliberální ideologie, soumrak sociálního státu

### **Abstract**

The article focused on explaining the concept and the essence of social dimension of the right to a fair judicial proceedings. It concerns the negative impact of neoliberal ideology on the implementation of human rights including the right to a fair judicial proceedings. Finally it deals with a fictitiousness of the right to a fair judicial proceedings in conditions of the twilight of the welfare state. lines.

### **Key words**

fair judicial proceedings, human rights, neoliberal ideology, twilight of the welfare state.

### **ÚVOD**

Právo na spravedlivý proces je jedním z nejzásadnějších práv nějakým způsobem zakotvených ve všech právních řádech demokratických zemí. Vychází z přirozenoprávní teorie, která staví na svobodě a rovnosti lidí a historie vývoje tohoto práva se táhne minimálně od Magna charta libertatum z roku 1215, prvního právního textu, kde bylo zakotveno právo na právní ochranu – odvolání se proti nezákonnému uvěznění, přes Habeas corpus act z roku 1679, který obsahoval určité záruky osobní svobody, nedotknutelnosti poddaných vůči koruně při trestním řízení, a kterým došlo k oddělení moci výkonné od moci soudní, až k osvícenské filosofii s dělbou mocí ve státě (Charles Louis Montesquieu) a listinami práv, které přinesli revoluce americká a zejména Velká francouzská revoluce. Sociální aspekt práva na spravedlivý proces úzce souvisí s demokratizací politiky a postupným vznikem dnešních hospodářských, kulturních a sociálních práv. Byli to právě výrazní aktéři Velké francouzské

revoluce Maximilien Robespierre, Jean-Paul Marat či girondistický poslanec a zároveň účastník bojů amerických kolonií za nezávislost Thomas Payne, kteří přišli s materiálními pojistkami práv občanů. Jakobínská ústava z roku 1793, která však nedošla svého naplnění, obsahovala právo na práci a právo na vzdělání. Tato práva jsou důležitými podpůrnými právy, která občanům zajišťují materiální předpoklady pro reálné vymožení spravedlnosti. Práci si člověk zajistí nejen prostředky své obživy, není tak odkázán na živoření a trestnou činnost, ale může si dovolit i zaplacení právního zástupce. Právo na vzdělání člověku dává předpoklady pro to, aby reálně mohl hájit svá práva i sám.

## **1. POSITIVNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA**

V právním řádu České republiky je právo na spravedlivý proces zakotveno v čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod, materiálně by pak toto právo měly zajišťovat články Hlavy čtvrté o hospodářských, sociálních a kulturních právech, dále pak je právo na spravedlivý proces zakotveno v čl. 6 a 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (z roku 1950, ratifikovaná České a slovenské federativní republiky roku 1992), v materiálním smyslu ještě v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966.

Systematika listiny základních práv a svobod řadí právo na spravedlivý proces do základních práv v rovině obecné a v rovině speciální mezi práva na soudní a jinou ochranu (5. hlava Listiny).

Obsahem práva na spravedlivý proces je poměrně široký katalog dílčích procesních práv, která mimo jiné zahrnují: právo na projednání věci bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě, právo na zákonnou procesní úpravu (tj. vyloučení arbitrárních postupů správního úřadu nebo soudu), právo na veřejné projednání věci (vztahuje se pouze na řízení před soudem, a to jen v I. stupni) – vyloučení veřejnosti je možné jen v zákonem stanovených nezbytných případech; rozsudek však musí být vyhlášen veřejně vždy, právo na nestrannost a nezávislost soudu nebo správního úřadu, zásada rovnosti stran, právo na zákonného soudce, právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. V trestním řízení má obviněný navíc právo být seznámen s obviněním v jazyce, který ovládá, právo na obhajobu, včetně práva obhajovat se osobně, zásada presumpce nevin, právo odepřít výpověď, právo na bezplatnou pomoc tlumočnicka, zásada nullum crimen sine lege, nullum poena sine lege, in dubio pro reo, právo na odvolání. Dále je nutno připomenout obhájce ustanoveného obviněnému soudem z úřední povinnosti (ex officio) v případě nutné obhajoby. Takový obhájce je nazýván obhájcem ex off. Obviněný má možnost si obhájce zvolit. Pokud tak však do určité doby neučiní je mu soudem ustanoven. I po tomto ustanovení si obviněný může zvolit obhájce na plnou moc. Poté, co se tak stane, obhájce ex off se svou obhajobou končí a na jeho místo nastupuje obhájce, kterého si obžalovaný zvolil.



## **2. KLASICKÝ PRÁVNÍ STÁT A PRINCIP LEGALITY**

Historia, *magistra vitae*. Pokud chceme prozkoumat, co znamená právo na spravedlivý proces, zejména ve své sociální dimenzi, pro občana demokratického právního státu, je nutno prozkoumat vývoj tohoto fenoménu z historické perspektivy ve spojení s vývojem státu. Zastavme se tedy nejprve u klasického právního státu.

Proti absolutistickému státu, který nijak neomezoval moc panovníka se po revolucích vedených třetím stavem, tj. měšťanstvem, v průběhu 18. století vyvinul coby jeho protipól klasický právní stát. Ideově vycházel z myšlenek osvícenských filosofů, jakými byl John Locke, Charles Louis Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau a inspiroval se i utilitarismem Jeremyho Benthama apod. Kvůli tomu bývá často nazýván též státem liberálním. Počítal s rozdělením moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a stavěl na principu legality. Vyznačoval se nonintervecionalistickým přístupem, tj. projevoval kvalifikovaný nezájem o majetkové, hospodářské a sociální osudy občanů. „Zároveň ovšem pravidlo, že „jakékoliv omezení osobní nebo majetkové svobody občanů je možné pouze na základě zákona“, je součástí zmíněného principu neintervence a patří nepochybně ke kladným znakům právního státu. Je to uskutečnění zásady, že každému občanu je dovoleno činit všechno to, co není zákonem zakázáno.“

„Jasně vyjádření monopolu státu na právo v éře liberalismu znamená zásadu, že vládu lze vykonávat jen právní cestou. Za tohoto stavu je tedy princip právního státu v podstatě formálním principem. Reálnějším obsahu tohoto principu se ale dostává ... rozšířením principu legality z moci soudní i na moc výkonnou, totiž zavedením právní kontroly veřejnoprávních vztahů vedle dosavadní právní kontroly vztahů soukromoprávních soudy.“ Vzniká správní soudnictví, které občanům umožňuje hájit svá práva u soudu i vůči rozhodnutím státních orgánů. Zákonodárství, soudnictví a správa jsou v tomto kontextu rozděleny mezi orgány na sobě vzájemně nezávislé. Liberální stát kladl na sebe tři nároky, „totiž požadavek zákonitosti správy, požadavek samosprávy a požadavek správního soudnictví. Zákoností správy byl sledován cíl vymanit exekutivu z područí absolutistické vůle panovníka. Zavedením samosprávy do veřejné správy nacházel uplatnění záměr přímé účasti třetího stavu na veřejné moci. A konečně instalací instituce právního soudnictví se vytvářely záruky, že vůle měšťanstva vyjádřená v zákonech bude realizována ve veřejné správě bez ovlivnění osobami vymykajícími se právní kontrole. Šlo o vyloučení vlivu dosavadních držitelů moci především v oblasti exekutivy. Aby správní úředník vykonávající politickou vůli vrchnosti neměl v otázce správního práva poslední slovo. Jinými slovy, aby protiklad mezi ochranou veřejného nebo státního zájmu a uskutečňováním práva byl řešen relativně objektivním způsobem. Přezkoumání, zda konkrétní správní akt je skutečným aktem aplikace

správního práva, a nikoliv pouze projevem správní politiky bez právního podkladu, mělo příslušet soudci.“

Klasický právní stát přišel s principem legality, což byl krok směrem k spravedlivé justici. Je však nutno říci, že se nikterak nestaral o sociální poměry svých občanů, což činilo spravedlnost pouze čistě formální spravedlností. Klasický právní stát neposkytoval dostatečné materiální záruky pro spravedlivého procesu, tj. nerozvinul sféru sociálních práv. Drakonické trestní právo dále přispívalo k sociálně-darwinistickému charakteru společnosti jak je popisována například v románu Victora Huga Bídníci či v románech Charlese Dickense. Na svou dobu pokrokový právní a politický liberalismus byl totiž většinou pouze doplňkem liberalismu hospodářského.

### **3. HOSPODÁŘSKÝ LIBERALISMUS A SOCIÁLNÍ PODMÍNKY PRO UPLATNĚNÍ PRÁVA NA SPRAVEDLIVÝ PROCES**

Hospodářský „liberalismus předznamenáný fikcí tzv. homo oeconomicus, tzn. představou individua vedeného pouze svým osobním prospěchem a provázený fysiokratickým heslem „laissez faire, laissez aller, le monde va de lui-meme“ jako kvintesencí klasického liberalismu, osciloval kolem zbožných zásad tzv. svobodného hospodaření, svobodné soutěže a svobodného trhu.“ Tržní komoditou se stává i práce, ze které se stává zboží stejně tak jako z ostatních lidských potřeb. „Liberálové byli vždy přesvědčeni, že trh je spravedlivý, podle A Smitha je trh přímo synonymem spravedlnosti, neboť se zde směřuje výhodně pro obě strany. Klasičtí liberálové se proto stavěli proti jakékoliv alternativě k čistě peněžní závislosti člověka jako pracovní komodity na trhu, neboť oslabení této závislosti by narušovalo posvátné ekvilibrium poptávky a nabídky na trhu.“

V praxi ovšem aplikace této „svobody“ trhu znamenala vytvoření privilegovaných tříd, které na sebe strhly veškerá politická práva. „Samotný vývoj liberalismu na poli hospodářském vedl přímo ke vzniku hospodářsky silných jednotek. Hospodařící subjekt byl přirozeně veden ve své činnosti principem více méně neomezeného egoismu, takže tento moment odpovídající věrně podstatě hospodářského liberalismu měl za následek, že několik málo jedinců ovládlo hospodářskou sféru.“ Tyto majetné třídy dokázaly prosadit volební censy, které z výkonu volebního práva vyřazovaly většinu společnosti. Vznikla pays legal, kde pouze majetní měli volební právo a právo být zastoupeni v zákonodárných sborech. Nejvýrazněji se tyto tendence projevovaly v období nadvlády finančního kapitálu například v období tzv. orleanistické restaurace ve Francii let 1830 až 1848. Na právo v tomto období se lze pohlížet jako na nástroj moci, jak jej definovali stoupenci politicky orientované právní vědy a teorie konfliktu, „kteří vidí v právu především nástroj k prosazování politických a ekonomických zájmů. Nelze zde nezmínit známou definici klasiků marxistické teorie Karla Marxe (1818 – 1883) a Bedřicha Engelse (1820 – 1895), kteří v Manifestu komunistické

strany (1848) vymezili právo jako „vůli vládnoucí třídy povýšenou na zákon, vůli, jejíž obsah determinují materiální podmínky života dané třídy.“ Marx situaci v „červencové monarchii“ popisuje takto: „Když po červencové revoluci provázal liberální bankéř Laffitte triumfálně svého kmotra, vévodu z Orleánu, na radnici, pronesl tato slova: „Od nynějška budou vládnout bankéři.“ Laffitte prozradil tajemství revoluce.

Za Ludvíka Filipa nevládla francouzská buržoasie, nýbrž jen jedna její frakce – bankéři, králové burs, králové železnic, majitelé uhelných dolů, dolů na železnou rudu a lesů, část s nimi spojeného velkostatkářstva – tak zvaná finanční aristokracie. Seděla na trůně, diktovala ve sněmovně zákony, rozdělovala místa ve státní službě od ministerstva až po trafiky. ...

Maloburžoasie všech odstínů, právě tak jako rolnictvo byly z účasti na politické moci úplně vyloučeny. Konečně byli v oficiální opozici nebo zcela mimo pays legal ideologičtí zástupci a mluvčí uvedených tříd, jejich učenci, advokáti, lékaři atd., zkrátka jejich tak zvané kapacity.

Pro svou finanční tíseň závisela červencová monarchie již od počátku na vysoké buržoasii a její závislost na vysoké buržoasii byla nevyčerpatelným zdrojem rostoucí finanční tísně. Je nemožné podřídit státní správu zájmům národní výroby, není-li dosaženo rovnováhy v rozpočtu, rovnováhy mezi státními výdaji a státními příjmy? A jak dosáhnout rovnováhy bez omezení státních výdajů, t. j. bez porušení zájmů, které byly oporami panujícího režimu, a bez nového rozdělení daňových břemen, t. j. bez převalení značné části daňových břemen na bedra vysoké buržoasie?

Zadluženost státu byla naopak přímo v zájmu té buržoasní frakce, která vládla a vydávala zákony prostřednictvím sněmoven. Státní deficit byl právě hlavním předmětem její spekulace a hlavním zdrojem jejího obohacování. Po každém roce nový deficit. Po uplynutí čtyř až pěti let nová půjčka. A každá nová půjčka skýtala finanční aristokracii novou příležitost k okrádání státu; stát, uměle udržovaný na pokraji bankrotu, byl nucen sjednávat s bankéři půjčku za nejnevýhodnějších podmínek. Každá nová půjčka skýtala novou příležitost k olupování obecnosti, které ukládalo své kapitály do státních dluhopisů, bursovními operacemi, do jejichž tajů byly vláda a sněmovní většina zasvěceny. Vratký stav státního úvěru a znalost státních tajemství dávaly vůbec bankéřům a jejich spolčencům ve sněmovně a na trůně možnost vyvolat mimořádné náhlé kolísání kursů státních papírů, které po každé nutně vedlo k ruinování spousty menších kapitalistů a k úžasné rychlému obohacování velkých hráčů.“

Není tedy divu že v tomto období neexistovala takřka žádná právní úprava pracovněprávních vztahů a zákony vylučovaly jakékoliv sdružování dělnictva k hájení svých zájmů. I relativně špatné sociální zákonodárství, které tehdy existovalo, bylo spíše zásluhou konservativních kruhů, vycházejících z principu noblesse

oblige . Formálně bylo právo na spravedlivý proces v tomto období sice dodržováno , ale pro většinu společností, vyjma příslušníků pays legal, nebyla justice finančně dostupná.

#### **4. SOCIÁLNÍ DIMENSE PRÁVA NA SPRAVEDLIVÝ PROCES V LIBERÁLNĚ-DEMOKRATICKÉM PRÁVNÍM STÁTĚ A V MODERNÍM DEMOKRATICKÉM PRÁVNÍM STÁTĚ**

Po revolučním roce 1848 a následných revolučních vystoupeních se poměry postupně demokratisovaly a ke konci 19. století si nižší sociální třídy ve většině zemí Evropy vydobily všeobecné hlasovací právo a určitá, byť omezená, sociální práva. Nešvary klasického právního státu v kombinaci s hospodářským liberalismem však nadále pokračovaly. Stranický systém se transformoval v čistou partiokracii – vládu řídicích aparátů hlavních politických stran, která je pro tzv. liberálně-demokratické státy charakteristická. To mělo za následek, že na soudy byly vytvářeny politické tlaky tou kterou zrovna vládnoucí stranou či koalici stran.

„Nedostatečnost liberálního právního státu byla pocíťována delší dobu. Jeho kritika zesílila zejména po první světové válce a do značné míry sdílela společné osudy s kritikou liberalismu.“ Předpoklad volné hry tržních sil a volné soutěže byl popřen. „Demokratický stát má být založen nejen na svobodě a rovnosti v právním smyslu, ale i na dalších pozitivních hodnotách demokracie. Svoboda v liberalistickém smyslu nepostačuje .... První princip demokracie je suverenita lidu.“ Demokracie je „vláda veškerého lidu na rozdíl od vlády určitých tříd privilegovaných dle původu (aristokracie), majetku (timokracie) nebo hodností úředních (byrokracie), od vlády jedné osoby (monarchie), malé skupiny (oligarchie)“ apod. ; „navazující princip je kontrola vládnoucích ovládanými. Tu nepostačuje funkce parlamentní oposice nebo vůbec moci výkonné. Jde o kontrolní mechanismy občanské společnosti počínaje veřejným míněním, sdělovacími prostředky až po institucionalisované formy občanské kontroly. Uskutečňování těchto kontrolních funkcí je závislé nejen na vytvoření potřebných právních institucí a prostředků, ale také na existenci nezávislého tisku a jiných prostředků hromadného sdělování a na dostupnosti důležitých informací. Kromě legislativního zabezpečení podmínek fungování autentické demokracie nutně je zapotřebí politického zajištění demokratického prostředí. Státu přísluší úkol zajišťovat svobodu všem. Stát má v pozitivním smyslu osvobodovat lidské skupiny i jednotlivce a dávat jim existenční podmínky.“

„Nejedná se jen o demokracii politickou, ale i hospodářskou , kulturní a sociální ... , má být vládou lidu z lidu a pro lid ... Stát má v této společnosti svobodných a rovnoprávných lidí, bez výjimky jejich politické organizace, za povinnost vytvářet spravedlivé, tj. přiměřené podmínky pro rozvoj osobnosti a garantuje existenci lidsky důstojnou.“ Moderní demokratický právní stát je tedy zároveň státem sociálním, který k právům občanským (zajištění individuální svobody a rovnosti před zákonem), politickým (zajištění participace na

rozhodování a na moci zejména vytvářením politických reprezentací) přidává i práva sociální (zajištění sdílení minimální úrovně ekonomického blahobytu, sociálního zabezpečení při ohrožení sociální situace jedince jedince a kulturního dědictví). Sociální práva dále zformoval „do podoby sociální ho občanství, které je stát povinen respektovat, a to nejen tím, že tato práva neruší, ale naopak svou aktivitou naplňuje... Sociální stát tedy představuje v současnosti podstatnou charakteristiku moderního státu a zajišťování sociálních aktivit státu se posunuje z role pomocného mechanismu směrem k institucionálnímu jádru západních společností“

Moderní demokratický právní se dále zakládá na vládě dobrého práva. „Dobré právo je takové právo které kvantitativně i kvalitativně odpovídá požadavkům celé občanské společnosti.“ „V demokratickém právním státě je splněn požadavek právnosti státních funkcí (formální i materiální), stejně jako požadavek legitimacy státních funkcí (decentralisace, veřejná kontrola, právní odpovědnost). Zákonodárnému orgánu jako orgánu svrchovaného lidu přísluší pouze le pouvoir législatif (pouvoir constitué ), zatímco lidu jako základnímu subjektu demokracie přísluší le pouvoir constituant . Representant moci výkonné, tj. vláda, je vládou ku prospěchu všech – dominium politicum. Moc soudní stejně jako ostatní státní moci není svrchovaná. Jejím úkolem je prosazovat zákon, nikoliv vlastní představy o zákoně. Má garantovat dodržování zákona a zachovávání právních jistot občanů a ostatních právních subjektů. V rozhodovaných právních sporech má především nalézat právo obsažené v zákonech a jen v případech právních mezer je vyplňovat právními principy, zásadami a vzít v úvahu legis ratio, není-li možné použít interpretační postup per analogia legis sive per analogia iuris. Je tedy svrchovanost zákona korespondující spravedlivému právu výsledkem suverenity lidu a právního státu v demokratické společnosti. Vůle zákonodávce je však nekaratelná jen do té míry, dokud odpovídá skutečné vůli lidu a všem dimensím lidských práv. Jen za splnění těchto kautel se jedná o demokraticky kvalifikované právo – ius iustum, tzn. právo spravedlivé, dobré.“

Vzhledem k dodržování základních sociálních práv občanů naplňováním principu sociálního občanství a dbaní na rovnost při přístupu ke spravedlnosti (zvýšená ochrana spotřebitele, nedusící soudní poplatky, rychlost a efektivnost soudů) není přístup k právu odepřen ani níže sociálně postaveným vrstvám společnosti. Sociální rozdíly ovšem nejsou v tomto typu států nikterak velké. Garance přístupu ke kvalitnímu vzdělání všech stupňů ve veřejných školách po prokázání studijních předpokladů všem občanům státu bez rozdílu zdarma, zajišťuje vyšší celospolečenské právní vědomí a dává tak občanům větší šance na obhájení svých práv.

Demokratický právní stát stojí na bezvýhradném a těsném sepětí demokratického politického zřízení, právního státu a státu sociálního.

## **5. NEGATIVNÍ VLIV NEOLIBERÁLNÍ IDEOLOGIE NA UPLATŇOVÁNÍ LIDSKÝCH PRÁV VČETNĚ PRÁVA NA SPRAVEDLIVÝ PROCES**

V současnosti ovšem principy demokratického právního státu zastřeně i otevřeně narušuje působení neoliberální ideologie, která „je postavena na principu individua řízeného trhem. Odmítá jakoukoliv sociální politiku a glorifikuje sociální pozice „nezávislých“ podnikatelů. Podezřívavě a odmítavě se staví k hospodářsky závislé většině a jejím organizacím. Stojí na přesvědčení, že mechanismus ekonomického fungování společnosti řídí všechny její ostatní funkce a že rozhoduje o konečné podobě společenské struktury.“ Tato ideologie ve své nejvyostřenější podobě tzv. anarchokapitalismu zcela odmítá stát a na jeho místo staví síťovou strukturu složenou z obchodních společností a samostatně podnikajících osob. V mírnějších podobách pak neoliberální ideologie hlásají stát co nejmenší, ovšem ne nutně stát co nejslabší, který jen jakým si úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Zbytek státních funkcí je tzv. „outsorcován“ soukromému sektoru. Stát nakupuje služby potřebné pro svou činnost od soukromých společností.

Jak tato ideologie pohlíží na oblast práva a ochrany občanů a jaký má vztah k právu na spravedlivý proces se pokusíme doložit výkladem Josefa Šímy z jeho knihy *Právo a obrana jako zboží na trhu*. Tato studie vychází z myšlenek Belgického představitele klasického předdemokratického liberalismu Gustave de Milinariho, představitelů rakouské školy, jedné z odnoží neoliberální ideologie, Murraye Newton Rothbarda a Hanse-Hermannna Hoppeho a předvádí nám vizi zcela privatizované justice a bezpečnostních sil.

Rothbardova theorie odmítá monopol státu na výklad práva a moc vybírat daně, protože vlivem státního monopolu údajně roste cena a klesá kvalita státem poskytované ochrany a vymáhání práva. Stát navíc upřednostňuje zájmy držitelů státních úřadů a neustále rozšiřuje sféru svého vlivu .

„Obrana ve svobodné společnosti (včetně takových služeb chránících životy a majetek jako jsou policejní ochrana a rozhodnutí soudu)“, uzavírá Rothbard, „by proto musela být poskytována lidmi nebo firmami, které a) získaly své příjmy dobrovolně a ne útlakem a b) nečiní si právo – tak jako stát na povinný monopol policie nebo právní ochrany... Firmy zajišťující bezpečnost si musí volně konkurovat a nepoužívat násilí proti nikomu, kdo na ně nezaútočí, stejně jako všechny ostatní firmy, které svobodný trh zásobuje zbožím a službami. Služby poskytování bezpečnosti, podobně jako všechny ostatní služby budou poskytovány trhem a pouze trhem. To znamená, že každý vlastník soukromého majetku by měl možnost podílet se - ve spolupráci s ostatními vlastníky – a s využitím jejich majetku – na výhodách dělby práce a hledat lepší ochranu svého majetku, než mu umožňuje obrana vlastními silami. Každý by mohl nakupovat a prodávat, komu by chtěl, mohl by uzavírat smlouvy o ochraně a právních službách s kýmkoliv by chtěl, a každý by mohl v kterýkoli

okamžik tuto spolupráci přerušit a rozhodnout se opět pro ochranu svého majetku vlastními silami, nebo změnit svou příslušnost k nějaké ochranné instituci.“

Právní, policejní a obranné služby by byly pravděpodobně poskytovány na základě předplatného na požádání. Konkurence by vedla ke zvyšování kvality těchto služeb a ke snižování cen. Autor připouští ovládnutí určitých lokalit jednou agenturou poskytující tyto služby, ale nezdá se mu to pravděpodobné vzhledem k vlivu konkurence a neexistenci teritoriálního monopolu. Tyto služby by nejspíše poskytovaly pojišťovací agentury, pro které je dle autora snižování zločinnosti v jejich přímém zájmu.

„Existovalo by pravděpodobně pouze několik systémů odvolacích soudů a každý z nižších soudů by se honosil před svými zákazníky tím, že je členem těch systémů odvolacích soudů, které jsou známy svou efektivností a čestností. Rozhodnutí odvolacího soudu mohou být poté společností považovány za závazná. Samozřejmě v základním zákonném ustanovení (Law Code) by byla zakotvena nějaká taková doložka, že rozhodnutí jakýchkoliv dvou soudů bude považováno za závazné, tj. tato doložka bude určovat okamžik, ve kterém soudy budou moci provést opatření proti straně, jež byla prohlášena vinnou.“

„Základní zákonné ustanovení ryze svobodné společnosti by jednoduše stanovovalo libertariánský axiom: zákaz jakéhokoli násilí proti osobám nebo majetku druhých (s výjimkou obrany něčího života nebo majetku), kde je majetek definován jako vlastnictví sebe sama plus vlastnictví zdrojů, které člověk našel nebo koupil, popřípadě obdržel poté, co vlastnictví bylo již takto přetvořeno. Úlohou tohoto ustanovení by bylo popsat implikace tohoto axiomu (např. libertariánské oddíly v obchodním právu nebo zvykovém právu by byly přijaty, oddíly, které přidal stát, by byly vypuštěny). Ustanovení by bylo poté používáno v konkrétních případech soudci působícími na svobodném trhu a ti by se zavázali řídit se těmito ustanoveními.“

„Každý systém práva musí obsahovat nějakou mez, na které se společnost shoduje, mez, kterou končí právní procedura a začíná uplatňování trestu proti usvědčeným zločincům. Nevzniká ale potřeba existence jediného monopolního soudu jako instituce s konečnou rozhodovací pravomocí, a ani by tomu tak ve svobodné společnosti nemohlo být. Libertariánské základní ustanovení by například umožňovalo dvouúrovňový systém odvolání, protože vždy existují dvě protestující strany, navrhovatel a obžalovaný.“

Vzhledem k tomu, že právo a bezpečnost v konstrukcích těchto neolibertariánských myslitelů spadá ponejvíce do oblastí pojišťovnictví a v tržní logice má přinést nejvyšší výnos s co nejnižšími náklady, působí naprosto otevřeně segregacně a implicitně počítá s partikularitou práva. Tato partikularita vznikne na základě rozdílných „pojistných smluv“, které nastavují různé podmínky a právní režimy dle místa, kde „zákazník“ žije i dle jeho finančního

zajištění. Staví totiž na exaltovaném timokratickém principu - občanská práva jsou odstupňována dle majetku, protože i ona jsou v tržními komoditami. To dokresluje následující vpravdě cynická citace vykreslující proti čemu se v neoliberální logice pojistit nelze: „Chci dále analyzovat a systematicky vyjasnit tento návrh: ochrana a obrana jsou pojištěním a mohou být poskytovány pojišťovacími agenturami. ... člověk se nemůže pojistit proti všem rizikům svého života. Nemohu se například pojistit proti spáchání sebevraždy nebo proti tomu, že si sám zapálím vlastní dům, že se stanu nezaměstnaným, že se mi nebude chtít ráno z postele, nebo proti tomu, že nebudu postižen ztrátami z podnikání, protože v každém z uvedených případů mám úplnou nebo částečnou kontrolu nad pravděpodobností možného výsledku. Tato a podobná rizika musí člověk podstupovat individuálně.“

Jak již bylo naznačeno výše, se neoliberální úvahy vyznačují stupňující se sociálně darwinistickou logikou. J. Šíma dále pokračuje: „namísto toho, aby byla odškodněna oběť zločinu, kterému se nezabránilo prevencí (jak by tomu mělo být), nutí vláda oběti tentokrát v roli daňových poplatníků uhradit ještě jednou náklady spojené se zatčením, uvězněním, rehabilitací a případně i zábavou jejich agresorů. A místo toho, aby vláda požadovala vyšší ceny za ochranu v oblastech s vysokou zločinností a nižší v oblastech s nízkou zločinností, dělá pravý opak. Uvaluje vyšší daně na oblasti s nižší zločinností a vysokou hodnotou majetku, než v oblastech s vysokou zločinností a nízkou hodnotou majetku, či dokonce obyvatele těchto oblastí - „slums“ - dotuje na úkor prvně zmíněných. Nahlodává tak společenské podmínky, které jsou pro zločin nepříznivé a na druhé straně podporuje ty, které vytvářejí pro zločin podmínky příznivé.“ Bezpečnostní agentury by si tvořily analýzu rizikových lokalit a rizikových skupin obyvatel (i na základě etnického původu, pohlaví, zaměstnání, velikosti majetku) a podle toho pak nastavovali pojistné podmínky. V důsledku toho by byli obyvatelé tzv. dobrých oblastí oprávněni segregovat celé skupiny obyvatel do ghet (tzv. špatné oblasti) a obyvatelům tzv. špatných oblastí by vzhledem k vysokým cenám pojištění zbyla k potlačení zločinu jen svépomoc. „Je zřejmé, že by se pojišťovatelům nepodařilo zcela odstranit rozdíly mezi „dobrymi“ a „špatnými“ oblastmi. Je také docela možné, že tyto rozdíly by se ještě zvýraznily. Pojišťovatelé by měli sami ještě větší zájem na této diskriminaci než kterýkoli jejich klient. Usilovali by o přijímání pouze těch imigrantů, jejichž přítomnost by přispívala ke snížení rizika zločinu a zvyšovala hodnotu majetku, a o vylučování těch, jejichž jejichž přítomnost vede k vyššímu riziku a nižším hodnotám majetku.“

Právo na spravedlivý proces je tedy v této logice chápáno jako možnost nejmajetnějších vrstev obyvatelstva pojistit se pro nejruznější případy sporů s jinými osobami téhož společenského statusu a zajištění proti ohrožení (v nejširším slova smyslu) těchto privilegovaných osob osobami s nižším společenským statutem.



## **6. FIKTIVNOST PRÁVA NA SPRAVEDLIVÝ PROCES V PODMÍNKÁCH SOUMRAKU SOCIÁLNÍHO STÁTU**

Pokusme se o výhled, postavený na sociologii města, jak by mohla již poměrně brzy při pokračování již nastoupených trendů vypadat česká společnost, a jaké vyhlídky by měly jednotlivé společenské vrstvy občanů na uplatnění svého práva na spravedlivý proces.

V současnosti se také v České republice projevuje proces tzv. gentrifikace, tj. „proces, při němž dochází k rehabilitaci obytného prostředí některých čtvrtí v centrálních částech velkých měst a k postupnému vytlačování a nahrazování původního obyvatelstva příjmově silnějšími vrstvami příchozích „gentrifirů“.“ Zmíněnými čtvrtěmi jsou zejména části měst v historickém centru „často ve speciálních polohách na vyvýšenině či podél vodních nebo parkových ploch. Taková část města je „objevena“ a osídlena mladými ... rodinami či jedinci, často bezdětnými, kteří střední až vyšší příjmy získávají jako solidně postavení úředníci, odborníci či podnikatelé.“ V České republice tak činí často movití cizinci. Realitní kanceláře v centrech měst skupují i celé bloky domů. „Nově příchozí yuppies (young urban professionals), se značně vysokým společenským statusem, vytlačují a nahrazují původní chudé obyvatelstvo, mezi nímž se z pravidla vyskytuje vyšší podíl starších lidí. Zatímco původní obyvatelstvo bylo často v nájmu či podnájmu, v průběhu gentrifikace dochází k transformaci nájemních vztahů na vztahy vlastnické. Gentrifikace obvykle zasahuje velmi malá území, z nichž se pak může šířit do sousedních bloků či čtvrtí, pokud je tam domovní fond vhodný pro gentrifiery. Proces je vždy doprovázen vysokým zvýšením nájmu a cen bytů a domů.“ Dále jsou v centrálních čtvrtích měst skupovány domy, kde jsou zřizovány kanceláře, luxusní obchodní domy apod.

Nižší sociální vrstvy se stahují na okraje měst a na panelová sídliště. Realitní kanceláře zde odkupují byty od problémových nájemníků, resp. domy s problémovými nájemníky od obce se závazkem, že za tyto nájemníky obci zaplatí dluhy a zajistí jim náhradní bydlení. Tyto problémové nájemníky následně stěhují do ubytoven s nevyhovujícími hygienickými podmínkami v okrajových oblastech státu, kde jsou ale často vyšší nájmy, než v centrech krajských měst. Tyto přemrštěné nájmy jsou následně hrazeny ze státního příspěvku na bydlení. Vyšší koncentrace problémových jedinců padajících čím dále tím rychleji do sociálního vyloučení, což vede ke zvýšení kriminality a zvýšení výskytu dalších sociálně-patologických jevů. Zvláště nebezpečná je v tomto ohledu lichva, která u těchto skupin obyvatel vytváří bludný kruh, ze kterého se téměř nedá uniknout. Vzniká konflikt se starousedlíky a tlak na vznik uzavřených ghet, kam by se mělo toto obyvatelstvo segregovat. Před tímto je nutno co nejrazantněji varovat.

Na sídlištích, kam se z center měst stěhují nižší střední vrstvy, stát pod vlivem „seškrtávání“ státních výdajů utlumuje veřejné služby.

Nedávno například prošla médii zpráva o hromadném rušení policejních služeben a policejních stanic v krajích. Podobně, zdá se to bude i s dostupností zdravotní péče.

Projevuje se poměrně silný trend na segmentaci obyvatel na čtyři základní společenské vrstvy :

a) Nejbohatší vrstva společnosti žijící již dnes v uzavřených komunitách mimo dosah veřejnosti užívající soukromých služeb poskytovaných trhem. Tato vrstva má reálné možnosti působit formou velmi silných lobbistických tlaků na orgány moci zákonodárné a výkonné. Zákony tedy mohou být vytvářeny pokud ne rovnou na objednávku členů této společenské vrstvy, tak alespoň pod jejím silným vlivem. Členové této vrstvy mají také možnosti nepřímo ovlivňovat rozhodnutí soudu například placenou mediální kampaní. Vzhledem k obrovským finančním možnostem si také mohou finančně dovolit služby i těch nejdražších právních kanceláří, jejich šance u soudu uspět je mnohem vyšší než u příslušníků ostatních společenských vrstev. V materiální rovině jejich vysoké společenské postavení ohrožuje naplnění zásady rovnosti stran sporu u soudu.

b) Vyšší střední vrstva složená z manažerů, úředníků, technické a komunikační inteligence žijící v centrech měst, užívající soukromých služeb poskytovaných trhem. Pro příslušníky této společenské vrstvy platí, že jsou relativně velmi dobře finančně zajištěni a nemají tudíž problém zajistit si právní poradenství a zastupování pro většinu případů, kdy přijdou do styku s právem.

c) Nižší střední vrstva složená ze zaměstnanců ve službách, průmyslu či zemědělství žijící na okrajích měst a na venkově, je závislá na upadajících veřejných službách a v řadě případů odkázaná na svémoc. Příslušníci této společenské vrstvy jsou obvykle značně znevýhodněni. Často jsou svou situací nuceni přistupovat na smluvní podmínky, které jsou pro ně značně nevýhodné. Zejména rozmach rozhodčích doložek u spotřebitelských smluv a mimobankovních úvěrů a také moci exekutorů, kteří jsou dnes v podstatě soukromými podnikateli s pravomocí státního orgánu (jevů často kritizovaných jako privatizace justice) staví nezřídkou příslušníky nižších středních vrstev do postavení občanů druhé kategorie. Příslušníci této sociální vrstvy jsou také začasť odkázáni na právní zástupce ex offo. Zde naprosto selhává sociální koheze, které je jedním ze základních účelů demokratického právního státu.

d) Sociálně vyloučení žijící v podmínkách naprosté hmotné bídy bez možnosti domoci se svých práv. Vzhledem k tomu, že příslušníci této sociální vrstvy jsou ohroženi snad všemi možnými druhy sociálně-patologických jevů od alkoholismu přes prostituci po lichvu a jsou většinou odkázáni na hmotnou i právní pomoc humanitárních organizací a církví, je jejich možnost domoci se svého práva na spravedlivý proces ilusorní. Nástup výkonu trestu je pro ně často sociálním vzestupem. Demokratický právní stát by neměl

sociální podmínky pro objevení se a růst této sociální skupiny vůbec připustit.

## **7. CONCLUSIO**

Klasický právní stát přinesl oddělení moci ve státě na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a princip legality. Přinesl požadavek formální spravedlnosti. Formální rovnost stran usnadňovala v éře hospodářského liberalismu uchování vztahů materiálně nerovných. Demokratisační vývoj vynucený revolučním lidovým tlakem po roce 1848 přinesl i určité materiální záruky přístupu k právu, ale právo stále podléhalo politickým a hospodářským vlivům. Vývoj zejména po druhé světové válce přinesl moderní demokratický právní stát, ve kterém (zejména v jeho skandinávské verzi) byly vytvořeny podmínky pro opravdu rovný a nediskriminační přístup k právu pro všechny sociální skupiny společnosti. Od druhé poloviny 70. let dvacátého století narušuje do té doby alespoň v základních rysech obecně přijímanou koncepci moderního demokratického právního státu neoliberální ideologie s tlakem na radikální deetatizaci společnosti a postupnou privatizaci státních funkcí. Vzhledem k tomu, že právo „je determinováno sociálním prostředím (vzrůst populace, hospodářská úroveň, dělba práce, veřejné mínění atd.)“ je tímto trendem zasažena i oblast justice.

Současná ekonomicko-politická krise dává vyznavačům neoliberální ideologie mnoho výhod. Stejně jako u klasického hospodářského liberalismu mají k dispozici prostředky jak své ideologické koncepce prosazovat, ať již je to nátlakem lobbistických skupin na zákonodárce, vzdělávací instituce a média, nebo tlak tzv. ratingových agentur na vlády a jejich vydírání skrze zvyšování úroků ze státních půjček, či přímé působení vyznavačů této ideologie ve vládách. V mnoha ohledech se tento nátlak projevuje i v České republice. Snižování sociálního zajištění krizí ohrožených obyvatel, zvyšování nepřímých daní na úkor daní přímých, tlak na uvolňování pracovního práva, zvyšování soudních poplatků a zvláště nebezpečné stírání rozdílů mezi občanským a obchodním právem, to vše spravedlnost a rovnost před zákonem činí stále více formálními. Zpoplatnění vysokoškolského vzdělání a tzv. „reforma“ vzdělávacího systému středoškolského může též do značné míry podkopat reálnou možnost občanů hájit se před soudem. Spravedlnost je již dnes, vzhledem k délce a nákladnosti soudního řízení, pro mnoho lidí nedostupná a vzhledem k již zmíněným krokům zákonodárců v sociální oblasti se to ještě o mnoho zhorší.

Justice bude nejspíše nadále slepou bohyní s mečem v jedné a vahami v druhé ruce. Je ale otázkou jaké váhy to bude držet, a jaké míry budou udávat.

### **Literature:**

- Harvánek, J. et alii. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 501 s. ISBN 978-80-7380-104-5
- Keller, J. *Tři sociální světy Sociální struktura postindustriální společnosti*. Praha: Slon, 2010, 213 s. ISBN 978-80-7419-031-5
- Marx, K. *Třídní boje ve Francii 1848 – 1850*. Praha: Svoboda, 1951, 136 s.
- Pinz, J. *Přirozenoprávní teorie a moderní právní stát*. Nymburk: OPS, 2010, 260 s. ISBN 978-80-87269-08-4
- *Slovník národohospodářský a politický*. Díl II. Hlavní redaktor E. Chalupný. Praha: Knihovna Otakara Janečka, 1931. s. 636.
- Šíma, J. *Právo a obrana jako zboží na trhu*. Praha: Liberální institut, Centrum liberálních studií, MegaPrint, 1999, 112 s. ISBN 80-902701-5-8
- Večeřa, M. *Sociální stát Východiska a přístupy*. Praha: Slon, 2001, 64 s. ISBN 80-85850-16-8
- Večeřa, M. - Urbanová, M. *Sociologie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 336 s. ISBN 80-86898-72-5
- Odborné články:
- Čepela, M. *Nesystémová dominance obchodně právního faktoru v obecném právním systému jako symptom deformity moderního právního státu*. In *Budoucnost systémového vědění=The Future of the system knowledge*. Vyd. 1. Pardubice : Univerzita Pardubice, 2010, s. 47 – 54.
- Sýkora, L. *Gentrifikace: měnící se tvář vnitřních měst*. In L. Sýkora (ed.), *Teoretické přístupy a vybrané problémy v současné geografii*. Praha: Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje PřF UK, 1993, s. 100 – 119.
- Šrubař, I. *Neoliberalismus, transformace a občanská společnost*. Praha: Sociol. Čas. č. 1, 1996, s. 69 -78.
- **Použité právní a ostatní předpisy:**
- Předpis č. 120/1976 Sb. *Vyhláška ministra zahraničních věcí o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech*
- **USNESENÍ** předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 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.
- *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění protokolů č. 3, 5 a 8*.
- *Zákon ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů – poslední stav textu, který nabývá účinnosti od 1. 1. 2012*

**Contact – email**

*bretonec@gmail.com*

## **SPRAVODLIVÝ PROCES A DOHODA O VINE A TRESTE**

*MARTINA FEDORIŠINOVÁ ČELKOVÁ*

Právnická fakulta P. J. Šafárika v Košiciach, Slovenská republika

### **Abstract in original language**

Predmetom článku je skúmanie spravodlivosti konania v podmienkach slovenského právneho systému, zamyslenie sa nad otázkami obsahu práva na spravodlivý proces pri aplikácii práva, konkrétnom v trestnom konaní, v osobitnom type ukončenia trestného konania – pri dohodovaní a uzatváraní dohody o vine a treste a zamyslenie sa nad otázkami prístupu prokuratúry a následne súdu k tomuto inštitútu.

### **Key words in original language**

Trestné konanie, dohoda o vine a treste, prokuratúra, obvinený, súd

### **Abstract**

Subjects of article be under review of justice activity in conditions of Slovak law system, be lost in thought over questions' content of right to fair trial near application laws, concrete in special type of criminal proceeding - plea bargain and be lost in thought over prosecuting attorneys' office and court access to this institute.

### **Key words**

Criminal proceeding, plea bargain, prosecuting attorneys' office, accused, court

Právo na spravodlivý proces, vymedzenie a definícia ktorého nie je zahrnutá do trestného poriadku, ani iného predpisu, je podľa právnej teórie právom individuálnym, predmetom a obsahom ktorého je čistota konania – „kosher konanie“, spĺňajúce všetky aspekty spravodlivého procesu. Právo na spravodlivý proces tvorí základ práva každého jednotlivca na prejednanie jeho veci v konaní, ktoré spĺňa všetky ústavné a zákonné kritériá spravodlivosti, a v priebehu ktorého budú tieto kritériá bezo zvyšku dodržiavané a výsledkom ktorého bude spravodlivé rozhodnutie<sup>1)</sup>. Európsky súd pre ľudské práva v súvislosti s výkonom spravodlivosti v rozhodnutí vo veci Delcourt konštatoval, že „.....spravodlivosť nielen musí byť

---

1) JELÍNEK, J. a kolektiv. Trestní právo procesní. 5.aktualiz. vyd. Praha:Linde, 2007, s.37

vykonávaná, ale rovnako musí byť viditeľné, že je vykonávaná.2) V príspevku sa chcem práve zaoberať „viditeľnosťou“ spravodlivosti v konaní o dohode o vine a treste s poukazom na možnosť rozličného prístupu prokuratúry k rozličným obvineným pri rovnakom splnení zákonných podmienok na jej uzavretie.

Dňa 1. 1. 2006 nadobudol v SR účinnosť trestný poriadok, vydaný pod č. 301/2005 Z. z., ktorý zaviedol nový inštitút - možnosť uzavretia dohody o vine a treste (ďalej Dohoda) medzi prokurátorom a obvineným. Táto dohoda sa pripojila k ostatným inštitútom, ako sú zmier a podmiennečné zastavenie trestného stíhania, predstavujúce osobitné spôsoby skončenia trestného stíhania. Kým však podmiennečné zastavenie trestného stíhania a zmier sú obmedzené okruhom trestných vecí, na ktoré sa tieto inštitúty dajú aplikovať, pretože ich použitie prichádza do úvahy iba v konaní o prečine, za ktorý zákon ustanovuje trest odňatia slobody, ktorého horná hranica neprevyšuje 5 rokov, inštitút o vine a treste, čo do okruhu trestných činov, ale ani následku trestného činu a osoby páchatel'a, nemá obmedzenie. Je však potrebné poukázať na to, že aj keď aj podmiennečné zastavenie trestného stíhania je možné aj u niektorých trestných činov, sadzba ktorých prevyšuje obligatórnu päťročnú hranicu trestnej sadzby, ide iba o taxatívne vymenované trestné činy, pri ktorých záujem spoločnosti na ich objasnení prevyšuje záujem na trestnom stíhaní spolupracujúceho obvineného. Aj v tomto prípade však zákon taxatívne uvádza, voči ktorým osobám nie je možné pri takýchto trestných činoch trestné stíhanie podmiennečne zastaviť.<sup>3)</sup> Inštitút Dohody o vine a treste tak môžeme označiť za jediný univerzálny spôsob osobitného skončenia trestného stíhania.

Právna konštrukcia dohody o vine a treste priniesla do trestného práva prvok typický pre súkromnoprávnu sféru občianskeho či obchodného práva, prvok „zmluvy - dohody“, a to medzi obvineným a prokurátorom. Kým pri spomínaných inštitútoch zmieru a podmiennečného zastavenia trestného stíhania prokurátor rozhodoval jednostranným právnym aktom, pri dohode o vine a treste je pozícia prokurátora pozíciou jednej zo strán. Napriek tomu, je jeho postavenie výnimočné, a v tejto súvislosti aj predmetom môjho príspevku, a to v tom, že aj pri splnení všetkých zákonných materiálnych podmienok na strane obvineného, prokurátor Dohodu o vine a treste nie je povinný uzavrieť, prípadne návrh na začatie rokovania môže dokonca odmietnuť, a to bezdôvodne. Bezdôvodne v tom zmysle, že zákon neukladá prokurátorovi povinnosť uvádzať vo svojom zamietavom stanovisku oznamovanom obvinenému, dôvody svojho rozhodnutia.

---

2) vid' rozhodnutie ESLP vo veci Delcourt, 1970, A-11 in Čapek, J.: Evropský soud a evropská komise pro lidská práva: přehled judikatury : přehled judikatury a nejzávažnějších případů. Praha: Linde Praha a.s., 1995. s. 42

3) §218 ods. 1 trestného poriadku č. 301/2005 z.z.

Samotné materiálne podmienky stanovené zákonom na to, aby prokurátor mohol začať konanie o dohode o vine a treste, sú zadané v §232 ods. 1 Tr. poriadku tak, že prokurátor môže začať konanie o dohode o vine a treste ak výsledky vyšetrovania dostatočne odôvodňujú záver, že skutok, pre ktorý je obvinený stíhaný

je trestným činom a spáchal ho obvinený, ktorý sa k spáchaniu skutku priznal, uznal vinu (na rozdiel od Zmieru a Podmienečného zastavenia trestného stíhania, kde jednou z podmienok je, že obvinený sa ku skutku priznal, avšak bez uznania viny) a dôkazy nasvedčujú pravdivosti priznania obvineného4).

Prechodným ustanovením Trestného poriadku, v § 561ods. 2 Tr.por. zákonodarca osobitne upravil, že podrobnosti o podmienkach a postupe prokurátora pri konaní o dohode o vine a treste ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá ministerstvo spravodlivosti5). Na základe tohto ustanovenia bola vydaná vyhláška č. 619/2005 Z. z. o postupe prokurátora pri konaní o dohode o uznaní viny a o prijatí trestu. V jej zmysle pri zvažovaní vhodnosti konania o vine a treste u obvineného sa prokurátor riadi svojim vnútorným presvedčením, založeným na vyhodnotení trestnej veci podľa kritérií uvedených v §4 a §5 vyhlášky č. 619/2005 z.z., ako keby začal konanie z vlastnej iniciatívy6). Kritériá, ktoré má prokurátor brať do úvahy pri vyjednávaní dohody, sú okrem trestným poriadkom ako zákonom upravených podmienok, aj všetky relevantné skutočnosti, najmä:

- ochota obvineného spolupracovať pri vyšetrowaní alebo skrátenom vyšetrowaní iných obvinených,
- minulosť obvineného, najmä skoršie odsúdenia,
- povaha a závažnosť trestného činu, ktorý je predmetom obvinenia, prejavená ľútosť a pocit viny obvineného, jeho ochota dobrovoľne prevziať zodpovednosť za svoje konanie,
- záujem na rýchlom a primeranom skončení trestnej veci,
- pravdepodobnosť usvedčenia obvineného v súdnom konaní,
- pravdepodobný trest alebo iné dôsledky v prípade, že obvinený bude usvedčený v súdnom konaní,

-----  
4) § 232ods. 1 Trestného poriadku č. 301/2005 z.z.

5) §561 ods.2 trestného poriadku č. 301/2005 z.z. „Podrobnosti o podmienkach a postupe prokurátora pri konaní o dohode o vine a treste ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá ministerstvo spravodlivosti.

6) §3 vyhlášky 619/2005 o podmienkach a postupe prokurátora pri konaní o dohode o uznaní viny a prijatí trestu

- pravdepodobný dosah súdneho konania na svedkov,

- verejný záujem, na základe ktorého by sa prípad mal prejednať v súdnom konaní na základe obžaloby podanej prokurátorom,
- náklady súdneho konania vrátane nákladov na prípadné odvolacie konanie,
- potreba zabrániť oneskorenému skončeniu iných rozpracovaných trestných vecí
- dosah na právo poškodeného
- ochotu obvineného nahradiť škodu, ktorú spôsobil trestným činom.7)

V aplikačnej praxi spôsobilo upravenie týchto podmienok, vôbec zvažovania vhodnosti dohadovania o vine a treste, ale následne aj okolností jej uzavretia, a predovšetkým zakotvenie možnosti zníženia trestu až o jednu tretinu, iba vyhláškou a nie zákonom, minimálne rozpaky. Viacero odborných vyjadrení sa prikláňa k názoru, že všetky kritéria k takémuto ukončeniu trestného stíhania, nielen základné, upravené v §232 trestného poriadku, by mali byť upravené zákonom, v tomto prípade trestným poriadkom. Prikláňam sa k názoru Judr. Filička, ktorý konštatuje, že predpis vydaný ministerstvom môže zasahovať (ak hovoríme o dohode) nanajvyš do administratívneho postupu prokurátora po uzavretí dohody, a to pri predkladaní veci súdu.8)

Prihliadanie na všetky vyššie uvedené kritériá sa týka samozrejme prípadov činnosti prokurátora, ktorý je na uzavretie dohody o vine a treste prístupný a ochotný. Prax však ukázala, že nie je výnimočný postup prokuratúry, kedy prokurátor z vlastnej iniciatívy dohadovacie konanie nezačne a podnet obvineného odmietne, bez uvedenia dôvodu. Obhajca vo svojej praxi následne, nie raz, nevie klientovi zdôvodniť, na základe čoho vo svojom vnútornom presvedčení prokurátor dospel k záveru, že dohodu nielen že neuzavrie, ale nedá obvinenému možnosť dohadovacie konanie ani začať. Otázka je z pohľadu obvineného zásadnou, a to predovšetkým s ohľadom na to, že v dohode o vine a treste je možné dohodnúť, ako už bolo uvedené, trest znížený až o jednu tretinu pod dolnú hranicu zákonom ustanovenej trestnej sadzby.9) V konkrétnom prípade trestného konania v meste M. dokonca došlo k situácii, že prokurátor a obvinený uzavreli dohodu o vine a treste, ktorá bola predložená na—

---

7) §4 vyhlášky 619/2005 o podmienkach a postupe prokurátora pri konaní o dohode o uznaní viny a prijatí trestu

8) FILIČKO, m. Dohoda o vine a treste, *Justičná revue*, 58, č.8-9, s.116-1120

9) § 5 ods. 2 vyhlášky 619/2005 o podmienkach a postupe prokurátora pri konaní o dohode o uznaní viny a prijatí trestu



schválenie súdu, kde pred začatím verejného zasadnutia konanom o danej otázke prokurátor oznámil, že návrh dohody berie späť, čím by sa vec vrátila do stavu prípravného konania. Na otázku súdu z akého dôvodu, prokurátor odpovedal, že nie je povinný oznamovať svoje dôvody. I keď zo striktného pohľadu zákona mal pravdu, po prerušení verejného zasadnutia, keď sudca oznámil prokurátorovi, že keďže v danom prípade je rozdiel medzi dohodnutým trestom a trestom, ktorý obvinenému bude musieť súd v prípade uznania viny na hlavnom pojednávaní uložiť, tak významný, že navrhne obvinenému, aby podal podnet na ústavný súd pre posúdenie otázky, či nedošlo konaním prokurátora k porušeniu jeho práva na súdnu ochranu a spravodlivý proces, prokurátor svoje stanovisko zmenil a so schválením dohody súhlasil. Netreba ani zdôrazňovať, že obvinený, o osude ktorého sa konalo, bol postupom prokuratúry veľmi znechutený a hlavne sa cítil bezmocne. Sám sudca však po skončení verejného zasadnutia skonštatoval, že i on má osobne za to, že na uzavretie dohody o vine a treste nie je zákonný nárok a podnet na ústavný súd by bol zrejme bezúspešný. Riešením v danej situácii by bolo zakotvenie povinnosti prokurátora uviesť dôvody, pre ktoré nemá na uzavretí dohody o vine a treste s konkrétnym obvineným záujem, pričom toto písomné oznámenie výhrad by bolo pripojené k spisu. Zároveň by bolo vhodné pre takýto prípad zakotviť zákonnú úpravu toho, v akých prípadoch je oprávnený prokurátor od už uzavretej dohody odstúpiť a návrh na schválenie zobrať späť, a to napr. tak, že na takýto krok má nárok, ak vyjdú najavo okolnosti, ktoré pri uzatváraní dohody neboli známe.

Osobitnú otázku pri posudzovaní dohody o vine a treste predstavuje následný postup súdu pri predložení dohody o vine a treste na schválenie. Môže sa stať, že súd dohodu o vine a treste odmietne, alebo ju neschváli a uznesením vráti vec prokurátorovi do štádia prípravného konania. Práve v tejto súvislosti sa v trestnom poriadku stretávame s pojmom „zrejme neprimeraná dohoda a nespravodlivá dohoda o vine a treste“. V § 334 tr. por. Rozhodovanie o návrhu na dohodu o vine a treste ods. 2) : ak súd dohodu o vine a treste, ktorá v navrhnutom znení nie je zrejme neprimeraná, ale ju nepovažuje za spravodlivú, oznámi svoje výhrady stranám, ktoré môžu navrhnúť nové znenie dohody o vine a treste. Na tento účel súd preruší verejné zasadnutie na potrebný čas. Ak sa strany dohodnú, súd postupuje podľa § 334 ods. 4 Tr. por., t.j. dohodu rozsudkom schváli.<sup>10)</sup> (osobitne upozorňujem na skutočnosť, že súd svoje výhrady proti dohode na rozdiel od prokurátora oznamuje) Definícia použitých pojmov nie je nikde zakotvená ani nijako bližšie upravená. Komentár Trestného poriadku o zrejmej neprimeranosti návrhu dohody o vine a treste uvádza, že ide o prípad, keď takýto návrh v zmysle §34, §39 ods.1, 2 písm. d) Trest. zák.

---

10) §334 ods. 2,4 Trestného poriadku č. 301/2005 z. z.

nezodpovedá zásadám ukladania trestov v zmysle trestného zákona. 11) Neprimeranosť dohody o vine a treste v takomto prípade bude spočívať v tom, že navrhovaný trest neumožňuje zákon za trestný čin uložiť, alebo navrhovaný trest je mimo zákonom ustanovenej trestnej sadzby. V takom prípade súd návrh odmietne a nadobudnutím právoplatnosti o odmietnutí dohody o vine a treste sa vec vracia do štádia prípravného konania.12)

Pokiaľ ide o „nespravodlivosť“ navrhovanej dohody, za nespravodlivú dohodu o vine a treste bude možné považovať dohodu, kde navrhovaný trest je prísny, alebo naopak, mierny vzhľadom na závažnosť spáchaného skutku13).V takom prípade rovnako umožní súd stranám po oznámení svojich výhrad uzavrieť novú dohodu Verejné zasadnutie na ten účel preruší. Ak sa strany nedohodnú, súd navrhovanú dohodu neschváli.(na rozdiel od odmietnutia v predchádzajúcom prípade).V takom prípade vec uznesením vráti prokurátorovi do prípravného konania. V aplikačnej praxi sa stretávam s názorom, že vrátením veci do prípravného konania je povinnosťou prokurátora už iba podať obžalobu. S týmto názorom sa nestotožňujem, keďže dikcia zákona povinnosť prokurátorovi podať obžalobu neukladá, prípadne nekonštatuje, že vec sa vracia do prípravného konania za účelom podania obžaloby. Podľa môjho názoru nič nebráni opätovnému uzavretiu dohody o vine a treste medzi obvineným a prokurátorom a dokonca nie je zákonom vylúčená ani možnosť opätovného podania návrhu dohody o vine a treste v pôvodnom znení. Je zrejmé, že jej podanie bude bezúspešné, ale z teoretického hľadiska je otázka ako môže súd prinútiť prokurátora prinútiť podať obžalobu, prípadne prísnejší návrh dohody o vine a treste minimálne zaujímavý.

Otázka spravodlivosti návrhu dohody o vine a treste, tak ako ju posudzuje súd je zaujímavá aj z toho hľadiska, že súd v zmysle §334 ods. 1 trestného poriadku môže rozhodovať len o skutku, jeho právnej kvalifikácii, primeranosti trestu, ochrannom opatrení vo vzťahu k obvinenému, ako aj o výroku na náhradu škody v rozsahu uvedenom v návrhu na dohodu o vine

---

11) Minárik, Š. a kol. : Trestný poriadok. Stručný komentár. Bratislava: IURA EDITION, 2006, 821 s.ISBN8080780854

12) §331ods. 1 písm. b) Trestného poriadku

13) PROKEINOVÁ M. JUDr., PhD., Niekoľko postrehov a poznámok k dohode o vine a treste, bulletin slovenskej advokácie, č. 11, 2009, str. 3-4

a treste.14) Celý obsah spisu preskúma predseda senátu v zmysle §331 ods. 1 trestného poriadku iba za účelom jeho prípadného odmietnutia, ak zistí závažné porušenie procesných predpisov, najmä porušenia práva na obhajobu, alebo ak navrhovaná dohoda o vine a treste je zrejme neprimeraná.

Správnosť skutku ustálenú v návrhu v konaní o dohode o vine a treste súd nemôže skúmať. Za súčasného stavu vlastne nie je možné ani sa oboznámiť s príslušným spisom.15) Relevantné posúdenie a určenie či je predkladaný návrh dohody spravodlivý či nespravodlivý je podľa môjho názoru bez detailného poznania spisu a veci ako takej otázkou minimálne sporný. Aj prax ukazuje, že i keď je relatívne bežným dôvodom na odmietnutie dohody o vine a treste súdom jej neprimeranosť, konštatovanie nespravodlivosti dohody je zo strany súdov minimálne.

V závere sa chcem v súvislosti s otázkou spravodlivosti konania o dohode o vine a treste ako takého, dotknúť aj otázky spôsobilosti obvinených bez ďalšieho uzatvárať takúto dohodu, schválením ktorej súdom sa vec právoplatne končí, bez možnosti podať voči rozhodnutiu o schválení dohody o vine a treste odvolanie. Rozhodnutie súdu o schválení dohody o vine a treste, ako už bolo uvedené vyššie, je totiž rozhodnutím súdu, ktoré nadobúda právoplatnosť vyhlásením a nie je možné voči nemu podať odvolanie.16) Súd obvineného na túto skutočnosť osobitne upozorňuje, a to v rámci ním kladených otázok na verejnom zasadnutí pri schvaľovaní dohody o vine a treste 17) Obvinený tak na základe zákonom upravených otázok kladených súdom, musí na všetky kladne odpovedať, inak súd vec vráti prokurátorovi do prípravného konania.18) Poslednou zo stanovených zákonom upravených otázok je otázka súdu, či si obvinený uvedomuje, že ak súd prijme návrh na dohodu o vine a treste a vynesenie rozsudok, ktorý nadobudne právoplatnosť vyhlásením, nebude proti tomuto rozsudku možné podať odvolanie.19)

---

14) §334 ods. 1 trestného poriadku č. 301/2005 Z. z.

15) Návrh novely trestného poriadku, s.45, s.47 v súvislosti so zakotvením nového dovolacieho dôvodu, ak je trest zrejme neprimeraný, ktorý však nebol schválený.

16) §334 ods. 5 Trestného poriadku č. 301/2005 Z. z.

17) §333 ods. 3 Trestného poriadku č. 301/2005 Z. z.

18) §334 ods. 3 Trestného poriadku č. 301/2005 Z. z.

19) §333 ods.3 písm. j) Trestného poriadku č. 301/2005 Z.z

V praxi sú však bežné prípady, kedy nie je celkom zrejmé, či si obvinený naozaj uvedomuje, na aké otázky kladne odpovedá, keďže koná pod vplyvom toho, že iba v prípade, že na všetky otázky odpovie áno, môže súd návrh dohody schváliť. Opakovane sa v tejto súvislosti stretávame s otázkou, či nie je vhodné obligatórne ustanovovať pre prípad schvaľovania dohody o vine a treste obhajcu ex offio. V zmysle platného trestného poriadku je síce možné ustanoviť obhajcu vtedy, ak to považuje súd a v prípravnom konaní prokurátor alebo policajt za nevyhnutné najmä preto, že majú pochybnosť o spôsobilosti obvineného náležite sa obhajovať.<sup>20)</sup>, avšak posúdenie tejto otázky, t.j. spôsobilosti obvineného, je otázkou vyložené subjektívnou, bez možnosti jej objektívneho overenia. Osobne si preto myslím, že vzhľadom na závažnosť úkonu uzatvorenia a schválenia dohody o vine a treste, by bolo vhodné upraviť pre dohodu o vine a treste povinnú obhajobu.

## **1. ZÁVER**

Zavedenie inštitútu dohody o vine a treste do slovenského trestného poriadku, je napriek niektorým načrtnutým otázkam, jednoznačne pozitívnym krokom. Jeho potvrdením je každoročný nárast počtu takto skončených trestných stíhaní. Otázka vhodnosti zakotvenia povinnej obhajoby, či upravenia povinnosti pre prokurátora oznamovať svoje výhrady proti dohadovaciemu konaniu, sú napriek tomu podľa mňa stále otvorené.

---

20) §37 ods. 2) Trestného poriadku č. 301/2005 Z.z

Contact – email  
*judr.celkova@zoznam.sk*

## **DISCIPLINÁRNÍ ŘÍZENÍ U ČESKÉ LÉKAŘSKÉ KOMORY**

*KATEŘINA ČERVENÁ*

Právnická fakulta Masarykovy Univerzity

### **Abstract in original language**

Příspěvek pojednává o disciplinárním řízení České lékařské komory. V současnosti disciplinární řízení probíhá téměř výlučně na základě disciplinárního řádu, který je vydáván Českou lékařskou komorou a je považován za vnitrostavovský předpis. Tato koncepce není v souladu se zásadou vedení správního řízení na základě zákona. Vzhledem k tomu, že téměř žádná pravidla pro vedení řízení nejsou obsažena v zákoně o České lékařské komoře, dochází autorka k závěru, že by se měl aplikovat správní řád, což by se významně a pozitivně odrazilo také v postavení pacienta.

### **Key words in original language**

Česká lékařská komor, správní řád, pacient, zásada zákonnosti.

### **Abstract**

The paper deals with a disciplinary proceeding of the Czech Medical Chamber which is a professional organization of medical doctors in the Czech Republic. The disciplinary proceeding is regulated only by a statute created by the Czech Medical Chamber itself. This conception is contrary to principle of legality of administrative procedure. Almost no rules are included in the Act on Czech Medical Chamber. Therefore, we can conclude that it's necessary to apply the Code of Administrative Procedure which will be positively reflected in patients' rights.

### **Key words**

Czech Medical Chamber, Code of Administrative Procedure, patient, principle of legality.

Jednou<sup>1</sup> z možností, jak může pacient řešit svou nespokojenost s poskytovanou lékařskou péčí, je podání stížnosti k České lékařské komoře (dále jen ČLK). Pacienti se k tomuto způsobu řešení neshod s lékaři uchylují poměrně často. Vyřizování stížností pacientů či případné disciplinární řízení, které může být v důsledku podané stížnosti zahájeno, je však v současnosti opředeno řadou problémů, kterých si všímají jak pacienti, tak samotní lékaři. Ti poukazují

---

<sup>1</sup> Příspěvek byl zpracován na základě rigorózní práce autorky - Červená, K.: Stížnosti pacientů na poskytovanou zdravotní péči. Rigorózní práce. Právnická fakulta, Masarykova univerzita, 2011.

například na to, že odůvodnění disciplinárních rozhodnutí bývají nepřesvědčivá a někdy dochází také k nesprávnému poučení o opravných prostředcích.<sup>2</sup> Lékaři i pacienti upozorňují na nepřiměřenou délku vyřizování stížností. Pacienti si dále stěžují na to, že o průběhu řízení nejsou dostatečně informováni, není jim umožňováno nahlížet do disciplinárního spisu a ani se nemohou seznámit s odbornými posudky zpracovanými pro účely disciplinárního řízení. Z velké části tak nespokojenost pacientů souvisí s procesním postavením pacienta během řízení. Disciplinární řád, stavovský předpis ČLK, obsahuje poměrně rozsáhlou úpravu vyřizování stížností a tím pádem předurčuje postavení pacienta v disciplinárním řízení. Naproti tomu zákon o ČLK je velmi stručný. Obsahuje zmocnění komore k dohledu nad činností svých členů<sup>3</sup>, k řešení stížností<sup>4</sup> a uplatňování disciplinárních pravomocí<sup>5</sup>. Co se týče samotného průběhu řízení, zákon pouze zmocňuje k rozhodování příslušné orgány,<sup>6, 7, 8</sup> určuje druh a výši ukládaných sankcí<sup>9, 10</sup> a upravuje způsob podávání opravných prostředků<sup>11</sup>. Nabízí se otázka,

---

2 Mach, J.: Trestní, nebo disciplinární řízení? Co přinesl seminář předsedů revizních komisí a čestných rad OSL ČLK. *Tempus Medicorum*, 2009, č. 10, s. 22.

3 § 2 odst. 1 písm. a): Komory dbají, aby členové komor vykonávali své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony a řády komor.

4 § 2 odst. 2 písm. e): Komory jsou oprávněny řešit stížnosti na výkon povolání svých členů v rozporu s odstavcem 1 písm. a).

5 § 2 odst. 2 písm. f): Komory jsou oprávněny uplatňovat disciplinární pravomoc v rozsahu stanoveném tímto zákonem.

6 § 14 odst. 2: Revizní komise okresního sdružení podává návrh na zahájení disciplinárního řízení.

7 § 18 odst. 1: Čestná rada komory vykonává disciplinární pravomoc vůči všem členům komory.

8 § 13 odst. 1: Čestná rada okresního sdružení vykonává disciplinární pravomoc vůči jeho členům.

9 § 13 odst. 3: Čestná rada okresního sdružení může uložit za porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 tohoto zákona jako disciplinární opatření a) důtku, b) pokutu od 2000 do 20 000 Kčs.

10 § 18 odst. 3: Čestná rada komory může uložit za závažné porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) zákona jako disciplinární opatření a) pokutu od 3000 do 30 000 Kčs, b) podmíněné vyloučení z komory, c) vyloučení z komory.

11 § 13 odst. 4: Proti písemnému rozhodnutí čestné rady okresního sdružení o uložení disciplinárního opatření může člen, kterému bylo disciplinární opatření uloženo, podat opravný prostředek do patnácti dnů od jeho doručení. § 13 odst. 5: „O opravném prostředku rozhoduje čestná rada komory, která

zda je takováto stručná zákonná úprava v pořádku. Je řízení, v rámci kterého mohou být ukládány i značně vysoké sankce a které probíhá téměř výhradně na základě disciplinárního řádu, v souladu se zásadou zákonnosti? Pokud není, kterým předpisem by se měla ČLK při udělování sankcí řídit? zodpovězení těchto otázek je důležité jak z pohledu lékaře, který může být v disciplinárním řízení potrestán, tak z pohledu pacienta a jeho procesního postavení. Jejich zodpovídáním se bude zabývat tento příspěvek.

Nedostatečná procesní úprava disciplinárních řízení je vlastní mnoha profesním komorám.<sup>12</sup> Konkrétně na problém disciplinárního řádu ČLK upozornil také Nejvyšší správní soud, který se zabýval otázkou, zda mohl v disciplinárním řízení rozhodovat „senát“ čestné rady ČLK (tak jak to stanovuje disciplinární řád), i když zákon o ČLK „senát“ vůbec nezmiňuje a k rozhodování zmocňuje čestnou radu ČLK jako celek. Nejvyšší správní soud se při posuzování tohoto problému nemohl vyhnout otázce, do jaké míry se disciplinární řád „při úpravě procesních pravidel disciplinárního řízení pohybuje secundum legem a do jaké míry jsou jeho pravidla praeter legem či dokonce contra legem.“<sup>13</sup> V uvedeném případě rozhodl, že „zákon neupravuje ‘senát’ Čestné rady Komory a nesvěřuje mu eo ipso ani výkon žádných veřejně-mocenských oprávnění. Pokud je takový orgán Komory vytvořen pouze na základě disciplinárního řádu Komory coby vnitřního předpisu, pak v tomto rozsahu jde disciplinární řád nad rámec zákona (praeter legem).“<sup>14</sup> Rozhodoval-li tedy „senát“ Čestné rady ČLK a nikoliv celá Čestná rada ČLK, byl tento postup „zjevně nezákonný“.

I když v uvedeném případě Nejvyšší správní soud nepřezkoumával zákonnost disciplinárního řádu v abstraktním slova smyslu, poukázal na to, že jeho věcná působnost byla „poměrně nedostatečně vymezena“, protože zákon o ČLK „v žádném ze svých ustanovení neuvádí, v jakém poměru je tento vnitřní předpis k zákonné úpravě disciplinárního řízení, resp. co má být jeho obsahem a jaká ustanovení zákona má disciplinární řád provádět.“<sup>15</sup>

---

přezkoumávané rozhodnutí buď potvrdí nebo zruší. Zruší-li čestná rada komory napadené rozhodnutí, je čestná rada okresního sdružení vázána právním názorem čestné rady komory.“

12 Upozorňují na to např. Mates, P., Mazanec, M.: Disciplinární správní delikty. Právník, 1997, č. 7, s. 614.

13 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, sp. zn. 3 Ads 74/2010.

14 Tamtéž.

15 Tamtéž.

V souvislosti s disciplinárním řádem zákon o ČLK určuje orgán, který disciplinární řád schvaluje<sup>16</sup>, členům komory stanovuje povinnost řád dodržovat<sup>17</sup> a samotné komoře dohlížet na jeho dodržování.<sup>18</sup> Vymezení věcného rozsahu disciplinárního řádu, však nalezneme až v něm samotném.<sup>19</sup> Tato konstrukce se, jak již poukázal Nejvyšší správní soud, nejeví jako šťastná.

Vede nás to zpátky k otázce, zda je disciplinární řízení ČLK vedené pouze na základě disciplinárního řádu a nikoliv na základě zákona, v pořádku. Nejvyšší správní soud poukázal na chybějící zákonné zmocnění k úpravě rozhodovací pravomoci. Problém tak lze vytušit i u jiných procesních institutů a postupů, a jak už NSS naznačil, také u celého disciplinárního řádu.

Je možné se domnívat, že vydávání rozhodnutí, které je navíc rozhodnutím o vině a následné sankci v řízení upraveném pouze disciplinárním řádem, není v souladu se základní zásadou, na níž je postaveno celé fungování veřejné správy – se zásadou zákonnosti. Podstatou této zásady, vyjádřené jak v Ústavě<sup>20</sup>, tak Listině základních práv a svobod<sup>21</sup>, je požadavek, „aby státní moc byla uplatňována jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, a stanoví tak nejen záruku proti zneužití státní moci, ale též nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování“.<sup>22</sup> V rovině správněprávního trestání se tento požadavek následně projevuje tak, že „zjištění, zda byl spáchán správní delikt, kdo je jeho pachatelem, a rozhodnutí o potrestání pachatele, vyžaduje, aby byl zákonem stanoven náležitý postup.“<sup>23</sup>

---

16 Na základě § 15 odst. 2 písm. a) zákona o ČLK je disciplinární řád schvalován sjezdem delegátů ČLK.

17 § 9 odst. 2 písm. b) zákona o ČLK.

18 § 2 odst. 1 písm. a) zákona o ČLK.

19 § 1 disciplinárního řádu: „Disciplinární řád upravuje postup orgánů České lékařské komory... , práva a povinnosti účastníků disciplinárního řízení, úkony, které s disciplinárním řízením bezprostředně souvisejí tak, aby bylo spolehlivě zjištěn skutkový stav věci a bylo zajištěno spravedlivé posouzení podané stížnosti nebo podnětu... , jejichž řešení náleží do působnosti komory. Dále disciplinární řád upravuje postup ve smířím řízení...“

20 čl. 2 odst. 3 Ústavy.

21 čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

22 Mates, P. a kolektiv: *Základy správního práva trestního*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 96.

23 Tamtéž.



Ústava i Listina základních práv a svobod sice „mluví výslovně jen o státní moci, nicméně zejména s ohledem na postavení státu jakožto základního tvůrce práva, od jehož normotvorné činnosti jsou v zásadě tak či onak odvozeny kompetence veškerých orgánů veřejné moci (státních i nestátních), je třeba tato ustanovení vztahovat na jakoukoliv veřejnou moc..., která je vykonávána jak orgány státu, tak orgány jiných nestátních vykonavatelů veřejné správy.“<sup>24</sup>

Není tedy pochyb o tom, že se tato zásada vztahuje také na činnosti ČLK, která jako samosprávná korporace vykonává veřejnou správu. Pokud tedy ČLK chce udělovat sankce, měla by tak činit na základě zákona.

### *Aplikace správního řádu*

O tom, jaká je povaha předpisů zájmové samosprávy, neexistuje mezi odbornou veřejností stále jednoznačná shoda.<sup>25</sup> Nevyřešená je zejména otázka, zda je možno předpisy zájmové samosprávy považovat za předpisy právní či nikoliv. Tato otázka může být v mnoha ohledech zásadní, v námi řešené situaci se však jedná o otázku nepodstatnou. Ať již má totiž disciplinární řád povahu právního předpisu či např. povahu předpisu interního, je evidentní, že se nejedná o zákon a zásada zákonnosti tak nemůže být naplněna.

Úprava disciplinárního řízení by mohla být obsažena – jako je tomu je např. v případě kárného řízení u advokátní komory a zákona o advokacii – přímo v zákoně o ČLK. Tak tomu ale bohužel není. Nezbyvá proto než se zabývat otázkou, který jiný předpis by měly orgány ČLK při uplatňování svých disciplinárních pravomocí aplikovat. Samozřejmě se nabízí základní předpis upravující procesy ve veřejné správě, správní řád.

Jednou z nejvýznamnějších změn, kterou přineslo přijetí nového správního řádu, je zcela odlišná úprava rozsahu jeho působnosti, kdy došlo k značnému rozšíření okruhu orgánů, na jejichž postupy se správní řád vztahuje. Správní řád tak nyní „upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.“<sup>26</sup>

---

24 Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha. Polyglon, 2006, s. 57.

25 Nejpodrobněji se povahou stavovských předpisů zabývá prof. Sládeček, který shrnuje relevantní názory a sám stavovské předpisy za předpisy právní nepovažuje. Sládeček, V.: Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy, 2008, č. 4, s. 130.

26 § 1 odst. 1 správního řádu.

„Právníckými osobami vykonávající působnost v oblasti veřejné správy jsou především veřejnoprávní korporace<sup>27</sup>, jimiž jsou zejména profesní komory zřízené zvláštními zákony.“<sup>28</sup> S účinností nového správního řádu se proto správní řád vztahuje také na rozhodování profesních komor, a tedy i na rozhodování ČLK.<sup>2930</sup>

Rozhodnutí o udělení disciplinární sankce je rozhodnutím, které „zakládá, mění, nebo ruší práva“. Jako takové je výsledkem správního řízení, což potvrzuje svou konstantní judikaturou také Nejvyšší správní soud<sup>31</sup>. Aplikována by teda měla být zejména ustanovení správního řádu, která se vztahují k správnímu řízení.

### *Závěr*

Dojdeme-li k závěru, že by řízení o udělení sankce vedené ČLK mělo být ovládáno zásadou zákonnosti, nezbyvá než připustit, že současný způsob disciplinárních řízení, které jsou vedeny pouze na základě disciplinárního řádu, nejsou s touto zásadou v souladu. I přesto, že zákon o ČLK neobsahuje téměř žádná procesní ustanovení, která by upravovala disciplinární řízení, existuje zákon, který by bylo možné a vhodné aplikovat. Tímto zákonem je správní řád. Z pohledu pacienta, kterého při vyřizování stížností tíží zejména v úvodu zmiňované

---

27 Podle rozhodnutí Městského soudu v Praze (SJS 90/2004) je „profesní komora veřejnoprávní korporací vykonávající veřejnou správu a další činnosti. Vykonává-li veřejnou správu, může ji vykonávat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky)...“

28 Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha. Polyglon, 2006, s. 28.

29 Na rozhodování některých profesních komor (např. komory advokátní) se vztahoval již starý správní řád. Bylo to však vždy na základě odkazů obsažených ve zvláštních zákonech. Mnohé zákony o komorách (mezi nimi i zákon o ČLK) však vztah ke správnímu řádu vůbec neupravovala a správní řád se tak díky své působnosti omezené pouze na státní správu na rozhodování komor nevztahoval. Viz Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha. Polyglon, 2006, s. 28 a násl.

30 Ministerstvo vnitra, Poradní sbor ministerstva vnitra ke správnímu řádu: Závěr č. 54 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 3. 2007. Vztah správního řádu na rozhodování České stomatologické komory v disciplinárním řízení. Dostupné z: <http://www.google.cz/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mvcr.cz%2Fsoubor%2Fzaver-54-pdf.aspx&ei=SvBwTvoJx-LhBNiQkJcJ&usg=AFQjCNHv4s0oyr84HRjhLyKXdLS2Dp81ow>. Uvedený závěr potvrzuje také judikatura, viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. 22 Ca 501/2006.

31 Viz např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 200, sp. zn. 4 Ads 59/2009, který mimo jiné popisuje, jaký je rozdíl mezi tzv. předběžným a disciplinárním řízením podle disciplinárního řádu.

průtahy a nemožnost domoci se posudků zpracovávaných ČLK, budou klíčová zejména ustanovení o lhůtách, o ochraně proti nečinnosti a o nahlížení do spisu, jejichž aplikaci může významně přispět k vylepšení postavení pacienta.

#### Literature:

- Červená, K.: Stížnosti pacientů na poskytovanou zdravotní péči. Rigorózní práce. Právnická fakulta, Masarykova univerzita, 2011.
- Mach, J.: Trestní, nebo disciplinární řízení? Co přinesl seminář předsedů revizních komisí a čestných rad OSL ČLK. *Tempus Medicorum*, 2009, č. 10.
- Mates, P., Mazanec, M.: Disciplinární správní delikty. *Právník*, 1997, č. 7.
- Mates, P. a kolektiv: *Základy správního práva trestního*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2000.
- Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. Praha. Polyglon, 2006.
- Sládeček, V.: Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*, 2008, č. 4.

#### Contact – email

Katerina.cervena@centrum.cz

# **ROVNOSTĚ STRÁN V ROZHODOVACÍ PRAXI ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

*DUŠAN ČURILA*

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Czech republic

## **Abstract in original language**

Rovnosť strán predstavuje elementárnu súčasť práva na spravodlivý proces. Úzko súvisí aj s problematikou formálnej a materiálnej spravodlivosti. V prvej časti príspevku rozoberám základné ústavné princípy týkajúce sa spravodlivého procesu a rovnosti strán. Vo svojom príspevku ďalej analyzujem koncepciu chápania rovnosti strán v rozhodovacej praxi Ústavného súdu Slovenskej republiky. Dôležitý je najmä vzťah medzi právom na spravodlivý proces a rovnosťou strán.

## **Key words in original language**

rovnosť strán; právo na spravodlivý proces; rozhodovacia prax; Ústavný súd Slovenskej republiky; formálna a materiálna spravodlivosť;

## **Abstract**

Equality of the parties is an elementary part of the right to a fair trial. It is also closely linked to a formal and material justice. In the first part of my contribution I discuss the basic constitutional principles for due process and equal parties. Then I offer an analyse of the concept of equality of parties in decision-making practice of the Constitutional Court of the Slovak Republic. Very important is especially relationship between right to a fair trial and equality of the parties.

## **Key words**

equality of the parties; right to fair trial; decision-making practice; Constitutional Court of the Slovak Republic; formal and material justice;

## **1. ÚVOD**

I Rovnosť predstavuje imanentnú zložku spravodlivosti. Jednoduchá redukcia spravodlivostnej koncepcie na otázku rovnosti však bola právnou vedou viackrát odmietnutá a preto nie je možné na kategóriu rovnosti pozeráť ako na absolútne východisko otázky spravodlivosti/nespravodlivosti v práve.

V prípade ústavného práva na spravodlivý proces nie je takisto možné nadradíť otázku rovnosti procesných strán nad všetky ostatné definíčné znaky právnej kategórie spravodlivosti. Vzhľadom na to, že súdnu právomoc si výlučne pre seba vyhradil štát, práve on musí byť

garantom tohto práva a musí vykonávať alebo dohliadať na funkciu arbitra.<sup>1</sup> V angloamerickom pojatí právneho štátu, doktríne zvanej Rule of Law, resp. Due process of Law, je spravodlivý proces priam najvýznamnejším znakom celej koncepcie.<sup>2</sup> Aj keď sa v našich podmienkach kontinentálneho právneho systému presadila nemecká koncepcia právneho štátu (Rechtsstaat), ostáva aj u nás právo na spravodlivý proces pomyselnou cestou k právam občanov.

Vzhľadom na to, že predmetom môjho príspevku je koncepcia rovnosti strán v rozhodovacej praxi Ústavného súdu Slovenskej republiky, vo svojom príspevku budem rozoberať najmä vybrané ústavnoprávne normy slovenského právneho poriadku. Základný rámec práva na spravodlivý proces je daný v zákone č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky, ďalej len "Ústava".

## 2. ÚSTAVNÉ ZAKOTVENIE PRÁVA NA SPRAVODLIVÝ PROCES

Meritum problematiky práva na spravodlivý proces je upravený v druhej hlave, siedmom oddiele Ústavy, ktorá je totožná s obdobnými ustanoveniami v piatej hlave českej Listiny základných práv a slobod.<sup>3</sup> Dôležité súvislosti práva na spravodlivý proces u oboch ústavných textov je však nevyhnutné hľadať najprv vo všeobecnejších ustanoveniach. Typickým príkladom je čl. 12 ods. 1 Ústavy, ktorý ustanovuje, že: "*Ludia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné*" a rovnako aj druhý odsek spomenutého článku: "*Základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmysľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.*"

Rovnosť v dôstojnosti a v právach patrí medzi kľúčové ustanovenia celej Ústavy a tým pádom aj celého slovenského právneho poriadku. V kontexte práva na spravodlivý proces je potrebné brať do úvahy aj zákaz diskriminácie, ktorý by mohol nastať v prípade neodôvodneného obmedzenia alebo vylúčenia osoby zo spravodlivého procesu.

---

<sup>1</sup> KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 405.

<sup>2</sup> VEČEŘA, M., GERLOCH, A., BERAN, K. et al. *Teória práva*. Žilina: BVŠP a Poradca podnikateľa, spol. s r.o., 2008, s.111.

<sup>3</sup> usnesení předsednictva ČNR ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Samotné právo na spravodlivý proces by však bolo bez konkrétnych procesných záruk rýdzo deklaratórne. Podľa J. Filipa musíme medzi tieto procesné záruky zaradiť právo odoprieť výpoveď, právo na právnu pomoc a obhajobu, rovnosť účastníkov konania, právo na tlmočníka, verejnosť súdneho jednania, právo vyjadriť sa ku všetkým uskutočňovaným dôkazom a právo na rozhodnutie bez zbytočných priet'ahov.<sup>4</sup>

Podľa č. 46 ods. 1 Ústavy sa môže každý domáhať zákonným postupom svojho práva na súde alebo inom orgáne Slovenskej republiky, ktorý je nezávislý a nestranný. Podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy: *"Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd."* Okrem toho má podľa čl. 46 ods. 3 Ústavy každý právo na náhradu škody spôsobenú činnosťou alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy. Podľa čl. 47 ods. 1 až 4 Ústavy má každý právo na odopretie výpovede v prípade, že by ňou spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania sebe alebo blízkej osobe. Vyššie spomenuté ustanovenie dopadá aj na prípady, kedy by v určitom správnom alebo súdnom konaní bola účastníkom strana, ktorá nie je profesionálne zdatná v práve a preto má nárok na právnu pomoc. Ako však podotýka J. Filip, povaha právnej pomoci závisí od konkrétneho typu konania: *"nejväčší význam bude mať (právna pomoc, pozn. autora) nepochybné v trestnom řízení, kde bude spočívat zejména v náležitém poučení obviněného a obžalovaného o jeho právech, v poučení o právu na obhajobu vlastní nebo prostřednictvím obhájce, popř. v poskytnutí bezplatné pomoci obhájcem."*<sup>5</sup>

Procesná rovnosť strán alebo tzv. rovnosť zbraní, ktorá podľa môjho názoru predstavuje základ práva na spravodlivý proces a podľa názorov právnej vedy<sup>6</sup> je aj podstatnou zložkou pojmu právneho štátu, je najjasnejšie vyjadrená v čl. 47 ods. 3 Ústavy, podľa ktorého sú si všetci účastníci v súdnom alebo správnom konaní rovní. Aby účastník, ktorý neovláda jazyk, v ktorom sa vedie správne alebo súdne konanie, nebol týmto svojím nedostatkom, oslabený vo svojom procesnom postavení, garantuje mu článok 47 ods. 4 právo na tlmočníka.

Priamo s rovnosťou strán súvisí aj zákaz odňatia zákonného sudcu a ústavná garancia práva každého na prerokovanie jeho veci bez

---

<sup>4</sup> FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 178-182.

<sup>5</sup> FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 179.

<sup>6</sup> FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 180

zbytočných prietrahov. Práve tento dôvod býva ústavnými súdmi postsocialistických krajín považovaný za najčastejší dôvod porušenia sťažovateľovho práva na spravodlivý proces. Právo na spravodlivý proces však takisto znamená, že musia byť rešpektované všetky procesné zásady a princípy, ktoré tvoria štruktúru základných ľudských práv.<sup>7</sup>

Kontrola súdnej moci býva efektívnejšia v prípadoch existencie verejného dohľadu, ktorý je garantovaný v čl. 48 ods. 2 Ústavy. Obe strany majú v konaní rovnaké právo vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom.

Zvyšné ustanovenia siedmeho oddielu druhej hlavy Ústavy upravujú právo na spravodlivý proces v trestneprávných konaniach. Proti prípadnej svojvôli štátu garantuje čl. 49, že jedine zákon ustanoví, ktoré konanie je trestným činom a aký trest (alebo iné ujmy) je možné zaň uložiť. Ďalšími garanciami spravodlivého trestného procesu je to, že o vine a treste za trestné činy môže rozhodnúť len súd; a takisto prezumpcia nevinoty. Podľa čl. 50 ods. 3 a 4 Ústavy má obvinený právo na dostatočný čas a možnosť prípravy obhajoby, právo obhajovať sa sám alebo prostredníctvom obhajcu a takisto mu Ústava garantuje významné právo nevypovedať. Okrem zásady *ne bis in idem* zakotvenej v čl. 50 ods. 5 Ústavy sa pri posudzovaní trestnosti činu a ukladaní trestu aplikuje zásada z čl. 50 ods. 6 Ústavy: *"Trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie."*

### **3. JUDIKATÚRA ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY O ROVNOSTI STRÁN**

Vo svojej pomerne mladej histórii sa Ústavný súd Slovenskej republiky zaoberal rovnosťou strán v desiatkach svojich rozsudkov, pričom drvivá väčšina z nich sa týkala občianskeho súdneho konania. Podľa môjho názoru by mala byť rovnosť strán v procese chápaná z ústavného hľadiska ako špecifický typ rovnosti "všeobecnej", ktorá vyplýva z čl. 12 ods. 1 Ústavy, resp. už z článku 1 federálnej Listiny základných práv a svobod. Rovnosť strán je preto podľa mňa dôležité interpretovať aj v kontexte tejto "všeobecnej rovnosti."

#### **3.1 NÁVRAT K FEDERÁLNEMU ÚSTAVNÉMU SÚDU**

Základné interpretačné kontúry rovnosti boli stanovené už Ústavným súdom Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky. Vo svojom rozhodnutí<sup>8</sup> z roku 1992 predložil tento súd prvú ústavnú definíciu

---

<sup>7</sup>ČIČ, M. et al. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin: Vydavateľstvo Matice slovenskej, 1997. s. 235-236.

<sup>8</sup> Nález Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky

rovnosti: *"Rovnost občanů před zákonem nebyla chápána jako abstraktní kategorie, ale vždy byla přičítána k určité právní normě, pojímána ve vzájemném poměru různých subjektů apod. Pokud bylo z rovnosti učiněno právo, je každý jednotlivec oprávněn, aby stát v mezích svých možností odstranil všechny faktické nerovnosti. Tato konstrukce však platí pouze tehdy, uvažujeme-li rovnost jako absolutní. Rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy, požaduje pouze odstranění neodůvodněných rozdílů."* Z citovaného textu je zřejmé, že vtedajší ústavný súd odmietol absolútne chápanie rovnosti a postavil sa za relatívne chápanie tejto kategórie, navyše vždy podmienené okolnosťami konkrétneho prípadu. Toto súdne rozhodnutie sa teda dištancovalo od paušálnej nivelizácie ľudí. Tento záver o relatívnosti rovnosti bol do významnej miery prebratý judikatúrou Ústavného súdu Českej republiky a býva naň odkazované vo väčšine rozhodnutí týkajúcich sa predmetnej problematiky. Z analýzy rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky týkajúcej sa rovnosti strán naopak vyplýva, že slovenský ústavný súd nenadviazal v chápaní rovnosti na tento kľúčový judikát a dokonca ho vo svojich rozhodnutiach nespomína. Myšlienkovú kontinuitu s federálnym ústavným súdom si tak v tejto súvislosti zachoval jedine český ústavný súd. Túto absenciu slovenskej kontinuity s naším bývalým federálnym ústavným súdom musím preto hodnotiť negatívne.

Druhou významnou myšlienkou publikovanou v tomto náleze bol názor potvrdzujúci neexistenciu univerzálnych kritérií rovnosti: *"Speciální normy mohou pro určité obory stanovit zvláštní kritéria rovnosti, která ze všeobecného principu neplynou, protože aplikací zásady rovnosti nejsou stanoveny tak přesné meze, aby vylučovaly jakékoliv volné uvážení těch, kteří ji aplikují."*<sup>9</sup> Univerzálne kritérium rovnosti nielenže neexistuje, ale v jednotlivých právnych oblastiach môžu byť podľa ústavných sudcov stanovené špecifické kritériá, ktoré podmieňujú jestvovanie viacerých "podtypov" tejto kategórie. Poslednou významnou myšlienkou tohto nálezu, dopadajúcou aj na nami sledovanú rovnosť strán, bolo zdôvodnenie prípadnej nerovnosti. Prípady, keď zákon stanovuje prospech jednej skupiny subjektov a druhej skupine naopak stanoví povinnosti, ktoré sú neúmerné, nemožno považovať podľa Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky za apriórne contra legem. Dovolené je to totiž v tých situáciách, keď je tento odlišný prístup aplikovaný s odvolaním sa na verejné hodnoty.<sup>10</sup>

---

(pléna) ze dne 8. 10. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 22/92

<sup>9</sup> Nález Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky

(pléna) ze dne 8. 10. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 22/92

<sup>10</sup> tamtiež



### 3.2 PRVÉ KROKY ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Prvý zo série najvýznamnejších nálezov Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci rovnosti strán bol vydaný<sup>11</sup> v roku 1996 a týkal sa posúdenia statusu generálneho prokurátora v občianskom súdnom konaní a jeho prípadnom vplyve na rovnosť strán v tomto konaní. Sťažovateľ namietal porušenie všeobecnej rovnosti subjektov (čl. 12 ods. 1 Ústavy), ako aj špecifickej rovnosti v občianskom súdnom konaní (čl. 47 ods. 3 Ústavy), ktoré malo nastať tým, že prokurátor mal podľa vtedajšej zákonnej úpravy možnosť vstúpiť do začatého konania, ak o to požiadal účastník konania alebo ak o to požiadal súd. Pri analýze prvej eventuality plénum judikovalo, že: *"Rovnosť pred súdom je len výrazom rovnosti strán pred zákonom, v tomto prípade pred Občianskym súdnym poriadkom. Z toho vyplýva, že rovnosť pred zákonom a rovnosť pred súdom je obsahom toho istého pojmu a značí rovné postavenie oboch procesných strán pri aplikácii hmotných i procesných predpisov ktorýmkoľvek súdom voči ktorémukoľvek účastníkovi konania. Zásada rovnosti strán v civilnom procese sa prejavuje vytváraním rovnakých procesných podmienok a procesného postavenia subjektov, o ktorých právach a povinnostiach rozhoduje občianskoprávny súd..."*<sup>12</sup>

Ústavný súd Slovenskej republiky túto možnosť vstupu prokurátora do konania na žiadosť účastníka zhodnotil ako nastúpenie nerovnosti do samotného súdneho procesu od okamžiku prednesenia procesného stanoviska prokurátora, ktorý disponuje argumentačnou základňou, procesnými oprávneniami a naopak v konaní sám vystupuje bez procesného rizika.<sup>13</sup>

Slovenský ústavný súd posúdil ako rozpornú s ústavou aj druhú možnosť vstupu prokurátora do konania, teda na požiadanie súdu. Pri odôvodnení sa oprel o podobné argumenty ako v prípade prvej možnosti, pričom namietal aj porušenie nestrannosti sudcu za situácie, žeby bol pri svojom rozhodovaní ovplyvňovaný prokurátorom: *"Ak by sudca požiadal prokurátora o vstup do začatého konania, sám by vytvoril situáciu, v ktorej by sa nechával ovplyvňovať pri rozhodovaní konkrétnej veci inými subjektami, než sú účastníci konania bez toho, aby legálne vedel odôvodniť taký postup a jeho procesnú potrebu, čo*

---

<sup>11</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 10.9.1996, sp. zn. PL. ÚS 43/95

<sup>12</sup> Tamtiež a k tomu ešte dodal: *"Rovnosť strán v občianskom súdnom konaní nemôže byť ovplyvniteľná tým, ktorý účastník je žalobca, ktorý je žalovaný alebo v inej procesnej pozícii (nesporové konanie). Rovnosť strán je totiž podmienená rovnosťou procesných prostriedkov uplatňovaných pri podaní žaloby i pri obrane proti nej, a to platí aj na celý priebeh konania."*

<sup>13</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 10.9.1996, sp. zn. PL. ÚS 43/95

je podľa názoru ústavného súdu v rozpore s čl. 141 ods. 1 ústavy. Z dôvodov, ktoré sa už uviedli, by súčasne dochádzalo k porušeniu rovnosti strán (účastníkov sporového konania), čo je v rozpore s čl. 47 ods. 3 ústavy.<sup>14</sup>

Viacere ďalšie nálezy<sup>15</sup> slovenského ústavného súdu sa odvolávajú na vyššie spomenutý plenárny nález a preto by som ho dovoľil označiť za jeden zo základných stavebných kameňov ústavnej argumentácie v prípadoch posudzovania rovnosti strán v Slovenskej republike.

### 3.3 VZŤAH K JEDNODUCHÉMU PRÁVU

Druhým najčastejšie citovaným rozhodnutím Ústavného súdu Slovenskej republiky v otázke rovnosti strán bolo uznesenie<sup>16</sup> z roku 2002 vo veci, ktorú pre účely tohto článku označím ako "prípustnosť blanketného dovolania." Samotný skutkový stav tu nie je pre účely tohto príspevku relevantný, významnejšie je právne zhodnotenie. Slovenský ústavný súd tu načrtol koncepciu práva na spravodlivý proces s prepojením na rovnosť strán a argumentoval aj jednoduchým právom (zákonom o súdoch a sudcoch, občianskym súdnym poriadkom a trestným poriadkom): „Zákon o súdoch a sudcoch (§ 7 ods. 1 prvá veta) deklaruje, že „Všetci sú si pred zákonom aj pred súdom rovní“ Rovnosť účastníkov v súdnom konaní... charakterizuje § 18 OSP, podľa ktorého „Účastníci majú v občianskom súdnom konaní rovnaké postavenie...Súd je povinný zabezpečiť im rovnaké možnosti na uplatnenie ich práv“.<sup>17</sup>

Slovenský ústavný súd tu potvrdil, že právo rovnosti strán je jedným z určujúcich ústavnoprávnych princípov, pričom jeho obsahom je to, že všetci účastníci akéhokoľvek civilného procesu majú rovnaké procesné práva a povinnosti, ktoré uplatňujú a plnia: "za rovnakých procesných podmienok bez zvýhodnenia alebo diskriminácie niektorej z procesných strán."<sup>18</sup> Podľa tohto uznesenia je súčasne irelevantné, ktorá z procesných strán resp. účastníkov iniciovala konanie.

---

<sup>14</sup> tamtiež

<sup>15</sup> Napr. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 28.7.2011, sp. zn. IV. ÚS 187/2011, nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 12.7.2002, sp. zn. II. ÚS 121/02, nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 28.6.2001, sp. zn. I. ÚS 43/01, nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 20.12.2001, sp. zn. I. ÚS 59/00

<sup>16</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 10.10.2002, sp. zn. IV. ÚS 35/02

<sup>17</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 10.10.2002, sp. zn. IV. ÚS 35/02

<sup>18</sup> Tamtiež, pričom kľúčovú myšlienku prevzal z vtedy pol roka starého Uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 11.4.2002, sp. zn. II.

### 3.4 OBRUSOVANIE HRÁN ROVNOSTI

Slovenská ústavná judikatúra v nasledujúcich rokoch ďalej prehlbovala obsah práva na rovnosť strán a jej konexiu na právo na spravodlivý proces. Táto väzba bola zreteľne potvrdená v uznesení<sup>19</sup> Ústavného súdu Slovenskej republiky z roku 2007. Štvrtý senát tu judikoval, že pod rovnakým postavením účastníkov treba chápať procesné postavenie, ktoré zabezpečí spravodlivý proces. Proces možno označiť podľa ústavných sudcov za spravodlivý vtedy, keď je aplikovaná zásada, podľa ktorej má mať každá strana v procese rovnakú možnosť obhajovať svoje záujmy a súčasne nesmie mať možnosť podstatnej výhody voči protistrane.<sup>20</sup>

V jednom zo svojich ďalších nálezov sa slovenskí ústavní sudcovia zaoberali aj doručovaním procesných vyjadrení v trestnoprávnej veci (dôvodnosť ďalšieho trvania väzby). Za súčasť práva na spravodlivý proces považovali právo účastníkov konania na doručenie procesných vyjadrení ostatných účastníkov: *"Nedoručenie vyjadrenia prokurátora obvinenému ako druhej strane kontradiktórneho konania vytvára stav nerovnosti strán v konaní pred súdom, čo je v rozpore s kontradiktórnosťou konania a so zásadou rovnosti zbraní ako súčasti práva na spravodlivý proces."*<sup>21</sup> Senát sa však v tomto prípade oprel aj o judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (napr. prípad *Feldbrugge contra Holandsko* z 29.5.1986), keď dovodil, že nedoručenie vyjadrenia prokurátora sťažovateľovi bolo korigované tým, že dôležitý obsah vyjadrenia prokurátora bol uvedený okresným súdom v odôvodnení jeho uznesenia, voči ktorému mohol sťažovateľ podať opravný prostriedok: *"Preto treba v konečnom dôsledku dospieť k záveru, že porušenie práva na spravodlivý proces, ku ktorému došlo v prvoinštančnom konaní pochybením okresného súdu, bolo napravené v opravnom konaní pred krajským súdom."*<sup>22</sup> S týmto

---

ÚS 35/02: *"Rovnosť účastníkov súd zabezpečuje vytvorením rovnakých procesných možností na uplatnenie ich práv a plnenie ich povinností. Podstata tejto ústavnej zásady spočíva v tom, že všetci účastníci občianskeho súdneho konania (osobitne sporového konania) majú rovnaké procesné práva a povinnosti, ktoré uplatňujú a plnia za rovnakých procesných podmienok, bez zvýhodnenia alebo diskriminácie niektorej z procesných strán. Nerozhoduje procesné postavenie alebo procesná pozícia účastníka, nie je podstatné ani to, ktorý z účastníkov sa stane žalobcom a ktorý z účastníkov je žalovaný."*

<sup>19</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 12.7.2007, sp. zn. IV. ÚS 211/07

<sup>20</sup> tamtiež

<sup>21</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 20.04.2005, sp. zn. I. ÚS 2/05

<sup>22</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 20.04.2005, sp. zn. I. ÚS 2/05

záverom súdu by som si dovoľil zásadne polemizovať, keďže procesná strana bola pochybením okresného súdu ukrátená o jeden z procesných prostriedkov. Podľa môjho názoru teda nemohlo dôjsť k žiadnej spravodlivej korekcii alebo náprave, ale naopak k porušeniu rovnosti strán a práva na spravodlivý proces. To, že existovala ďalšia možnosť nápravy na tom podľa mňa nič nemení.

Niektoré základné pojmové znaky rovnosti strán vyjadril Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom uznesení<sup>23</sup> z roku 2005. Rovnosť procesných prostriedkov účastníkov súdneho konania je daná vtedy, ak:

- a) rozhodnutím súd nepriznal jednému účastníkovi v konaní viac práv než druhému
- b) neodňal (neobmedzil) účastníkovi možnosť uplatnenia jeho procesných práv
- c) nijakým iným spôsobom neznevýhodnil jedného účastníka oproti druhému.<sup>24</sup>

Porušenie sťažovateľových práv na spravodlivý proces vrátane rovnosti strán (čl. 47 ods. 3, čl. 48 ods. 2 a čl. 50 ods. 3 Ústavy) zo strany Najvyššieho súdu Slovenskej republiky judikoval<sup>25</sup> v roku 2003 tretí senát slovenského ústavného súdu. V trestnoprávnej veci (konanie o sťažnosti pre porušenie zákona) bol o konaní Najvyššieho súdu Slovenskej republiky upovedomený len generálny prokurátor, prvý sťažovateľ síce bol o sťažnosti pre porušenie zákona písomne oboznámený, no nemohol sa zúčastniť verejného zasadnutia a jeho vyjadrenie súd odignoroval, druhý sťažovateľ nebol dokonca upovedomený vôbec. V civilnom ako aj trestnom procese by mala byť zásada plného vyjadrenia účastníkov fundamentom naplnenia zásady rovnosti účastníkov.<sup>26</sup> Ústavný súd Slovenskej republiky aj tu potvrdil, že rovnosť strán nie je absolútna: *"Rovnosť medzi obvineným a prokurátorom v trestnom konaní je relatívna vzhľadom na rozdiel v ich procesnom a najmä faktickom postavení, ktorý vyplýva z ich rozdielnych funkcií a možností (napr. za prokurátorom stojí štátny aparát a donucovacia štátna moc). Ich rovnosť je potom prilihavejšie vyjadriteľná ako zásada rovnosti zbraní tvoriaca prvok spravodlivého súdneho konania podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských*

---

<sup>23</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 9.11.2005, sp. zn. III. ÚS 313/05

<sup>24</sup> tamtiež

<sup>25</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 21.03.2003, sp. zn. III. ÚS 186/02

<sup>26</sup> STAVINHOVÁ, J., HLAVSA, P. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Brno: MU a nakladatelství Doplněk, 2003, s. 178.

*práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“)... Ide o právo, aby každá strana súdneho konania mala možnosť hájiť si svoju vec pred súdom za podmienok, ktoré ju podstatne neznevýhodňujú v pomere k druhej strane ...”<sup>27</sup>*

Slovenský ústavný súd ďalej vo svojom rozhodnutí<sup>28</sup> z mája 2005 posudzoval to, či je porušením rovnosti medzi účastníkmi, ak súd nepripustil a nevykonal dôkaz skutočnosti, ktorú už považoval za preukázanú. Podľa rozhodujúceho senátu túto situáciu nemožno chápať ako porušenie zásady rovnosti, pretože je na úvahe súdu, aby zhodnotil mieru dôkazov nutných na preukázanie dokazovanej skutočnosti.<sup>29</sup>

Na záver by som si dovoľil spomenúť ešte jedno významné rozhodnutie. Kľúčovou otázkou vzťahu medzi právom na spravodlivý proces a rovnosťou strán tu bola otázka, pri akej intenzite porušenia rovnosti strán dochádza súčasne k porušeniu práva na spravodlivý proces. Podľa judikátu<sup>30</sup> Ústavného súdu Slovenskej republiky: *”Spravodlivosť konania treba ... posudzovať z hľadiska konania ako celku, takže ojedinelé, menej významné porušenie zásady rovnosti v priebehu konania (najmä ak následný procesný postup súdu umožnil vo vzťahu k dotknutej strane konania jeho kompenzáciu) nemusí mať automaticky za následok porušenie práva na spravodlivé súdne konanie...”*<sup>31</sup> Znamená však samotné rešpektovanie procesnej rovnosti strán úplné naplnenie spravodlivosti v súdnom konaní? Vtedajší štvrtý senát na túto otázku odpovedal v tom zmysle, že splnenie tejto požiadavky k tomu nepostačuje. Naplnenie spravodlivosti v konaní musí byť totiž vždy hodnotené od konkrétnych okolností prípadu. S takýmto názorom sa aj ja plne stotožňujem. Strany musia mať najmä dostatočné procesné garancie, menovite možnosť vplyvu na priebeh a výsledok konania, konkrétne:

a) možnosť predkladať alebo navrhovať dôkazy

b) možnosť spochybníť dôkazy protistrany

---

<sup>27</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 21.03.2003, sp. zn. III. ÚS 186/02

<sup>28</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 11.5.2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05

<sup>29</sup> tamtiež

<sup>30</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 27.09.2007, sp. zn. IV. ÚS 233/07

<sup>31</sup> tamtiež

c) a možnost prezentovať vlastné stanovisko k predmetu sporu<sup>32</sup>

#### **4. ZÁVER**

Judikatura Ústavného súdu Slovenskej republiky nie je vzhľadom na krátku existenciu moderného slovenského konštitucionalizmu rozsiahla. Napriek tomu sa podľa môjho názoru podarilo slovenským ústavným sudcom vytvoriť za pomerne krátky čas základnú koncepcnú kostru v tematike rovnosti strán.

Vo viacerých rozhodnutiach charakterizovali základný vzťah medzi právom na spravodlivý proces a rovnosťou strán ako v civilnom tak aj trestnom procese a priblížili obsah ústavného princípu rovnosti strán ako podmienky spravodlivosti v konaní. Kriticky je možné hodnotiť najmä vzdanie sa argumentačnej kontinuity s naším niekdajším federálnym ústavným súdom.

#### **Literature:**

- FILIP, J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 460 s. ISBN 8021025921
- KLÍMA, K. Ústavní právo. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. 786 s. ISBN 9788073802615
- VEČEŘA, M., GERLOCH, A., BERAN, K. et al. Teória práva. BVŠP a Poradca podnikateľa, spol. s r.o., 2008. 344 s. ISBN 9788089363216
- ČIČ, M. et al. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin: Vydavateľstvo Matice slovenskej, 1997. 598 s. ISBN 8070904445
- STAVINOHOVÁ, J., HLAVSA, P. Civilní proces a organizace soudnictví. Brno: MU a nakladatelství Doplněk, 2003. 660 s. ISBN 8021032715
- Usnesení předsednictva ČNR ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
- zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky
- Nález Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky (pléna) ze dne 8. 10. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 22/92
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 10.9.1996, sp. zn. PL. ÚS 43/95
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 28.7.2011, sp. zn IV. ÚS 187/2011

---

<sup>32</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 27.09.2007, sp. zn. IV. ÚS 233/07

- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 12.7.2002, sp. zn. II. ÚS 121/02
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 28.6.2001, sp. zn. I. ÚS 43/01
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 20.12.2001, sp. zn. I. ÚS 59/00
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 10.10.2002, sp. zn. IV. ÚS 35/02
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 12.7.2007, sp. zn. IV. ÚS 211/07
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 20.04.2005, sp. zn. I. ÚS 2/05
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 9.11.2005, sp. zn. III. ÚS 313/05
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 21.03.2003, sp. zn. III. ÚS 186/02
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 11.5.2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 27.09.2007, sp. zn. IV. ÚS 233/07

**Contact – email**

dusancurila@gmail.com

## **SPRAVEDLIVÝ PROCES A ROZKAZNÍ ŘÍZENÍ**

*HANA ENDEROVÁ*

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

### **Abstract in original language**

Autorka příspěvku nahlíží na rozkazní řízení jako na řízení nalézací a sporné, které plní reparační funkci. Rozkazní řízení je řízení zkrácené, méně formální, v jehož rámci je bez nařízení jednání, bez dokazování a bez slyšení žalovaného vydáno rozhodnutí, kterým je platební rozkaz. Žalovaný nemá v důsledku neprojednání tvrzených skutečností a neprovádění dokazování při jednání u soudu bezprostřední možnost seznámit se s těmi skutečnostmi a důkazy, jež jsou tvrzeny a předkládány žalobcem. Zavedené standardy rozkazního řízení zcela neodpovídají právu na spravedlivý proces, které jsou deklarovány jak na ústavní, tak i na mezinárodní úrovni. Autorka příspěvku proto upozorňuje na důvody, účel a úskalí takového způsobu řízení. Právní úprava rozkazního řízení je položena na základě rychlého vymáhání finančních nároků a představuje druh řízení spadající do civilního procesu. V tomto řízení je na jedné straně akcentován princip rychlosti a hospodárnosti řízení, jakož i princip odpovědnosti účastníka za výsledek sporu, avšak na druhé straně je potlačován princip veřejnosti jako základní vlastnost spravedlivého procesu. Přesto koncepce rozkazního řízení zachovává rovnost zbraní účastníků řízení s tím, že každá strana má možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které nejsou jasně (evidentně) nevýhodné ve srovnání s protistranou, neboť od elementárních vlastností spravedlivého procesu v demokratické společnosti nelze ustoupit ani z důvodu účelovosti, rychlosti a procesní ekonomie. Autorka příspěvku neopomíná ani rozdíly mezi rozkazním řízením, jehož výsledkem je „standardní“ platební rozkaz, a řízením o elektronickém platebním rozkazu, a to opět ve světle práva na spravedlivý proces.

### **Key words in original language**

rozkazní řízení, spravedlivý proces, elektronický platební rozkaz

### **Abstract**

Author of contribution has an opinion on order procedure as a finding and contradictory procedure with reparation. Order procedure is fast, less formal procedure without carrying evidence, litigating and defendant's audience. Order for payment is a result of order procedure. Defendant doesn't have direct opportunity to acquaint with depositions or evidence claimed by plaintiff during litigation. Standards of order procedure do not completely correspond with right to fair trial which is declared by institutional and international documents. The purpose of legislative adjustment of order procedure is to demand financial arrears through civil procedure. In the order procedure there are on the one hand emphasized principles such as speed, economy or defendant's responsibility but on the other hand there is repressed principle of public litigating which represents basic



attribute of fair trial. Nevertheless order procedure preserves equality of parties on action and each of them has opportunity to invoke depositions or evidence. This opportunity is not disadvantageous with comparison of opportunity of adverse party, because elementary attribute of fair trial in democratic society can not be repressed. Author points out reasons, function and difficulty of this form of procedure. Author of contribution also points out differences between „ordinary“ order for payment and electronic order for payment in the view of the right to fair trial.

### Key words

order procedure, fair trial, electronic order for payment

## 1. PRINCIPY ROZKAZNÍHO ŘÍZENÍ VERSUS PRINCIPY SPRAVEDLIVÉHO PROCESU

Civilní proces je diferencován na základě dlouhodobého vývoje civilního práva procesního, kdy za základní dělení civilního procesu bývá považováno jeho rozlišování na řízení nalézací a řízení vykonávací.<sup>1</sup> Za elementární právní pramen civilního procesu je považován zákon č. 99/1964 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen o.s.ř.). Institut rozkazního řízení je řízením nalézacím, řízením zkráceným a řízením sporným. Meritorním rozhodnutím vydaným v rámci rozkazního řízení je platební rozkaz.

Zkráceným řízením je řízení rozkazní a také řízení ve věcech směnečných nebo šekových. Zkrácená řízení lze definovat jako řízení bez nařízení jednání, kdy soud není povinen zjišťovat úplný skutkový stav dle § 153 odst. 1 o.s.ř. před vydáním rozhodnutí, jelikož za skutkový základ věci pro rozhodnutí slouží vylíčení rozhodných skutečností žalobcem v žalobě [§ 79 odst. 1, § 101 odst. 1 písm. a) o.s.ř.]. Soud je však povinen zkoumat procesní podmínky. Jde o řízení bez jednání, bez dokazování a bez slyšení žalovaného, a to s vyloučením veřejnosti. Jde vlastně o to, že se při vyloučení rovnosti účastníků rozhodne na základě obsahu žaloby. Je na žalovaném, zda se takovému rozhodnutí vzepře podáním tzv. odporu, nebo zda jej akceptuje.<sup>2</sup>

Institut rozkazního řízení jako zvláštní druh řízení není v o.s.ř. komplexně upraven, nicméně jsou reglementovány jeho dílčí složky: v ustanoveních § 172 až 174 institut platebního rozkazu, v ustanovení § 174a institut elektronického platebního rozkazu, v ustanovení § 174b elektronický platební rozkaz a v ustanovení § 175 o.s.ř.

---

<sup>1</sup> Hlavsa, P., Stavínohová, J.: Civilní proces a organizace soudnictví, Brno: Masarykova univerzita a DOPLNĚK, 2003, s. 153, ISBN 8072391550

<sup>2</sup> Winterová, A: Civilní právo procesní, Praha: Linde Praha, 2002, s. 390, ISBN 8072015958

směnečný a šekový platební rozkaz. Rozkazní řízení nepředstavuje samostatně upravený postup soudu, ale spíše specifický autoritativní způsob skončení věci, jímž je vydání platebního rozkazu jakožto jednoho z právních úkonů soudu.

Dle § 172 odst. 1 o.s.ř. soud může i bez výslovné žádosti žalobce a bez slyšení žalovaného vydat platební rozkaz, je-li v žalobě uplatněno právo na zaplacení peněžité částky a vyplývá-li uplatněné právo ze skutečností uvedených žalobcem. Z tohoto zákonného ustanovení vyplývá, že je zcela a jednoznačně na úvaze soudu, zda bude vydán platební rozkaz v rámci rozkazního řízení, či zda bude nařízeno jednání, provádět se dokazování a vydáván rozsudek.

Spravedlivý proces není možné chápat jako samostatný proces (postup) soudu či druh řízení, jako je tomu u řízení zkráceného. V podstatě jde o právo deklarované ve vnitrostátních<sup>3</sup> a mezinárodních<sup>4</sup> právních dokumentech. Právo na spravedlivý proces v sobě nese základní vlastnosti, záruky a principy, které by se měly v celém svém rozsahu promítat do všech řízení, ať už ve věcech civilních, správních či trestních. Mezi základní vlastnosti spravedlivého procesu patří nezávislost a nestrannost soudu a soudců, princip zákonného soudu a zákonného soudce, princip rovnosti a kontradiktornosti, princip veřejnosti, princip ústnosti a přímosti, princip hospodárnosti, rozhodování v přiměřených lhůtách a také další odvětvové principy civilního procesu, správního řízení a řízení trestního.<sup>5</sup>

Právo na spravedlivý proces zakotvuje požadavek zákonného soudu v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), tedy aby soud byl zřízen zákonem. Podmínku zřízení soudu na základě zákona může splňovat i jiný orgán, než jen soud, například rozhodčí, smírčí nebo správní orgán. K vydání platebního rozkazu a jemu předcházejícímu (rozkaznímu) řízení je však vždy oprávněn pouze soud. Zásada zákonného soudce specifikovaná v čl. 38 odst.1 Listiny základních práv a svobod vyjadřuje pro všechny účastníky civilního řízení shodně, že pouze zákon určí, který soud a soudce danou věc bude projednávat a rozhodovat a že se v žádném případě nejedná o řešení ad hoc nebo o řízení nahodilé či snad dokonce svévolné. Platební rozkaz může, na rozdíl od „standardního“ rozsudku, (samozřejmě za podmínek a v souladu s rozvrhem práce soudu) vydat vyšší soudní úředník či asistent soudce, nikoli výlučně soudce, a to i v případě, že vydání

---

<sup>3</sup> Ústava a Listina základních práv a svobod České republiky

<sup>4</sup> Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

<sup>5</sup> Winterová, A et al: Civilní právo procesní, Praha: Linde Praha, 2006, s. 62, ISBN 8072015958

platebního rozkazu nebylo žalobcem výslovně navrženo. Platební rozkaz může být také – opět za podmínek rozvrhu práce soudu – vydán justičním čekatelem. Do 31. 12. 2013 náleží takové oprávnění rovněž soudnímu tajemníkovi, to však za podmínek stanovených v § 6 odst. 2 vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně: je-li vydání platebního rozkazu v žalobě výslovně navrženo (s výjimkou justičního čekatele po složení odborné justiční zkoušky, který má plnou působnost, která je jinak stanovena pro vyššího soudního úředníka a tudíž zde výslovný návrh žalobce není třeba).<sup>6</sup> Novela o.s.ř., provedená zákonem č. 123/2008 Sb., s účinností od 1. 7. 2008 odstranila základní podmínku k vydání platebního rozkazu, jež bránila vydání platebního rozkazu, spočívající v tom, že platební rozkaz nemohl být vydán v případě, kdy měl o věci rozhodovat senát. Nyní ve věcech, ve nichž má jednat a rozhodovat senát (§ 36 až 36c o.s.ř.), již může být platební rozkaz vydán, ale výlučně senátem, v opačném případě by došlo k porušení zákonného ustanovení o obsazení soudu.

Právo na veřejné projednání věci, zahrnující dokazování sporné věci, je dalším ze základních pilířů práva na spravedlivý proces, které v rámci rozkazního řízení absentuje. Pro alternativu vydání platebního rozkazu postačuje kvalitní vylíčení všech rozhodujících skutečností, přitom za účelem dotvrzení určitých skutečností postačí odkázat na připojené listiny, z nichž skutková tvrzení vyplývají. Žaloba není před zahájením řízení žalovanému doručována, neboť platební rozkaz je vydáván bez jeho slyšení; postačí ji doručit až s platebním rozkazem. Pokud jsou skutková tvrzení vylíčena natolik kvalitně, že žaloba je projednatelná a důkazy ve smyslu § 79 odst. 1 o.s.ř. k prokázání obsahu žaloby nejsou připojeny, pak to vydání platebnímu rozkazu nebrání. Třebaže platební rozkaz představuje konečnou formu rozhodnutí soudu, která se po splnění zákonných náležitostí stává exekučním titulem, není vyhlášován veřejně. Je pouze doručován žalovanému společně s žalobou. Platební rozkaz obsahuje poučení, že zabránit jeho účinkům lze pouze podáním odporu.

Z tohoto důvodu je na žalovaného kladen požadavek opatrnosti a bdělosti ke svým právům a povinnostem, o to více, že v rozkazním řízení není akcentována zásada rovnosti zbraní účastníků takovým způsobem jako je tomu ve „standardním“ sporném řízení. Aktivita žalovaného, jako podání námitek, uplatňování obrany či vyjádření k nároku žalobce ve stadiu před vydáním platebního rozkazu, není zákonem nijak požadována a v praxi ani realizována. Až případným podaným odporem proti platebnímu rozkazu může žalovaný vyjádřit svůj nesouhlas se skutečnostmi tvrzenými žalobcem, uplatnit svoje námitky nebo obrany ve svůj prospěch.

---

<sup>6</sup> Drápal, Bureš et al: Občanský soudní řád I, § 1-200za Komentář, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1166, ISBN 9788074001079

Přes výše uvedené soud při vydání platebního rozkazu musí respektovat ústavněprávní limity, především za účelem spravedlivé ochrany práv a oprávněných zájmů účastníků a zamezit zneužívání práv na úkor jiných práv a oprávněných zájmů. To platí zvláště za situace, kdy žalovaný byl nečinný, příp. ani neměl příležitost být činný: platební rozkaz byl doručován na nesprávnou adresu, jeho pobyt není vůbec znám, doručováno bylo náhradním způsobem – zásilka byla uložena a na základě fikce se považuje za doručenu. Právě k náhradnímu doručení platebního rozkazu se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 7. 2000, sp. zn. II. ÚS 406/2000, v němž zdůraznil, že rozkazní řízení je soudním řízením zkráceným, které vyžaduje, aby platební rozkaz byl doručen žalovanému do vlastních rukou. Až doručením platebního rozkazu žalovanému do vlastních rukou se teprve vyvozuje rovnost účastníků řízení, neboť i žalovanému je dána možnost projevit svou vůli a vyjádřit se. Pokud by tak soud neučinil, porušil by základní ustanovení zakotvené v čl. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a rovnost účastníků v řízení dle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny. V kontextu tohoto nálezu lze velmi kriticky nahlížet na zamýšlenou novelu občanského soudního řádu, která byla v současné době rozeslána k mezirezortnímu připomínkovému řízení. Cílem této novely je zejména pokračování v elektronizaci justice, snížení administrativní zátěže soudů, zefektivnění justice a zamezení průtahů v soudním řízení. Tato novela s dosažením zmíněných cílů posiluje odpovědnost adresáta za přebírání zásilek v případech, kdy je doručováno prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky tak, že zavádí náhradní doručení v případech doručování platebního rozkazu, elektronického platebního rozkazu a usnesení podle § 114b o.s.ř. či předvolání k přípravnému jednání dle § 114c o.s.ř. Má tak dojít k zefektivnění a zrychlení doručování, kdy je doručováno do datových schránek. Stejně tak náhradní doručování platebního rozkazu oproti stávající právní úpravě zavádí novelizovaný § 173 o.s.ř. s tím, že náhradní doručení platebního rozkazu není vyloučeno, pokud bylo platebním rozkazem rozhodnuto o peněžitém plnění nepřevyšujícím 10 000 Kč, přičemž k příslušenství pohledávky se nepřihlíží. Navrhovaná právní úprava, týkající se doručování (elektronického) platebního rozkazu, sice posiluje elektronizaci justice, zrychlení a zefektivnění řízení, ale je na pokraji rovnováhy mezi těmito zamýšlenými cíly a mezi právem na spravedlivý proces, neboť potlačuje zásadu rovnosti zbraní, když žalovaný má možnost projevit svou vůli a vyjádřit se až poté, co se fakticky, bezprostředně seznámí s obsahem platebního rozkazu, což je mu při náhradním doručení platebního rozkazu zcela vyloučeno, přičemž tato možnost musí být žalovanému poskytnuta, bez ohledu na výši peněžitého plnění, ke kterému byl na základě platebního rozkazu zavázán. Pokud má zákonodárce za to, že u nižších peněžních částek není potřeba ochrany žalovaného, potom dochází k nesprávným závěrům, protože neexistuje podmíněnost mezi výši peněžní částky a její právní a skutkovou komplikovaností. Jinými slovy řečeno, konkrétní výše peněžní částky nepodmiňuje míru složitosti a komplikovanosti daného sporu. Pakliže je zesilován požadavek ekonomického a hospodářského vývoje a v důsledku toho dochází i ke

zrychlení a zefektivnění rozkazního řízení, lze si představit tlak k odstranění jakékoli limitující částky při náhradním doručení platebního rozkazu, stejně jako tomu bylo dříve v případě přehodnocení podmínek realizace rozkazního řízení.<sup>7</sup>

Nedoručení platebního rozkazu do vlastních rukou a nedodržení dalších specifických podmínek pro konání rozkazního řízení<sup>8</sup> a následné vydání platebního rozkazu je zcela v rozporu s právem na spravedlivý proces. Je proto třeba striktně trvat na dodržení všech zákonem stanovených procesních podmínek k jeho realizaci, a to v co nejvíce zákonem požadovaném rozsahu. Ostatně, úprava rozkazního řízení je v českém civilním procesu ve vztahu k žalovanému velmi přísná ve srovnání s právní úpravou rozkazního řízení v Německu (ta se stala inspiračním zdrojem k právní úpravě institutu elektronického platebního rozkazu). Česká úprava rozkazního řízení je nedůkazní a jednofázová, zatímco v Německu je dvojfázová, což znamená, že nejprve je vydán platební rozkaz, proti němuž má žalovaný právo podat odpor, a je-li nečinný, soud vydá na další návrh žalobce na základě platebního rozkazu tzv. vykonatelný platební rozkaz proti němuž má žalovaný další možnost obrany podáním námítky proti vykonatelnosti rozkazu.<sup>9</sup>

Ačkoli určité vlastnosti spravedlivého procesu v rozkazním řízení absentují, je v něm zvládnutelná zásada rychlosti a hospodárnosti. Hlavním cílem tohoto řízení je rychlé a hospodárné vyřízení věci. V rámci rozkazního řízení nedochází k ústnímu jednání a k provádění složitějšího dokazování, což má podstatný vliv na rychlost rozkazního řízení a jeho nákladnost. V případě postupu opačného by tak došlo k potlačení zásady rychlosti a hospodárnosti.<sup>10</sup> Přílišná snaha o rychlé

---

<sup>7</sup> Pelikánová, R.: Platební rozkaz: Srovnání institutu platebního rozkazu v České republice a ve vybraných zemích, Praha: Linde Praha, 2000, s. 85, ISBN 8072012207. Původní český občanský soudní řád z roku 1963 připouštěl rozkazní řízení jen pro vymáhání částek nepřevyšujících 1.000 Kčs, novelou z roku 1973 byl tento limit navýšen na 5 000 Kčs. Novela z roku 1983 tuto hranici ponechala a až novela z roku 1991 ji posunula na 20 000 Kč, v obchodních věcech, kde se zaplacení peněžité částky opíralo o výpis z knih tuzemského peněžitého ústavu. Od 1. 9. 1993 veškerá uvedená omezení odpadla

<sup>8</sup> Specifickými podmínkami rozkazního řízení jsou: žalobce se po žalovaném domáhá peněžitého plnění, je znám pobyt žalovaného, žalovanému není třeba doručovat do ciziny, žalobcem uplatněné právo vyplývá ze skutečností uvedených žalobcem a jsou splněny „běžné“ podmínky řízení.

<sup>9</sup> Bureš, J., Drápal, L. et al: Občanský soudní řád I, Komentář, Praha: C.H. BECK, 2009, s. 1148, ISBN 9788074001079

<sup>10</sup> Jakmile by předseda senátu nařídil jednání, bylo by vydání platebního rozkazu zásadně v rozporu se zásadou hospodárnosti. Viz rozhodnutí č. 45/1986 Sb. rozh. civil.

a hospodárné vyřešení sporu však může vést k nezaregistrování vad v podání účastníků, popř. k opomenutí nutnosti provést relevantní důkaz, čímž vyústí ve vydání platebního rozkazu bez přesvědčivého právního posouzení věci, bez zjištění skutkového stavu a bez jakýchkoliv pochybností. V takovém případě by byla potlačena zásada rovnosti účastníků, jakož i další atributy práva na spravedlivý proces.

## **2. SPRAVEDLIVÝ PROCES A ELEKTRONICKÝ PLATEBNÍ ROZKAZ**

Institut elektronického platebního rozkazu (dále jen „EPR“) byl do občanského soudního řádu zaveden s účinností od 1. 7. 2008 na základě jeho novely provedené zákonem č. 123/2008 Sb.

Do 1. 9. 2007, tedy do účinnosti novely občanského soudního řádu provedené zákonem č. 218/2011 Sb., spočívaly podmínky k vydání EPR v tom, že návrh na vydání EPR musel být učiněn na standardizovaném formuláři. Vzor, podle něhož byl elektronický formulář vytvořen, byl obsažen ve vyhlášce č. 197/2008 Sb. Poté, co nabyla účinnosti zmiňovaná novela, došlo ke zrušení vyhlášky č. 123/2008 Sb., přičemž elektronický platební rozkaz musí být stále podáván dle § 174 odst. 1 o.s.ř. na formuláři, který zveřejňuje ministerstvo způsobem umožňující dálkový přístup a pokud tento návrh na vydání elektronického platebního rozkazu neobsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti, jak je upravuje § 174a odst. 3 o.s.ř., nebo je nesrozumitelný anebo neurčitý, předseda senátu jej usnesením odmítne, jestliže pro tyto nedostatky nelze pokračovat v řízení (§ 43 o.s.ř. se tu nepoužije). Pokud by nebyl návrh na vydání elektronického platebního rozkazu zpracován na daném formuláři, třebaže byl zaslán elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem, elektronický platební rozkaz nelze vydat, takové podání by směřovalo k vydání standardního platebního rozkazu. Na druhou stranu, jestliže je návrh zpracován na formuláři, avšak je na soud podán v listinné podobě, potom musí být tento návrh posouzen jako návrh k vydání obyčejného platebního rozkazu, a to i přesto, že formulář byl nadepsán „elektronický platební rozkaz“, jakkoli soud posuzuje všechna podání podle jeho obsahu dle § 41 odst. 2 o.s.ř. Pokud by bylo soudem uvedené podání odmítnuto, pak by na straně soudu došlo k pochybení v podobě denegatio iustae a tím porušení práva na spravedlivý proces.

Plná elektronizace justice, která umožní žalobci podání návrhu dálkovým přístupem na elektronickém formuláři, na což by měly navazovat úkony soudu v elektronické formě, včetně vedení elektronického soudního spisu, vydání elektronického vyhotovení tohoto rozhodnutí a jeho doručování účastníkům prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky by při dosažení tohoto stavu měl tento institut vést k větší rychlosti a hospodárnosti řízení, což bylo hlavním motivem zavedení tohoto institutu. Nyní je však situace taková, že zamýšlených cílů zákonodárce, spočívající v novém, moderním a rychlém řízení, které soudu ulehčuje práci, nebylo

dosaženo a zejména s ohledem na technické vybavení soudů tomu zřejmě nebude v dohledné době ani jinak.

Z pohledu práva na spravedlivý proces je nutné se zamyslet i nad tím, zda skutečnost, že realizace elektronického rozkazního řízení je podmíněna technickým zázemím, které není dostupné a dalšími zatím nerealizovatelnými etapami elektronizace justice, není porušením práva na spravedlivý proces, neboť důsledně vzato nejsou splněny základní podmínky pro tento způsob řízení, byť jsou zákonodárcem nabízeny. Automatické zpracování elektronického formuláře není možné. Stále je přítomen „lidský prvek“, který bude zkoumat, zda uplatněné právo vyplývá ze skutečností v návrhu uvedených popř. připojených listin, či nikoliv. V tomto směru je řízení o elektronickém platebním rozkazu zcela shodné jako u běžného platebního rozkazu. Rovněž doba vyřízení návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu je shodně stanovena jako u „obyčejného“ návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu. V současné době označení „elektronický platební rozkaz“ se týká pouze toho, že jeho návrh na vydání je podáván na elektronickém formuláři, který je podepsán zaručeným elektronickým podpisem. Nyní není ani elektronicky vyhotovován, v budoucnu by tomu tak ale být mělo. Aktuálně je možné doručit elektronický platební rozkaz do datové schránky, to však za podmínky, že adresát má zpřístupněnou datovou schránku. Jestliže by mu elektronický platební rozkaz nebyl fakticky doručen, soud musí jeho listinnou verzi doručit do vlastního rukou bez možnosti náhradního doručení. Lze jen doplnit, že novela občanského soudního řádu, která byla v současné době předložena k mezirezortním připomínkám, předpokládá možnost náhradního doručení elektronického platebního rozkazu v případech, kdy bude doručováno prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky.

Technické vybavení soudů a e-justice, která má být platformou pro elektronické zkrácené řízení, zabezpečuje moc výkonná, konkrétně Ministerstvo spravedlnosti. Z tohoto hlediska by mohlo být event. namítáno, že není splněna jedna z vlastností práva na spravedlivý proces, protože není zabezpečena nezávislost soudu. Takový závěr se jeví být značně povrchním, neboť jde spíše o otázky správy justice, za které zodpovídá právě moc výkonná, přičemž určitá míra vlivu moci výkonné na moc soudní v tomto kontextu je potřebná a nutná, když nezávislost soudní moci není možné vykládat absolutně, při současném pojetí správy soudu.

V Programové prohlášení Vlády České republiky ze dne 4. srpna 2010 je mj. vyjádřena potřeba pokračovat v elektronizaci justice a zrychlit i zefektivnit její výkon. Realizace těchto potřeb má být dosažena ve vztahu k elektronickému platebnímu rozkazu zavedením provozu nové aplikace (dále jen „CEPR“), a to od 1. 1. 2012. CEPR představuje využití elektronického vedení soudního spisu. Systém CEPR má zrychlit vyřizování elektronických platebních rozkazů, odbřemenit soud v rámci rozkazního řízení a zjednodušit zpracování elektronického platebního rozkazu. Zavedením aplikace CEPR do provozu by mělo být doprovázeno zavedením elektronického spisu

soudu, který již nebude podporován spisem listinným. CEPR využívá spolupráce s provozovatelem poštovních služeb, který jako zprostředkovatel doručování v souladu s uzavřenou poštovní smlouvou zajistí tisk a doručení písemnosti zasílané soudem.<sup>11</sup> Postupná elektronizace justice reaguje na možnost komunikace, kterou nabízí internet a soudy v tomto směru nesmí zůstat rigidní a distancovat se od těchto komunikačních a technických možností. Při zavádění těchto postupů je však nutné mít na zřeteli základní práva účastníků, zásady spravedlivého procesu, aby pro samotný elektronický pokrok justice nedošlo k jejich potlačení či zneužití, neboť ne všichni účastníci mají faktický přístup k internetu či jsou dostatečně „počítačově“ gramotní. Tyto faktické nevýhody, jež nejsou soudem reflektovány, se mohou ve výsledku projevit v tom, že budou ve sporu neúspěšní, v nejkrajnějším případě, že dojde k porušení jejich právo na spravedlivý proces.

Zkrácená řízení určená k vymáhání nesporných pohledávek sehrávají významnou roli téměř ve všech národních právních řádech členských států Evropské unie. Nadto je zjevné že i ty jsou poznamenány nestálými změnami: zejména dochází k propojování a prohlubování složitosti hospodářských a ekonomických vztahů a k vyšší připravenosti obchodníků a podnikatelů vymáhat své nároky. Navyšuje se tak celkové množství případů o nesporné nároky. Za tohoto stavu zesiluje potřeba podporovat zkrácená řízení vedoucí k rychlému a nenákladnému řešení nesložitých kauz, přitom je třeba mít na zřeteli jejich specifickou, protože standardy rozkazního řízení neodpovídají právu na spravedlivý proces. Je zapotřebí trvat na zvýšené obraně žalované strany, což nemůže rozrušit ani tolik prosazovaný požadavek rychlosti, hospodárnosti a efektivity řízení při vymáhání nesporných pohledávek.

### **Literature:**

- Bureš, J., Drápal, L. et al: Občanský soudní řád I, § 1-200za Komentář, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1166, ISBN 9788074001079
- Hlavsa, P., Stavinohová, J.: Civilní proces a organizace soudnictví, Brno: Masarykova univerzita a DOPLNĚK, 2003, s. 153, ISBN 8072391550
- Pelikánová, R.: Platební rozkaz: Srovnání institutu platebního rozkazu v České republice a ve vybraných zemích, Praha: Linde Praha, 2000, s. 85, ISBN 8072012207
- Winterová, A: Civilní právo procesní, Praha: Linde Praha, 2002, s. 390, ISBN 8072015958

---

<sup>11</sup> Důvodová zpráva k vyhlášce, kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti České republiky č 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. ledna 2012.



**Contact – email**

*Enderovah@seznam.cz*

## **ŘÍZENÍ VE VĚCECH CIZINCŮ A PRÁVO NA SPRAVEDLIVÝ PROCES**

*JANA FILIPOVÁ*

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

### **Abstract in original language**

Príspevok obsahuje základné informácie týkajúce sa administratívneho vyhostenia a zaistenia cudzinca, nevyhnutnosti dostatočného odôvodnenia rozhodnutia o zaistení a podmienkam realizovateľnosti práva na spravodlivé a urýchlené súdne preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov v konaní o zaistení cudzinca.

### **Key words in original language**

administratívne vyhostenie, zaistenie cudzinca, konanie o zaistení cudzinca, súdne preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu.

### **Abstract**

Contribution contains basic information concerning the administrative expulsion and detention of aliens, necessity for sufficient reasons for the decision on the detention of aliens and the feasibility conditions of the right to fair and speedy judicial review of administrative decisions in proceedings for the detention of aliens.

### **Key words**

administrative deportation, detention of aliens, alien detention proceedings, judicial review of administrative decision

Jednou<sup>1</sup> z možností, jak může pacient řešit svou nespokojenost s poskytovanou lékařskou péčí, je podání stížnosti k České lékařské komoře (dále jen ČLK). Pacienti se k tomuto způsobu řešení neshod s lékaři uchylují poměrně často. Vyřizování stížností pacientů či případné disciplinární řízení, které může být v důsledku podané stížnosti zahájeno, je však v současnosti opředeno řadou problémů, kterých si všímají jak pacienti, tak samotní lékaři. Ti poukazují například na to, že odůvodnění disciplinárních rozhodnutí bývají nepřesvědčivá a někdy dochází také k nesprávnému poučení o opravných prostředcích.<sup>2</sup> Lékaři i pacienti upozorňují na nepřiměřenou délku vyřizování stížnosti. Pacienti si dále stěžují na to, že o průběhu řízení nejsou dostatečně informováni, není jim umožňováno nahlížet do disciplinárního spisu a ani se nemohou

---

<sup>1</sup> Příspěvek byl zpracován na základě rigorózní práce autorky - Červená, K.: Stížnosti pacientů na poskytovanou zdravotní péči. Rigorózní práce. Právnická fakulta, Masarykova univerzita, 2011.

<sup>2</sup> Mach, J.: Trestní, nebo disciplinární řízení? Co přinesl seminář předsedů revizních komisí a čestných rad OSL ČLK. *Tempus Medicorum*, 2009, č. 10, s. 22.

seznámit s odbornými posudky zpracovanými pro účely disciplinárního řízení. Z velké části tak nespokojenost pacientů souvisí s procesním postavením pacienta během řízení. Disciplinární řád, stavovský předpis ČLK, obsahuje poměrně rozsáhlou úpravu vyřizování stížností a tím pádem předurčuje postavení pacienta v disciplinárním řízení. Naproti tomu zákon o ČLK je velmi stručný. Obsahuje zmocnění komoře k dohledu nad činností svých členů<sup>3</sup>, k řešení stížností<sup>4</sup> a uplatňování disciplinárních pravomocí<sup>5</sup>. Co se týče samotného průběhu řízení, zákon pouze zmocňuje k rozhodování příslušné orgány,<sup>6,7,8</sup> určuje druh a výši ukládaných sankcí<sup>9,10</sup> a upravuje způsob podávání opravných prostředků<sup>11</sup>. Nabízí se otázka, zda je takováto stručná zákonná úprava v pořádku. Je řízení, v rámci kterého mohou být ukládány i značně vysoké sankce a které probíhá téměř výhradně na základě disciplinárního řádu, v souladu se zásadou zákonnosti? Pokud není, kterým předpisem by se měla ČLK při udělování sankcí řídit? Zodpovězení těchto otázek je důležité jak

---

3 § 2 odst. 1 písm. a): Komory dbají, aby členové komor vykonávali své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony a řády komor.

4 § 2 odst. 2 písm. e): Komory jsou oprávněny řešit stížnosti na výkon povolání svých členů v rozporu s odstavcem 1 písm. a).

5 § 2 odst. 2 písm. f): Komory jsou oprávněny uplatňovat disciplinární pravomoc v rozsahu stanoveném tímto zákonem.

6 § 14 odst. 2: Revizní komise okresního sdružení podává návrh na zahájení disciplinárního řízení.

7 § 18 odst. 1: Čestná rada komory vykonává disciplinární pravomoc vůči všem členům komory.

8 § 13 odst. 1: Čestná rada okresního sdružení vykonává disciplinární pravomoc vůči jeho členům.

9 § 13 odst. 3: Čestná rada okresního sdružení může uložit za porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 tohoto zákona jako disciplinární opatření a) důtku, b) pokutu od 2000 do 20 000 Kčs.

10 § 18 odst. 3: Čestná rada komory může uložit za závažné porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) zákona jako disciplinární opatření a) pokutu od 3000 do 30 000 Kčs, b) podmíněně vyloučení z komory, c) vyloučení z komory.

11 § 13 odst. 4: Proti písemnému rozhodnutí čestné rady okresního sdružení o uložení disciplinárního opatření může člen, kterému bylo disciplinární opatření uloženo, podat opravný prostředek do patnácti dnů od jeho doručení. § 13 odst. 5: „O opravném prostředku rozhoduje čestná rada komory, která přezkoumávané rozhodnutí buď potvrdí nebo zruší. Zruší-li čestná rada komory napadené rozhodnutí, je čestná rada okresního sdružení vázána právním názorem čestné rady komory.“

z pohledu lékaře, který může být v disciplinárním řízení potrestán, tak z pohledu pacienta a jeho procesního postavení. Jejich zodpovídáním se bude zabývat tento příspěvek.

Nedostatečná procesní úprava disciplinárních řízení je vlastní mnoha profesním komorám.<sup>12</sup> Konkrétně na problém disciplinárního řádu ČLK upozornil také Nejvyšší správní soud, který se zabýval otázkou, zda mohl v disciplinárním řízení rozhodovat „senát“ čestné rady ČLK (tak jak to stanovuje disciplinární řád), i když zákon o ČLK „senát“ vůbec nezmiňuje a k rozhodování zmocňuje čestnou radu ČLK jako celek. Nejvyšší správní soud se při posuzování tohoto problému nemohl vyhnout otázce, do jaké míry se disciplinární řád „při úpravě procesních pravidel disciplinárního řízení pohybuje secundum legem a do jaké míry jsou jeho pravidla praeter legem či dokonce contra legem.“<sup>13</sup> V uvedeném případě rozhodl, že „zákon neupravuje ‘senát’ Čestné rady Komory a nesvěřuje mu eo ipso ani výkon žádných veřejněmocenských oprávnění. Pokud je takový orgán Komory vytvořen pouze na základě disciplinárního řádu Komory coby vnitřního předpisu, pak v tomto rozsahu jde disciplinární řád nad rámec zákona (praeter legem).“<sup>14</sup> Rozhodoval-li tedy „senát“ Čestné rady ČLK a nikoliv celá Čestná rada ČLK, byl tento postup „zjevně nezákonný“.

I když v uvedeném případě Nejvyšší správní soud nepřezkoumával zákonnost disciplinárního řádu v abstraktním slova smyslu, poukázal na to, že jeho věcná působnost byla „poměrně nedostatečně vymezena“, protože zákon o ČLK „v žádném ze svých ustanovení neuvádí, v jakém poměru je tento vnitřní předpis k zákonné úpravě disciplinárního řízení, resp. co má být jeho obsahem a jaká ustanovení zákona má disciplinární řád provádět.“<sup>15</sup>

V souvislosti s disciplinárním řádem zákon o ČLK určuje orgán, který disciplinární řád schvaluje<sup>16</sup>, členům komory stanovuje povinnost řád dodržovat<sup>17</sup> a samotné komoře dohlížet na jeho dodržování.<sup>18</sup>

---

12 Upozorňují na to např. Mates, P., Mazanec, M.: *Disciplinární správní delikty*. Právník, 1997, č. 7, s. 614.

13 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, sp. zn. 3 Ads 74/2010.

14 Tamtéž.

15 Tamtéž.

16 Na základě § 15 odst. 2 písm. a) zákona o ČLK je disciplinární řád schvalován sjezdem delegátů ČLK.

17 § 9 odst. 2 písm. b) zákona o ČLK.

18 § 2 odst. 1 písm. a) zákona o ČLK.

Vymezení věcného rozsahu disciplinárního řádu, však nalezneme až v něm samotném.<sup>19</sup> Tato konstrukce se, jak již poukázal Nejvyšší správní soud, nejeví jako šťastná.

Vede nás to zpátky k otázce, zda je disciplinární řízení ČLK vedené pouze na základě disciplinárního řádu a nikoliv na základě zákona, v pořádku. Nejvyšší správní soud poukázal na chybějící zákonné zmocnění k úpravě rozhodovací pravomocí. Problém tak lze vytušit i u jiných procesních institutů a postupů, a jak už NSS naznačil, také u celého disciplinárního řádu.

Je možné se domnívat, že vydávání rozhodnutí, které je navíc rozhodnutím o vině a následné sankci v řízení upraveném pouze disciplinárním řádem, není v souladu se základní zásadou, na níž je postaveno celé fungování veřejné správy – se zásadou zákonnosti. Podstatou této zásady, vyjádřené jak v Ústavě<sup>20</sup>, tak Listině základních práv a svobod<sup>21</sup>, je požadavek, „aby státní moc byla uplatňována jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, a stanoví tak nejen záruku proti zneužití státní moci, ale též nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování“.<sup>22</sup> V rovině správněprávního trestání se tento požadavek následně projevuje tak, že „zjištění, zda byl spáchán správní delikt, kdo je jeho pachatelem, a rozhodnutí o potrestání pachatele, vyžaduje, aby byl zákonem stanoven náležitý postup.“<sup>23</sup>

Ústava i Listina základních práv a svobod sice „mluví výslovně jen o státní moci, nicméně zejména s ohledem na postavení státu jakožto základního tvůrce práva, od jehož normotvorné činnosti jsou v zásadě tak či onak odvozeny kompetence veškerých orgánů veřejné moci (státních i nestátních), je třeba tato ustanovení vztahovat na jakoukoliv veřejnou moc..., která je vykonávána jak orgány státu, tak orgány jiných nestátních vykonavatelů veřejné správy.“<sup>24</sup>

---

19 § 1 disciplinárního řádu: „Disciplinární řád upravuje postup orgánů České lékařské komory... , práva a povinnosti účastníků disciplinárního řízení, úkony, které s disciplinárním řízením bezprostředně souvisejí tak, aby byl spolehlivě zjištěn skutkový stav věci a bylo zajištěno spravedlivé posouzení podané stížnosti nebo podnětu..., jejichž řešení náleží do působnosti komory. Dále disciplinární řád upravuje postup ve smírčím řízení...“

20 čl. 2 odst. 3 Ústavy.

21 čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

22 Mates, P. a kolektiv: *Základy správního práva trestního*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 96.

23 Tamtéž.

24 Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. Praha. Polyglon, 2006, s. 57.

Není tedy pochyb o tom, že se tato zásada vztahuje také na činnosti ČLK, která jako samosprávná korporace vykonává veřejnou správu. Pokud tedy ČLK chce udělovat sankce, měla by tak činit na základě zákona.

### **1. APLIKACE SPRÁVNÍHO ŘÁDU**

O tom, jaká je povaha předpisů zájmové samosprávy, neexistuje mezi odbornou veřejností stále jednoznačná shoda.<sup>25</sup> Nevyřešená je zejména otázka, zda je možno předpisy zájmové samosprávy považovat za předpisy právní či nikoliv. Tato otázka může být v mnoha ohledech zásadní, v námi řešené situaci se však jedná o otázku nepodstatnou. Ať již má totiž disciplinární řád povahu právního předpisu či např. povahu předpisu interního, je evidentní, že se nejedná o zákon a zásada zákonnosti tak nemůže být naplněna.

Úprava disciplinárního řízení by mohla být obsažena – jako je tomu je např. v případě kárného řízení u advokátní komory a zákona o advokacii – přímo v zákoně o ČLK. Tak tomu ale bohužel není. Nezbyvá proto než se zabývat otázkou, který jiný předpis by měly orgány ČLK při uplatňování svých disciplinárních pravomoci aplikovat. Samozřejmě se nabízí základní předpis upravující procesy ve veřejné správě, správní řád.

Jednou z nejvýznamnějších změn, kterou přineslo přijetí nového správního řádu, je zcela odlišná úprava rozsahu jeho působnosti, kdy došlo k značnému rozšíření okruhu orgánů, na jejichž postupy se správní řád vztahuje. Správní řád tak nyní „upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.“<sup>26</sup>

„Právníky osobami vykonávající působnost v oblasti veřejné správy jsou především veřejnoprávní korporace<sup>27</sup>, jimiž jsou zejména profesní komory zřízené zvláštními zákony.“<sup>28</sup> S účinností nového

---

25 Nejpodrobněji se povahou stavovských předpisů zabývá prof. Sládeček, který shrnuje relevantní názory a sám stavovské předpisy za předpisy právní nepovažuje. Sládeček, V.: Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy, 2008, č. 4, s. 130.

26 § 1 odst. 1 správního řádu.

27 Podle rozhodnutí Městského soudu v Praze (SJS 90/2004) je „profesní komora veřejnoprávní korporací vykonávající veřejnou správu a další činnosti. Vykonává-li veřejnou správu, může ji vykonávat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky)...“

28 Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha. Polyglon, 2006, s. 28.

správního řádu se proto správní řád vztahuje také na rozhodování profesních komor, a tedy i na rozhodování ČLK.<sup>2930</sup>

Rozhodnutí o udělení disciplinární sankce je rozhodnutím, které „zakládá, mění, nebo ruší práva“. Jako takové je výsledkem správního řízení, což potvrzuje svou konstantní judikaturou také Nejvyšší správní soud<sup>31</sup>. Aplikována by teda měla být zejména ustanovení správního řádu, která se vztahují k správnímu řízení.

## **2. ZÁVĚR**

Dojdeme-li k závěru, že by řízení o udělení sankce vedené ČLK mělo být ovládáno zásadou zákonnosti, nezbyvá než připustit, že současný způsob disciplinárních řízení, které jsou vedeny pouze na základě disciplinárního řádu, nejsou s touto zásadou v souladu. I přesto, že zákon o ČLK neobsahuje téměř žádná procesní ustanovení, která by upravovala disciplinární řízení, existuje zákon, který by bylo možné a vhodné aplikovat. Tímto zákonem je správní řád. Z pohledu pacienta, kterého při vyřizování stížností tíží zejména v úvodu zmiňované průtahy a nemožnost domoci se posudků zpracovávaných ČLK, budou klíčová zejména ustanovení o lhůtách, o ochraně proti nečinnosti a o nahlížení do spisu, jejichž aplikaci může významně přispět k vylepšení postavení pacienta.

### **Literature:**

- Červená, K.: Stížnosti pacientů na poskytovanou zdravotní péči. Rigorózní práce. Právnická fakulta, Masarykova univerzita, 2011.

---

29 Na rozhodování některých profesních komor (např. komory advokátní) se vztahoval již starý správní řád. Bylo to však vždy na základě odkazů obsažených ve zvláštních zákonech. Mnohé zákony o komorách (mezi nimi i zákon o ČLK) však vztah ke správnímu řádu vůbec neupravovala a správní řád se tak díky své působnosti omezené pouze na státní správu na rozhodování komor nevztahoval. Viz Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha. Polyglon, 2006, s. 28 a násl.

30 Ministerstvo vnitra, Poradní sbor ministerstva vnitra ke správnímu řádu: Závěr č. 54 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 3. 2007. Vztah správního řádu na rozhodování České stomatologické komory v disciplinárním řízení. Dostupné z: <http://www.google.cz/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mvcr.cz%2Fsoubor%2Fzaver-54-pdf.aspx&ei=SvBwTvoJx-LhBNiQkJcJ&usg=AFQjCNHv4s0oyr84HRjhLyKXdLS2Dp81ow>. Uvedený závěr potvrzuje také judikatura, viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. 22 Ca 501/2006.

31 Viz např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 200, sp. zn. 4 Ads 59/2009, který mimo jiné popisuje, jaký je rozdíl mezi tzv. předběžným a disciplinárním řízením podle disciplinárního řádu.

- Mach, J.: Trestní, nebo disciplinární řízení? Co přinesl seminář předsedů revizních komisí a čestných rad OSL ČLK. *Tempus Medicorum*, 2009, č. 10.
- Mates, P., Mazanec, M.: Disciplinární správní delikty. *Právník*, 1997, č. 7.
- Mates, P. a kolektiv: *Základy správního práva trestního*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2000.
- Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. Praha. Polyglon, 2006.
- Sládeček, V.: Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*, 2008, č. 4.

**Contact – email**

Katerina.cervena@centrum.cz



## **ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE JAKO SOUČÁST PRÁVA NA ZÁKONNÉHO SOUDCE**

*RADEK FRÖHLICH*

Faculty of Law, Masaryk University, Czech Republic

### **Abstract in original language**

Řízení o předběžné otázce je specifickým institutem práva Evropské unie, jehož hlavní účel spočívá v zajištění jednotného výkladu a aplikace ve všech členských státech. V pojetí Ústavního soudu České republiky je tento institut považován za součást práva na zákonného soudce. Cílem tohoto příspěvku je posoudit, zda je tato kvalifikace oprávněná a do jaké míry ji lze považovat za kompatibilní s právem Evropské unie.

### **Key words in original language**

Předběžná otázka; právo na zákonného soudce; Ústavní soud České republiky; Soudní dvůr.

### **Abstract**

The preliminary ruling procedure is a specific institute of European Union law to ensure uniform interpretation and application in all the Member States. This institute is considered as a part of the right to a statutory court in the conception of the Constitutional Court of the Czech Republic. The aim of this paper is to assess whether that qualification is justified and what extent it can be seen as compatible with European Union law.

### **Key words**

Preliminary ruling procedure; right to a statutory court; Constitutional Court of the Czech Republic; Court of Justice.

## **1. ÚVOD**

Řízení o předběžné otázce je významným nástrojem práva Evropské unie sloužícím k zajištění jednotného výkladu ve všech členských státech.<sup>1</sup> Nezastupitelnost tohoto institutu je navíc umocňována tím, že Unie sama v zásadě nedisponuje vlastními výkonnými orgány a je tak odkázána na naplňování evropského práva ze strany členských států.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Viz TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha : Leges, 2010. S. 98 an.

<sup>2</sup> Obdobně viz NOWAK, C. Nichterfüllung der Vorlagepflicht aus Art. 234 III EG als Verstoß gegen Art. 101 I 2 GG – Das Grundrecht auf den gesetzlichen Richter in Luxemburg; in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 2002, s. 688.

Specifickou roli zde přitom sehrávají národní soudy, které jsou s ohledem na zásadu přednosti a bezprostřední aplikovatelnosti nuceny užívat evropské právo. Fakticky tak plní funkci evropských soudů a udržují systém práva EU provozuschopný.<sup>3</sup> Spolupráce Soudního dvora s národními soudy tak představuje stěžejní faktor evropské integrace, bez něhož by byl celý systém odsouzen k záhubě.<sup>4</sup>

#### Předběžná otázka z pohledu evropského práva

Výše uvedeného si je samozřejmě vědom i Soudní dvůr. Ve své judikatuře proto často upozorňuje, že jeho vztah k národním soudům je založen na bázi spolupráce a řízení o předběžné otázce představuje formu pomoci národním soudům při rozhodování vnitrostátních sporů.<sup>5</sup>

Právě z důvodů nutnosti zajistit a udržet patřičnou míru spolupráce se Soudní dvůr dlouho zdráhal konstatovat porušení komunitárního práva národním soudem. Prvním případem, kdy Soudní dvůr tuto možnost alespoň teoreticky připustil, byl případ Köbler.<sup>6</sup> Odpovědnost státu za porušení unijního práva však Soudní dvůr v tomto případě nakonec neshledal, neboť porušení evropského práva národním soudem nemělo *zjevnou povahu vyžadovanou k tomu, aby na základě práva Společenství vznikla odpovědnost členského státu v důsledku rozhodnutí soudu.*<sup>7</sup>

I z tohoto důvodu byla povinnost soudů poslední instance předložit předběžnou otázku označována za *lex imperfecta*<sup>8</sup> a z pohledu evropského práva jím v podstatě zůstává nadále. Soudní dvůr nestojí v hierarchii soudních orgánů nad vrcholnými soudy členských států a nemůže jim proto položení předběžné otázky nijak přikázat. Ostatně pokud národní soud otázku nepoloží, nemá Soudní dvůr ani žádné prostředky, jak se o tomto porušení dozvědět.<sup>9</sup>

---

<sup>3</sup> Srovnej bod 45 odůvodněného stanoviska generálního advokáta Pedra Cruz Villalóna ve věci C-507/08 předneseného dne 7. září 2010.

<sup>4</sup> Obdobně MEILICKE, W. Hindernislauf zum gesetzlichen Richter, in: Betriebs-Berater 2000, S. 22.

<sup>5</sup> Viz bod 38 a 40 odůvodnění rozsudku Soudního dvora ze dne 15. září 2005, C-495/03 Intermodal Transports BV.

<sup>6</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. září 2003, C-224/01 Köbler.

<sup>7</sup> Tamtéž, bod 126.

<sup>8</sup> Srovnej MEILICKE, W. Hindernislauf zum gesetzlichen Richter, in: Betriebs-Berater 2000, S. 23.

<sup>9</sup> Existují zde pouze teoretické nástroje, které však nejsou v praxi pro vynucování povinnosti předložit předběžnou otázku příliš použitelné.

Povinnost položit Předběžnou otázku ve světle judikatury soudního dvora

Povinnost předložit předběžnou otázku je zakotvena v nynějším článku 267 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU). Dle tohoto ustanovení jsou vnitrostátní soudy poslední instance povinny předložit předběžnou otázku tehdy, vyvstane-li v rámci národního řízení otázka o výkladu či platnosti evropského práva, jejíž zodpovězení je nezbytné pro vynesení vnitrostátního rozhodnutí.

Tato povinnost byla judikaturou soudního dvora mnohokrát konkretizována. Za zlomový judikát lze bezesporu označit rozhodnutí CILFIT,<sup>10</sup> v němž Soudní dvůr našel určité výjimky z této obecné povinnosti. Tímto rozsudkem byly soudy poslední instance fakticky osvobozeny od povinnosti položit předběžnou otázku v případech, kdy dotčené ustanovení práva Společenství již bylo předmětem výkladu Soudního dvora (tzv. „acte éclairé“), nebo kdy je správné použití práva Společenství natolik zřejmé, že jeho výklad nevzbuzuje jakékoli rozumné pochybnosti (tzv. „acte clair“).

Rozhodnutí CILFIT však zároveň stanoví i určitá kritéria (procesní pravidla), na jejichž základě může národní soud dospět k závěru, že pochybnost o otázce platnosti či výkladu evropského práva v daném případě nevzniká.

Dle těchto kritérií se národní soud nemá zabývat pouze otázkou, zda správné užití unijního práva nevyvolává (z jeho subjektivního hlediska) žádné pochybnosti, nýbrž má být přesvědčen o tom, že stejnou jistotu by měly i soudy ostatních členských států a stejně tak i Soudní dvůr.

Národní soud přitom musí přihlížet k zvláštnostem evropského práva a specifickým obtížím jeho výkladu, mezi nimiž Soudní dvůr zdůrazňuje především nutnost:

srovnávat více jazykových variant,

zohlednit existenci vlastní terminologie Unie,

---

V úvahu připadá žaloba pro porušení povinnosti členského státu vyplývajících ze smluv a odpovědnost za škodu pro porušení evropského práva. Posledně zmíněný bod je však poměrně problematický, neboť i kdyby se podařilo naplnit všechny podmínky požadované judikaturou Soudního dvora, zřejmě by nebylo možno prokázat přímou příčinnou souvislost mezi nepoložením otázky a vznikem škody. Viz i bod 79 odůvodněného stanoviska generálního advokáta Philippa Légera ve věci C-173/03 předneseného dne 11. října 2005.

<sup>10</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982, 283/81 CILFIT.

upřednostnit metodu teleologického výkladu.<sup>11</sup>

Pouze v případě, když národní soud vyhoví všem výše uvedeným požadavkům, může dospět k závěru, že položení předběžné otázky Soudnímu dvoru není nutné a může ji vyřešit na svou vlastní zodpovědnost.<sup>12</sup>

Povinnost položit Předběžnou otázku z vnitrostátního pohledu

Pohled vnitrostátního práva a vnitrostátních soudů na řízení o předběžné otázce se v mnohém liší. Prioritu zde nehraje teze, že jde o formu spolupráce národních soudů a Soudního dvora, nýbrž je více zdůrazňován procesní aspekt předběžné otázky.

Z právního hlediska není pochyb o tom, že čl. 267 odst. 3 SFEU je bezprostředně aplikovatelný ve všech členských státech a stanoví národním soudům, proti jejichž rozhodnutí nelze podat opravný prostředek, určitou procesní povinnost.

Již z definice soudu, tak jak je pro účely řízení o předběžné otázce vykládána Soudním dvorem, vyplývá, že musí jít o orgán, jenž je vázán platnými právními předpisy. To samozřejmě zahrnuje nejen právo hmotné, nýbrž i právo procesní.<sup>13</sup> Vnímáme-li tedy čl. 267 odst. 3 SFEU jako procesní normu, je možné logicky dospět i k závěru, že její porušení může vést k porušení subjektivního práva na spravedlivý proces, případně i práva na zákonného soudce, rozhoduje-li v důsledku procesního porušení jiný subjekt, než by vyplývalo z platné právní úpravy.<sup>14</sup>

Ke stejnému závěru ostatně dospěla již řada ústavních soudů členských států.<sup>15</sup> Pochybným se však může jevit postup, na základě něhož k porušení práva na zákonného soudce dospěly, a rovněž i způsob, jak jej nadále interpretují.

---

<sup>11</sup> Tamtéž, viz body 16 až 20.

<sup>12</sup> Srovnej bod 122 odůvodněného stanoviska generální advokátky Christine Stix-Hackl ve věci C 495/03 předneseného dne 12. dubna 2005.

<sup>13</sup> Viz BOBEK, Michal. Předběžná otázka v komunitárním právu. Praha : Linde, 2005. S. 27.

<sup>14</sup> Ovšem ne každé porušení procesního předpisu představuje zásah do subjektivních práv jednotlivce. Porušení musí být předně dostatečně závažné, tj. alespoň takové, které může mít vliv na výrok rozhodnutí ve věci samé.

<sup>15</sup> Viz např. rozhodnutí rakouského Ústavního soudu ze dne 30. 9. 1996, B 3486/96; rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 22.10.1986, 2 BvR 197/83 ze dne 22.10.1986, rozhodnutí slovenského ústavního soudu ze dne 3.7.2008, IV. ÚS 206/08-50.

## Předběžná otázka v judikatuře Spolkového ústavního soudu

První vlašťovku v tomto směru vyslal německý Spolkový ústavní soud, jenž již ve svém slavném judikátu Solange II<sup>16</sup> prohlásil Soudní dvůr za zákonného soudce ve smyslu čl. 101 odst. 1 věta 2. Základního zákona, což potvrdil i ve své pozdější judikatuře.<sup>17</sup>

Za základní kritérium považuje Spolkový ústavní soud existenci svévole, ke které dochází tehdy, je-li nepoložení předběžné otázky zjevně neobhajitelné. V jakých konkrétních případech může rozhodnutí soudu poslední instance vést ke svévolnému porušení práva na zákonného soudce, pak Spolkový ústavní soud demonstruje prostřednictvím následující klasifikace:

Neporozumění či podcenění povinnosti předložit předběžnou otázku (*grundsätzliche Verkennung der Vorlagepflicht*).

O neporozumění či podcenění povinnosti předložit předběžnou otázku se jedná tehdy, kdy rozhodující soud posledního stupně měl sám pochybnosti ohledně správného výkladu komunitárního práva, jehož výklad považoval za podstatný pro rozhodnutí věci, přesto se však neobrátil na Soudní dvůr.

Vědomé odchýlení od judikatury Soudního dvora bez předložení předběžné otázky (*bewusstes Abweichen ohne Vorlagebereitschaft*).

Rozhodující soud se úmyslně odchýlil od ustáleného výkladu Soudního dvora, aniž by však předložil předběžnou otázku.

Neúplnost judikatury (*Unvollständigkeit der Rechtsprechung*).

K otázce evropského práva doposud neexistuje ustálená judikatura Soudního dvora nebo tato judikatura nepokrývá celou problematiku a vnitrostátní soud rozhodující v poslední instanci zjevným způsobem překročí rámec uvážení, jenž mu k posouzení dané otázky příslušel. O tento případ se jedná zejména tehdy, existuje-li odlišný výklad, jenž je třeba jednoznačně upřednostnit před výkladem zastávaným národním soudem. O porušení práva na zákonného soudce se naopak nejedná tehdy, vyloží-li národní soud otázku evropského práva obhajitelným způsobem.<sup>18</sup>

Zatímco první dvě skupiny případů vymezené Spolkovým ústavním soudem lze označit za souladné s judikaturou soudního dvora, třetí

---

<sup>16</sup> Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfG, 2 BvR 197/83 ze dne 22.10.1986.

<sup>17</sup> Viz např. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfG, 2 BvR 2419/06 ze dne 6.5.2008.

<sup>18</sup> Tamtéž bod 17.

skupina je s ní zjevně nekompatibilní. Oba soudy totiž při posuzování, zda je dána povinnost k předložení předběžné otázky, vycházejí ze zcela odlišných kritérií. Zatímco Soudní dvůr stanoví povinnost posoudit, zda otázka evropského práva může vyvolávat "objektivní pochybnosti" a stát se tak předmětem rozdílné interpretace, Spolkový ústavní soud přihlíží pouze k tomu, zda výklad evropského práva není zjevně nepřiměřený, resp. zda je veřejně obhajitelný.<sup>19</sup>

Domnívám se, že rozdílné pojetí zastávané Spolkovým ústavním soudem není v tomto případě ospravedlnitelné pouhým konstatováním, že ústavní soud vykládá vnitrostátní ústavní právo na zákonného soudce a nikoliv čl. 267 SFEU. Jsem přesvědčen o tom, že kritériem pro určení, zda bylo porušeno právo na zákonného soudce, by mělo být dodržení, či nedodržení procesních norem (tedy i čl. 267 SFEU) a nikoliv posouzení otázky, zda výklad hmotného práva je, či není zjevně nesprávný.<sup>20</sup>

Povinnost položit Předběžnou otázku v judikatuře ústavního soudu ČR

Na judikaturu Spolkového ústavního soudu navazuje i Český ústavní soud, který porušení práva na zákonného soudce spojuje se svévolným nepoložením předběžné otázky.

*Za výkon svévole pak Ústavní soud považuje "takové jednání soudu poslední instance aplikujícího normy komunitárního práva, které zcela opomene položit si otázku, zda by měl soud vznést předběžnou otázku k ESD, a její nepoložení řádně neodůvodní včetně posouzení výjimek, které vypracoval ve své judikatuře ESD. Jinými slovy, jde o případ, kdy soud nebere vůbec v potaz pro něj závaznou existenci kogentní úpravy obsažené v článku 234 Smlouvy o založení Evropských společností. Pouhý názor soudu, že výklad daného problému považuje za zřejmý, nelze za řádné odůvodnění považovat; zejména takové konstatování nestačí v situaci, kdy je názoru soudu oponováno účastníkem řízení. Nedostatečné je rovněž to odůvodnění, které řádně nevysvětlí, jak a proč zvolené řešení konvenuje účelu komunitární právní normy. Jde i o případ, kdy soud opomenul vyložit kogentní normu obsaženou v čl. 234 Smlouvy o založení Evropských společností, a tak odpírá konkrétním účastníkům právo na zákonného soudce garantované čl. 38 odst. 1 Listiny."<sup>21</sup>*

---

<sup>19</sup> Srovnej FASTENRATH, U. BVerfG verweigert willkürlich die Kooperation mit dem EuGH, in: Neue Juristische Wochenschrift 2009, S. 274.

<sup>20</sup> Viz nálezn českého Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 232/95 ze dne 22. 2. 1996: "Ústavní princip zákonného soudce nelze proto obcházet, byť by důvody k tomu byly jakékoli; tím méně jej nelze zakrývat poukazem na "jinak věcnou správnost" rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s ním..."

<sup>21</sup> Bod 22 rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 08.01.2009, II.ÚS 1009/08.

Ačkoliv ani toto rozhodnutí zcela nezohledňuje požadavky Soudního dvora, nedá se říct, že by jim přímo odporovalo.<sup>22</sup> Z judikatury českého Ústavního soudu je, ve srovnání se Spolkovým ústavním soudem, patrný větší důraz na procesní povinnosti, které z čl. 267 SFEU vyplývají pro vnitrostátní soudy poslední instance.

Stejně tak je patrná i snaha o zohlednění kritérií Soudního dvora, neboť požadavek vypořádat se s judikaturou Soudního dvora (vztahující se k čl. 267 SFEU) považuje Ústavní soud za jednu z podmínek, kterou musí soudy poslední instance splnit, má-li právo na zákonného soudce zůstat neporušeno.

Přístup českého Ústavního soudu lze s ohledem na výše uvedené považovat v zásadě za správný. Kladně hodnotím především větší důraz na procesní povinnosti soudů poslední instance. Fáze subjektivního posouzení, zda vyvstala otázka platnosti či výkladu unijního práva (resp. zda správný výklad unijního práva nevyvolává žádné pochybnosti), je alespoň částečně obohacena o objektivní prvky, čímž se celý proces stává přezkoumatelným.

#### Závěrečné zhodnocení

V článku 267 odst. 3 SFEU je zakotvena obecná povinnost k předložení předběžné otázky. Má-li soud poslední instance v úmyslu uplatnit z této povinnosti výjimku, musí splnit podmínky stanovené judikaturou Soudního dvora.<sup>23</sup> V opačném případě se národní soud dopouští porušení kogentní normy unijního práva, jež upravuje podmínky příslušnosti soudu k rozhodování o otázkách evropského práva.

Ačkoliv z pohledu evropského práva může čl. 267 SFEU působit jako *lex imperfecta*, v systémech koncentrovaného ústavního soudnictví členských států, které upravují možnost podávat individuální ústavní stížnosti pro pochybení obecných soudů, se sám ústavní soud dostává do pozice, kdy je při posuzování, zda národní soud dostal svým povinnostem vyplývajícím z čl. 267 SFEU, nucen vykládat evropské právo.

Ze zásady přednosti evropského práva a čl. 4 odst. 3 SFEU vyplývá pro všechny orgány členských států povinnost zajistit v rámci svých

---

<sup>22</sup> Ani Ústavní soud ČR zcela nerozlišuje, že povinnost předložit předběžnou otázku nevyplývá z existence pochybnosti vnitrostátního soudu poslední instance o správném výkladu hmotněprávní normy, nýbrž z pochybnosti, zda by ke stejnému závěru dospěly i soudy jiných členských států. Kategorické rozlišení zde však zřejmě není ani fakticky možné, neboť jak v prvním tak druhém případě bude rozhodnutí vycházet ze subjektivního posouzení vnitrostátního soudu.

<sup>23</sup> Srovnej II. část odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 30.06.2008, IV.ÚS 154/08.

pravomocí plnou účinnost unijního práva.<sup>24</sup> Proto i ústavní soud, musí jako orgán členského státu, vykládat ústavní právo na zákonného soudce eurokonformně.<sup>25</sup> V případě, že v postupu soudu poslední instance shledá ústavní soud porušení čl. 267 SFEU, je (s ohledem na požadavek plné účinnosti unijního práva) povinen rozhodnutí daného soudu zrušit.

Kvalifikace svévolného nepoložení předběžné otázky jako porušení práva na zákonného soudce je s ohledem na výše zmíněné bezesporu možná a vzhledem k potřebě zajistit kompatibilitu jednotlivých právních systémů dokonce velmi žádoucí. Potenciální hrozbu však představuje rozdílná interpretace pojmu "svévolné nepoložení předběžné otázky". V případě, kdy ústavní soudy nevycházejí z kritérií Soudního dvora, dopouští se samy porušení unijního práva a tím i práva na zákonného soudce.

#### Literature:

- BOBEK, Michal. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha : Linde, 2005. 517 s. ISBN 8072015133.
- FASTENRATH, U. BVerfG verweigert willkürlich die Kooperation mit dem EuGH, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 2009, S. 272-276.
- MEILICKE, W. Hindernislauf zum gesetzlichen Richter, in: *Betriebs-Berater* 2000, Heft 1, S. 17-24.
- NOWAK, C. Nichterfüllung der Vorlagepflicht aus Art. 234 III EG als Verstoß gegen Art. 101 I 2 GG – Das Grundrecht auf den gesetzlichen Richter in Luxemburg; in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 2002, S. 688-690.
- SIMAN, Michael; SLAŠŤAN, Miroslav. *Primárne právo Európskej únie*. 3. vyd. Bratislava : EUROIURIS, 2010. s. 1097. ISBN 97880894067.
- TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha : Leges, 2010. 301 s. ISBN 9788087212608.

#### Další zdroje

- Odůvodněné stanovisko generální advokátky Christine Stix-Hackl ve věci C 495/03, přednesené dne 12. dubna 2005.
- Odůvodněné stanovisko generálního advokáta Philippa Légera ve věci C-173/03, přednesené dne 11. října 2005.

---

<sup>24</sup> Viz např. SIMAN, Michael; SLAŠŤAN, Miroslav. *Primárne právo Európskej únie*. 3. vyd. Bratislava : EUROIURIS, 2010. S. 208-209 a tam uvedená judikatura.

<sup>25</sup> Srovnej bod 28 odůvodnění nálezu Ústavního soudu ČR Pl.ÚS 56/05 ze dne 27.03.2008.



- Odůvodněné stanovisko generálního advokáta Pedra Cruz Villalóna ve věci C-507/08, přednesené dne 7. září 2010.
- Rozhodnutí slovenského ústavního soudu ze dne 3.7.2008, IV. ÚS 206/08-50. Dostupné z: <[http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=214397](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=214397)>
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfG, 2 BvR 197/83 ze dne 22.10.1986. Dostupné z: <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv073339.html>>.
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfG, 2 BvR 2419/06 ze dne 6.5.2008. Dostupné z: <[http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20080506\\_2bvr241906.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20080506_2bvr241906.html)>.
- Rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 22. 2. 1996, III. ÚS 232/95.
- Rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 27.03.2008, Pl.ÚS 56/05.
- Rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 30.06.2008, IV.ÚS 154/08
- Rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 08.01.2009, II.ÚS 1009/08.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982, 283/81 CILFIT.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. září 2003, C-224/01 Köbler.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. září 2005, C-495/03 Intermodal Transports BV.

#### Contact – email

*radek.frohlich@law.muni.cz*

## **PRÁVO NA SPRAVODLIVÝ PROCES V KONANÍ PRED ÚSTAVNÝM SÚDOM SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

*LUDMILA GAJDOŠÍKOVÁ*

Ústavný súd Slovenskej republiky

### **Abstract in original language**

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) ako nezávislý orgán ochrany ústavnosti poskytuje ochranu základným práva a slobodám fyzických osôb a právnických osôb. Túto ochranu poskytuje uvedeným subjektom v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“). Neoddeliteľnou súčasťou základných práv je právo na spravodlivý proces garantovaný v čl. 46 ods. 1 Ústavy a v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“). Aj keď v konaní o sťažnostiach stále dominuje porušenie základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietáhov (čl. 48 ods. 2 ústavy) a prejednanie záležitosti v primeranej lehote (čl. 6 ods. 1 dohovoru), stále sa zvyšuje počet sťažností, v ktorých sa sťažovatelia domáhajú ochrany svojho práva na spravodlivý proces. Predmetom príspevku je aktuálna rozhodovacia činnosť ústavného súdu, obsahom ktorej je poskytnutie ochrany tomuto základnému právu.

### **Key words in original language**

Ústavný súd – právo na spravodlivý proces - ochrana základných práv a slobôd - konanie o sťažnostiach

### **Abstract**

The Constitutional Court of the Slovak (further “Constitutional Court”) as an independent authority of protection of the constitutionality offers this protection to the fundamental rights and freedoms of natural and legal persons. The protection is offered to the above mentioned subjects within the proceedings on complaints according to Article 127 Section 1 of the Constitution of the Slovak Republic (further “Constitution”). An inseparable part of the fundamental rights is the right to a fair trial safeguarded by Article 46 Section 1 of the Constitution and by Article 6 Section 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (further “Convention”). Although the Proceedings on complaints is still dominated by violations of the right to have his or her case tried without undue delay (Article 48 Section 2 of the Constitution) and of the right to a hearing within a reasonable time, the amount of complaints by which the complainants are seeking for protection of their right to a fair trial is permanently arising. This contribution deals with the actual decision-making of the Constitutional Court, which aim is to protect the respective fundamental right.

## Key words

Constitutional Court – right to a fair trial – protection of fundamental rights and freedoms – proceedings on constitutional complaints

V Slovenskej republike sa právo na spravodlivý proces garantuje v našom právnom poriadku už vyše 20 rokov a ústavnoprávnu ochrana tomuto právu poskytuje Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) od jeho vzniku, t. j. necelých 19 rokov. Za tieto takmer dve desiatky rokov poskytovania ochrany právu na spravodlivý proces v konaní pred ústavným súdom sa vytvorila bohatá judikatúra v zásade korešpondujúca s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) a s judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie.

Ústavnoprávny základ práva na spravodlivý proces tvorí

1. Listina základných práv a slobôd uvedená ústavným zákonom Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon s účinnosťou od 8. februára 1991 (ďalej len „listina“),
2. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení jeho protokolov, ktorý bol uverejnený oznámením Federálneho ministerstva zahraničných vecí pod č. 209/1992 Zb. s účinnosťou od 18. marca 1992 (ďalej len „dohovor“),
3. Ústava Slovenskej republiky prijatá 1. septembra 1992 a uverejnená pod č. 460/1992 Zb. (ďalej len „ústava“)
4. Charta základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“), ktorá vstúpila do platnosti 1. decembra 2009.

Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa čl. 36 ods. 1 listiny každý sa môže domáhať ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v určených prípadoch na inom orgáne.

Podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého, alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, alebo keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne

nevyhnutný, pokiaľ by, vzhľadom na osobitné okolnosti, verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spoločnosti.

Podľa čl. 47 charty každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom.

Podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu vo vzťahu k čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru ústavodarca formuláciou uvedenou v čl. 46 ods. 1 ústavy, t. j. v základnom právnom predpise Slovenskej republiky, vyjadril zhodu zámerov vo sfére práva na súdnu ochranu s právnym režimom súdnej ochrany podľa dohovoru (II. ÚS 71/97), a preto nemožno v obsahu týchto práv vidieť zásadnú odlišnosť (IV. ÚS 195/07, II. ÚS 7/97). Ústavný súd pri svojej rozhodovacej činnosti konštantne zohľadňuje a vychádza z relevantnej judikatúry ESĽP aplikovateľnej na prerokúvané veci.

Základné právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy zaručuje, že každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky. Tomuto oprávneniu zodpovedá povinnosť súdu nezávisle a nestranne vo veci konať tak, aby bola právu, porušenie ktorého sa namieta, poskytnutá ochrana v medziach zákonov, ktoré tento článok ústavy o základnom práve na súdnu ochranu vykonávajú (čl. 46 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy). Táto povinnosť všeobecných súdov vzhľadom na ich postavenie ako primárnych ochrancov ústavnosti a vzhľadom na povinnosť Slovenskej republiky rešpektovať medzinárodné záväzky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv o ochrane ľudských práv a základných slobôd (napr. III. ÚS 79/02) zahŕňa zároveň požiadavku rešpektovania procesných garancií spravodlivého súdneho konania vyplývajúcich z čl. 6 dohovoru v súlade s judikatúrou ESĽP.

Článok 46 ods. 1 ústavy je primárnym ústavným východiskom pre zákonom upravené konanie súdov a iných orgánov verejnej moci Slovenskej republiky príslušných na poskytovanie právnej ochrany, a tým aj východiskom ústavnej úpravy jednotlivých aspektov práva na súdnu a inú právnu ochranu zakotvených v siedmom oddiele druhej hlavy ústavy (čl. 46 až čl. 50). Zároveň podľa čl. 46 ods. 4 ústavy podmienky a podrobnosti o tejto ochrane ustanoví zákon, resp. v zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy sa možno domáhať práv podľa čl. 46 ústavy len v medziach zákonov, ktoré toto ustanovenie vykonávajú (napr. I. ÚS 56/01, I. ÚS 1/03, I. ÚS 226/03).

Základné právo vyjadrené v čl. 46 ods. 1 ústavy zaručuje každému právo na prístup k súdu a právo na určitú kvalitu súdneho konania pred nezávislým a nestranným súdom, t. j., právo na spravodlivý proces (napr. IV. ÚS 233/04, IV. ÚS 95/07). Ústavný súd ale zároveň zdôrazňuje, že základné právo podľa čl. 46 ods. 1 ústavy nemožno interpretovať ako právo na to, aby bol účastník konania pred všeobecným súdom úspešný, teda aby bolo rozhodnuté v súlade s jeho požiadavkami, resp. s jeho právnymi názormi. Neúspech v súdnom

konaní nemožno automaticky považovať za porušenie základného práva.

Podľa judikatúry ústavného súdu (IV. ÚS 345/09) základné právo na súdnu ochranu je základným právom na spravodlivý proces, ktoré tvorí jeden z významných princípov právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy). Právo na spravodlivý proces je subjektívne verejné právo každého účastníka občianskoprávneho konania voči štátu, ktorého podstata spočíva v tom, že štát je povinný zabezpečiť každému účastníkovi právo na spravodlivý výsledok konania.

Obsah základného práva na spravodlivý proces je pomerne zložito štrukturovaný a, ako to potvrdzuje aj judikatúra ústavného súdu, patrí do neho viacero samostatných subjektívnych práv, a princípov ktoré sú buď konkrétne (verejnosť konania, konanie bez zbytočných prieťahov, právo na nezávislý a nestranný súd), alebo v zásade abstraktné (riadne odôvodnenie súdneho rozhodnutia, predvídateľnosť rozhodnutia, zákaz svojvoľného postupu súdu a ďalšie).

Z toho vyplýva, že obsah základného práva na spravodlivý proces nie je zásadne uzavretým pojmom, do ktorého by nebolo možné včleniť aj situácie, ktoré sú inak bežne prerokované a rozhodované súdmi, pričom ide o situácie, ktoré boli definované ako ústavný problém judikatúrou ústavného súdu alebo ESLP, a ak sa vezme do úvahy čl. 47 charty, tak ak judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie, ktorá aj pred 1. decembrom 2009, keď charta nadobudla platnosť, poznala pojem základného práva na spravodlivý proces (porovnaj napríklad C-402/05 P).

Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti judikoval, že z obsahu základného práva na spravodlivý proces je potrebné vyzdvihnúť skutočnosť, že spravodlivý proces sa vedie tak, aby v žiadnom prípade zásadným spôsobom nezvýhodňoval niektorého účastníka konania oproti iným účastníkom konania, t. j. aby sa zachovala „rovnosť zbraní“ tak, ako vyplýva z judikatúry ústavného súdu a ESLP (napr. Szwabovicz c. Švédsko, 1959).

Základné právo na spravodlivý proces je najvýznamnejším interpretačným hľadiskom pre všetky procesné poriadky ustanovené zákonom. Z toho vyplýva ústavná povinnosť každého všeobecného súdu vykladať a používať procesné normy, ktoré sú obsahom procesných poriadkov ustanovených zákonom v súlade s princípmi a s obsahom základného práva na spravodlivý proces. Okrem toho je táto interpretácia a aplikácia povinná rešpektovať princíp materiálneho právneho štátu, a teda materiálne chápanie spravodlivosti tak, ako to je vyjadrené v čl. 1 ods. 1 ústavy.

Podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu (napr. IV. ÚS 77/02) do obsahu základného práva na súdnu ochranu patrí právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá má základ v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika

ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon. Súčasne má každý právo na to, aby sa v jeho veci urobil taký výklad dotknutej právnej normy, ktorý je v súlade s ústavou, čo je základným predpokladom ústavne konformnej aplikácie tejto právnej normy na zistený skutkový stav veci.

V tejto spojitosti treba uviesť, že základné právo na spravodlivý proces nie je absolútne, a teda že je obmedziteľné za určitých presne vymedzených podmienok definovaných ústavou alebo zákonom [pri zachovaní princípu proporcionality (II. ÚS 149/09)].

Takým obmedzením je napr. obmedzenie podľa § 14 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“), ktorý obsahuje taxatívne dôvody na obmedzenie základného práva na zákonného sudcu takto: „Sudcovia sú vylúčení z prejednávania a rozhodovania vecí, ak so zreteľom na ich pomer k veci, k účastníkom alebo k ich zástupcom možno mať pochybnosti o ich nezaujatosti.“ (IV. ÚS 345/09).

Ústavný súd poskytuje ochranu právu na spravodlivý proces najmä prostredníctvom dvoch dominantných konaní ústavného súdu:

a) konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy so všeobecne záväzným dôsledkom rozhodnutia ústavného súdu (nálezu) vo vzťahu k neurčitému počtu subjektov (fyzických osôb a právnických osôb), a

b) konania o sťažnostiach so záväzným dôsledkom rozhodnutia ústavného súdu (nálezu) vo vzťahu k individuálnemu určeniu vecí fyzických osôb a právnických osôb.

a) Konanie o súlade právnych predpisov

V konaní o súlade právnych predpisov ústavný súd na základe návrhov ústavou ustanovených aktívne procesne legitimovaných subjektov (čl. 130 ods. 1 ústavy) ako „negatívny zákonodarca“ posudzuje súlad preskúmaných právnych predpisov, predovšetkým zákonov [čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], s ústavou, s ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky, a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (ďalej len „ústavnosť“).

Od 1. júla 2001, keď nadobudla účinnosť „veľká novela ústavy“, ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.“), je „štastika“ z hľadiska namietaného nesúladu napadnutých zákonov, ich častí, resp. jednotlivých ustanovení (ďalej len „napadnuté zákony“ alebo aj „napadnutý zákon“) s čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj s čl. 6 ods. 1 dohovoru (bez vyčlenenia práva na prejednanie záležitosti v primeranej lehote), takáto:

Namietaný nesúlad	počet namietaných prípadov	nálezom vyslovený nesúlad
s čl. 46 ods. 1 ústavy	18	4
s čl. 6 ods. 1 dohovoru	11	2

Vzhľadom na malý počet návrhov s obsahom namietaného porušenia základného práva nemožno urobiť relevantný zovšeobecňujúci záver o vyslovených nesúladoch právnych predpisov s označenými článkami ústavy.

V označených veciach, kde bol vyslovený nesúlad napadnutých zákonov

a) s čl. 46 ods. 1 ústavy, išlo o vec

- PL. ÚS 153/03, v ktorej ústavný súd posudzoval súlad napadnutého zákona č. 241/2001 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s označenými článkami ústavy;

- PL. ÚS 6/04, v ktorej ústavný súd posudzoval súlad napadnutého zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s označenými článkami ústavy a dohovoru;

- PL. ÚS 11/05, v ktorej ústavný súd posudzoval súlad napadnutého zákona č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov s označenými článkami ústavy, dohovoru a Dodatkového protokolu k dohovoru v znení neskorších predpisov;

- PL. ÚS 15/06, v ktorej ústavný súd posudzoval súlad napadnutých ustanovení zákona č. 190/2003 Z. z. o strelných zbraniach a strelive a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s označenými článkami ústavy a dohovoru;

b) s čl. 6 ods. 1 dohovoru, išlo o vec

- PL. ÚS 25/01, v ktorej ústavný súd posudzoval súlad napadnutého § 200i ods. 4 OSP aj s čl. 6 ods. 1 dohovoru;

- PL. ÚS 1/2010, v ktorej ústavný súd posudzoval súlad ustanovení „starého“ aj „nového“ Zákona o rodine v súvislosti s právnou úpravou inštitútu zapretia otcovstva podľa prvej domnienky určenia otcovstva s označenými článkami dohovoru.

b) Konanie o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy

Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

V konaní o sťažnostiach v súlade s judikatúrou ústavného súdu je prioritnou úlohou všestranne posúdiť a zhodnotiť namietané porušenie základných práv alebo slobôd rozhodnutím alebo postupom orgánu verejnej moci, či namietané nedostatky nevykazujú takú intenzitu, že ide o rozhodnutie alebo postup, ktoré nie sú z hľadiska požiadaviek na ochranu ústavou garantovaných a chránených hodnôt akceptovateľné a udržateľné. Ak zistenia ústavného súdu v konkrétnej veci takýto záver odôvodňujú, potom je opodstatnené rozhodnúť o porušení základných práv alebo slobôd, resp. ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy rozhodnutím alebo postupom orgánu verejnej moci a rovnako je aktuálne uplatniť právomoc podľa čl. 127 ods. 2 ústavy a v nadväznosti na to zrušiť napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej moci vzhľadom na organickú spojitosť čl. 127 ods. 1 a 2 ústavy (IV. ÚS 60/2010).

Sťažnosť ako právny inštitút ochrany základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb nadobudol dnešnú podobu prijatím ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. (ktorý nadobudol účinnosť vo vzťahu k sťažnosti 1. januára 2002), ktorý novým spôsobom upravil inštitút sťažnosti, a to diametrálne odlišne od predchádzajúcich ústavnoprávnych inštitútov na uplatnenie individuálnej ochrany základných práv (podnetu a sťažnosti).

Na dokreslenie vecí možno uviesť nasledujúce štatistické údaje<sup>1</sup> o rozhodovaní o sťažnostiach, ktorými sťažovatelia namietali porušenie čl. 46 ústavy a čl. 6 dohovoru

Počet sťažností od 1. januára 2002 s namietaným porušením čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru:

	sťažnosti celkom	vyslovenie porušenia
Článok 46		
ods. 1 ústavy	4 188	423
Článok 6		

---

<sup>1</sup> do 20. novembra 2011



ods. 1 dohovoru 6 050 1 630<sup>2</sup>  
(vrátane porušenia práva na prerokovanie veci bez zbytočných priefahov)

Počet sťažností v jednotlivých rokoch od roku 2007 do roku 2011 s namietaným porušením čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru:

Rok	Článok 46 ods. 1 ústavy		Článok 6 ods. 1 dohovoru	
	namietané porušenie	vyslovenie porušenia	namietané porušenie	vyslovenie porušenia
2011	797	71	1 191	166
2010	936	72	1 125	204
2009	705	69	935	212
2008	714	77	873	245
2007	361	49	529	146

Počas takmer dvadsaťročného uplatňovania právomoci ústavného súdu sa v judikátoch ústavného súdu sformulovali ústavnoprávne pravidlá a kritéria spravodlivého procesu, ktoré sú štandardnou a neoddeliteľnou súčasťou rozhodovacej činnosti ústavného súdu o sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Tieto boli komplexne zhrnuté v zásade v náleze ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 60/2010. Medzi ne možno zahrnúť:

1. subsidiárnu právomoc ústavného súdu,
2. vylúčenie duplicity v rozhodovaní,
3. materiálne chápanie práva a ústavnosti,
4. limity uplatňovania „súdneho aktivizmu“ pri rozhodovacej činnosti ústavného súdu,
5. „zdržanlivosť“ ústavného súdu k zjednocovaniu rozchádzajúcej sa judikatúry všeobecných súdov,
6. zákaz diskriminácie a objektivita pri rozhodovaní,
7. požiadavka na dostatočné a presvedčivé odôvodnenie rozhodnutia,
8. poskytovanie ústavnej ochrany právu na spravodlivý proces v správnom súdnictve,

---

<sup>2</sup> vrátane práva na prejednanie záležitosti v primeranej lehote

9. limity ochrany práva na spravodlivý proces.

## **1. SUBSIDIÁRNA PRÁVOMOC ÚSTAVNÉHO SÚDU**

Právomoc ústavného súdu pri poskytovaní ochrany základnému právu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a podľa čl. 36 ods. 1 listiny, ako aj právu podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru je subsidiárna.

Z čl. 127 ods. 1 ústavy vyplýva, že systém ústavnej ochrany základných práv a slobôd je rozdelený medzi všeobecné súdy a ústavný súd, pričom právomoc všeobecných súdov je ústavou založená primárne („ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“) a právomoc ústavného súdu len subsidiárne. Zmysel a účel princípu subsidiarity spočíva v tom, že ochrana ústavnosti nie je a ani podľa povahy vecí nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale je úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených právomocí.

Pri uplatňovaní svojej právomoci nezávislého súdneho orgánu ústavnosti (čl. 124 ústavy) ústavný súd nemôže zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Všeobecné súdy, ktoré sú v občianskom súdnom konaní povinné vykladať a aplikovať príslušné zákony na konkrétny prípad v súlade s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, sú primárne zodpovedné aj za dodržiavanie týchto práv a základných slobôd, ktoré ústava alebo medzinárodná zmluva dotknutým fyzickým osobám alebo právnickým osobám zaručuje. Ústavný súd predstavuje v tejto súvislosti *ultima ratio* – inštitucionálny mechanizmus, ktorý nasleduje až v prípade nefunkčnosti všetkých ostatných orgánov verejnej moci, ktoré sa na ochrane ústavnosti podieľajú. Opačný záver by znamenal popieranie princípu subsidiarity právomoci ústavného súdu podľa zásad uvedených v § 53 ods. 1 zákona o ústavnom súde (III. ÚS 149/04, IV. ÚS 135/05).

Ústavný súd nie je alternatívnou, ani mimoriadnou opravnou inštitúciou (napr. II. ÚS 1/95, II. ÚS 21/96); nie je zásadne oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu vo veci samej, ani preskúmať, či v konaní pred všeobecným súdom bol náležite zistený skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách (napr. I. ÚS 19/02, I. ÚS 1/03, I. ÚS 226/03).

Skutkové a právne závery všeobecného súdu môžu byť predmetom kontroly vtedy, ak by vyvedené závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňujú a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (napr. II. ÚS 1/95, I. ÚS 37/95, II. ÚS 21/96, II.

ÚS 58/98, I. ÚS 4/00, I. ÚS 5/00, I. ÚS 13/00, II. ÚS 139/02, III. ÚS 180/02).

## **2. VYLÚČENIE DUPLICITY V ROZHODOVANÍ**

Uplatnenie princípu subsidiarity vylučuje duplicitu v rozhodovaní pri poskytovaní ochrany základným právam alebo slobodám.

Súčasťou konštantnej judikatúry ústavného súdu je aj právny názor, podľa ktorého je sťažovateľ povinný využiť pred podaním sťažnosti ústavnému súdu vyčerpať všetky opravné prostriedky alebo iné právne prostriedky, ktoré mu zákon na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na použitie ktorých je oprávnený podľa osobitných právnych predpisov. Iba za predpokladu, že sťažovateľ využil všetky jemu dostupné právne prostriedky súdnej a inej ochrany svojho základného práva alebo slobody a nebol pri ich uplatnení úspešný, môže predložiť sťažnosť podľa čl. 127 ods. 1 ústavy pre namietané porušenie svojho základného práva alebo slobody ústavnému súdu. Sťažovateľ nemá podľa ústavy, zákona o ústavnom súde a stabilizovanej judikatúry ústavného súdu na výber, ktorý z existujúcich systémov súdnej ochrany využije, ale je povinný postupovať od súdnej ochrany poskytovanej všeobecnými súdmi k súdnej ochrane, na ktorú je kompetentný ústavný súd. Toto „poradie“ sa nedá sťažovateľom ovplyvniť a jeho vnútorná logika vychádza z toho, že aj všeobecné súdnictvo je zodpovedné za ochranu základných práv a slobôd na úrovni jeho právomocí. Pritom podľa judikatúry ústavného súdu vyčerpanie všetkých opravných prostriedkov alebo iných právnych prostriedkov, ktoré zákon sťažovateľovi na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na použitie ktorých je sťažovateľ oprávnený podľa osobitných právnych predpisov, neznamená jeho samotné podanie oprávnenou osobou, ale až rozhodnutie o ňom príslušným orgánom verejnej moci (napr. IV. ÚS 177/05, IV. ÚS 142/2010, IV. ÚS 180/2010).

Ústavný súd, rešpektujúc toto pravidlo, už vyslovil právny názor (napr. I. ÚS 169/09, I. ÚS 289/09, IV. ÚS 49/2010, IV. ÚS 142/2010, IV. ÚS 145/2010, IV. ÚS 195/2010), že v prípade podania mimoriadneho opravného prostriedku (dovolania) a súbežne podanej sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy je takáto sťažnosť považovaná za prípustnú až po rozhodnutí o dovolaní.

V nadväznosti na požiadavku vyčerpania všetkých právnych prostriedkov (opravných prostriedkov) v systéme všeobecného súdnictva ústavný súd už v tejto súvislosti taktiež judikoval (napr. I. ÚS 184/09, I. ÚS 237/09, III. ÚS 167/2010, IV. ÚS 49/2010, IV. ÚS 142/2010, IV. ÚS 195/2010), že lehota na prípadné podanie sťažnosti po rozhodnutí o dovolaní bude považovaná v zásade za zachovanú aj vo vzťahu k predchádzajúcemu právoplatnému rozhodnutiu (porovnaj k tomu aj rozsudok ESĽP z 8. novembra 2007 vo veci Soffer proti Českej republike, sťažnosť č. 31419/0412, alebo rozsudok z 12. novembra 2002 vo veci Zvolský a Zvolská verus Česká republika, sťažnosť č. 46129/99, a jeho body 51, 53, 54). Argumentácia

sťažovateľa o podaní sťažnosti pred rozhodnutím najvyššieho súdu o dovolaní „za účelom vyhnutia sa strate práva podať sťažnosť pre stratu lehoty“ v prípade, že by jeho dovolanie bolo najvyšším súdom odmietnuté ako neprípustné, nie je preto odôvodnená a opodstatnená.

### **3. MATERIÁLNE CHÁPANIE PRÁVA A ÚSTAVNOSTI**

V celej rozhodovacej činnosti ústavného súdu sa najmä v ostatnom období kladie osobitný dôraz na materiálne chápanie práva a ústavnosti.

Ústavný súd pri svojej rozhodovacej činnosti uprednostňuje materiálne poňatie právneho štátu, pričom pri interpretácii a aplikácii právnych predpisov vychádza zo zmyslu a účelu príslušnej právnej úpravy a dbá o to, aby prijaté riešenie bolo akceptovateľné aj z hľadiska všeobecne ponímanej spravodlivosti (napr. IV. ÚS 1/07, I. ÚS 57/07, IV. ÚS 182/07). Podľa názoru ústavného súdu výklad relevantných právnych noriem nemôže byť taký formalistický, aby sa ním v konečnom dôsledku nielen zmaril účel požadovanej súdnej ochrany, ale aj zabránilo v prístupe k súdnej ochrane z dôvodov, ktoré nemožno v právnom štáte v žiadnom prípade pričítať účastníkovi konania, ktorý sa tejto ochrany domáha.

Podstata materiálneho právneho štátu podľa názoru ústavného súdu spočíva v uvádzaní platného práva do súladu so základnými hodnotami demokraticky usporiadanej spoločnosti (PL. ÚS 17/08) a povinnosťou všetkých štátnych orgánov (teda aj ústavného súdu) je zabezpečiť reálnu možnosť uplatnenia práv tvoriacich predmet ústavnej úpravy tými subjektmi, ktorým boli priznané (I. ÚS 10/98).

Opierajúc sa o tento princíp ústavný súd sa priklonil k zásade ústavne konformného výkladu zdôrazňujúc, že z tejto zásady „vyplýva tiež požiadavka, aby v prípadoch, ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, bol uprednostnený ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických osôb alebo právnických osôb. Všetky orgány verejnej moci sú povinné v pochybnostiach vykladať právne normy v prospech realizácie ústavou (a tiež medzinárodnými zmluvami) garantovaných základných práv a slobôd“ (napr. II. ÚS 148/06, IV. ÚS 96/07, IV. ÚS 95/08).

Súčasťou materiálneho chápania ústavnosti je aj

- požiadavka na presvedčivé odôvodnenie právneho názoru všeobecného súdu (IV. ÚS 33/2011),
- posúdenie intenzity procesných pochybení všeobecného súdu (IV. ÚS 132/2011) ako relevantnej skutočnosti pre rozhodnutie ústavného súdu o porušení namietaných práv a slobôd,

- „rozdelenie“ zodpovednosti za priebeh konania zohľadňujúce realizovanú reorganizáciu súdov (IV. ÚS 190/08),
- odstraňovanie formálneho prístupu posudzovania podaní sťažovateľov (IV. ÚS 38/08),
- hodnotenie namietaných rozhodnutí z materiálneho, a nie z formálneho hľadiska (IV. ÚS 265/09),
- hodnotenie aktuálneho skutkového a právneho stavu podľa času rozhodovania všeobecného súdu, ktorého napadnutým rozhodnutím alebo postupom malo dôjsť k namietanému porušeniu základných práv alebo slobôd sťažovateľa (IV. ÚS 433/2010, IV. ÚS 467/2010).

#### **4. LIMITY UPLATŇOVANIA „SÚDNEHO AKTIVIZMU“ PRI ROZHODOVACEJ ČINNOSTI ÚSTAVNÉHO SÚDU**

Najzásadnejším prejavom súdneho aktivizmu v rozhodovacej činnosti ústavného súdu bolo poskytovanie ochrany základným právam a slobodám fyzických osôb a právnických osôb v období po prijatí „veľkej novely“ ústavy ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., keď v období od 1. júla 2001 do 1. januára 2002 absentoval právny inštitút garantujúci poskytnutie ústavnej ochrany týmto právam a slobodám v individuálne určených veciach. Toto obdobie ústavný súd prekonal opierajúc sa o čl. 124 ústavy, ktorý poskytuje podľa názoru ústavného súdu dostatočný priestor pre uplatnenie súdneho aktivizmu za účelom dosiahnutia ochrany základných práv a slobôd fyzickým osobám a právnickým osobám v osobitných prípadoch, s odvolaním sa aj na čl. 1 ods. 1 ústavy (napr. II. ÚS 83/01, II. ÚS 72/01).

Za určitý prejav súdneho aktivizmu v rozhodovacej činnosti ústavného súdu korešpondujúci s čl. 1 ods. 1 ústavy možno považovať aj čoraz výraznejšie uplatňovanie princípu materiálneho chápania práva a ústavnosti v ostatnom období. Ústavný súd sa už vo svojich rozhodnutiach (napr. IV. ÚS 325/08, I. ÚS 199/09) vyjadril k otázke súdneho aktivizmu, keď konštatoval, že prioritnou úlohou v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy je všestranne posúdiť a zhodnotiť napadnuté právoplatné rozhodnutie alebo postup orgánu verejnej moci z hľadiska toho, či jeho prípadné nedostatky nevykazujú takú intenzitu, že ide o rozhodnutie alebo postup, ktoré nie je z hľadiska požiadaviek na ochranu ústavou garantovaných a chránených hodnôt akceptovateľné a udržateľné. Ak však zistenia ústavného súdu v konkrétnej veci takýto záver neumožňujú, tak by uplatnenie právomoci podľa čl. 127 ods. 2 ústavy vysloviť porušenie základných práv alebo slobôd, resp. ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy, ktoré je organicky spojené so zrušením namietaného rozhodnutia, bolo prejavom jeho nadmerného súdneho aktivizmu a ústavne neprimeranej ingerencie do rozhodovacej činnosti všeobecných súdov.

## **5. „ZDRŽANLIVOSŤ“ ÚSTAVNÉHO SÚDU K ZJEDNOCOVANIU ROZHÁDZAJÚCEJ SA JUDIKATÚRY VŠEOBECNÝCH SÚDOV**

Ústavný súd pri svojej rozhodovacej činnosti sa už vyslovil aj k rozchádzajúcej sa judikatúre všeobecných súdov a potrebe jej zjednocovania, uplatniac pri tom primeranú zdržanlivosť.

Pri svojej rozhodovacej činnosti v súlade s judikatúrou ESĽP už ústavný súd konštatoval, že rozdiely v súdnych rozhodnutiach sú prirodzene obsiahnuté v každom súdnom systéme, ktorý je založený na existencii viacerých nižších súdov s obmedzenou územnou pôsobnosťou. Úlohou najvyššieho súdu je usmerňovať tieto protirečivé rozsudky (Zielinski, Pradal, Gonzales a ďalší v. Francúzsko, ESĽP – Veľká Komora, sťažnosti č. 24846/94 a č. 34165/96 až č. 34173/96, bod 59). Podľa názoru ESĽP je preto v rozpore s princípom právnej istoty, ktorý je zahrnutý v niekoľkých článkoch dohovoru a tvorí jeden zo základných prvkov právneho štátu, situácia, keď najvyšší súd (ako zjednocovateľ rozdielnych právnych názorov) je sám zdrojom hlbokých a trvalých inkonzistencií (m. m. Beian v. Rumunsko, Baranowski v. Poľsko). Rozporné právne názory najvyššieho súdu na identické situácie sú tak v konečnom dôsledku spôsobilé podkopávať dôveru verejnosti v súdny systém (m. m. Sovtransavto Holding v. Ukrajina, ESĽP). Z rozsudku ESĽP Beian v. Rumunsko (č. 1) zo 6. decembra 2007 vyplýva, že rozdielna judikatúra v skutkovo rovnakých, prípadne podobných a porovnateľných veciach je prirodzenou súčasťou vnútroštátneho súdneho systému (v zásade každého súdneho systému, ktorý nie je založený na precedensoch ako prameňoch práva). K rozdielnej judikatúre prirodzene dochádza aj na úrovni najvyššej súdnej inštalácie. Z hľadiska princípu právnej istoty je ale dôležité, aby najvyššia súdna inštalácia pôsobila ako regulátor konfliktov judikatúry a aby uplatňovala mechanizmus, ktorý zjednotí rozdielne právne názory súdov v skutkovo rovnakých alebo podobných veciach (IV. ÚS 60/2010).

K odchylnej judikatúre všeobecných súdov a k jej zjednocovaniu sa ústavný súd opakovane vyslovil (IV. ÚS 342/2010, IV. ÚS 209/2010), keď uviedol, že právny poriadok Slovenskej republiky upravuje mechanizmus zabezpečujúci koherentnosť judikatúry v § 22 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o súdoch“). Tento mechanizmus spočíva v inštitúte zverejňovania súdnych rozhodnutí zásadného významu najvyšším súdom a v inštitúte prijímania stanovísk k zjednocovaniu výkladu zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov plénom najvyššieho súdu alebo príslušným kolégiom najvyššieho súdu. Hodnotenie toho, či najvyšší súd mechanizmus podľa § 22 zákona o súdoch fakticky a riadne využíva, bude v každej skupine prípadov rozdielnej judikatúry závislé od konkrétnych okolností; spravidla bude potrebné zohľadniť predmet konkrétnych konaní, ich skutkovú a právnu náročnosť a z toho vyplývajúce primerané časové obdobie na uplatnenie mechanizmu

podľa § 22 zákona o súdoch. V tejto súvislosti ústavný súd môže poukázať na konštantnú judikatúru ústavného súdu, podľa ktorej nie je úlohou ústavného súdu zjednocovať in abstracto judikatúru všeobecných súdov, a suplovať tak poslanie, ktoré podľa zákona o súdoch [§ 8 ods. 3, § 20 ods. 1 písm. b), § 21, § 22 a § 23 ods. 1 písm. b)] patrí najvyššiemu súdu (napr. I. ÚS 17/01, I. ÚS 199/07, I. ÚS 18/08, II. ÚS 273/08, IV. ÚS 331/09). Ústavný súd ale môže v rámci svojej pôsobnosti najvyšší súd aspoň nepriamo iniciovať k tomu, aby (najvyšší) súd toto svoje poslanie aj reálne naplňal (IV. ÚS 60/2010).

Ústavný súd zotrúva na stanovisku (napr. aj IV. ÚS 1/02), že zásadne nie je oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecných súdov, ktoré viedli k rozhodnutiu vo veci samej alebo k inému súdnemu rozhodnutiu, ktorým končí konanie pred nimi. Tento prístup je dôsledkom toho, že všeobecné súdy vychádzajú pri prerokovávaní a rozhodovaní veci patriacich do ich právomocí zo zákonnej úpravy a z vlastnej interpretácie zákonov a podzákonných úprav. Ústavný súd je však oprávnený a povinný posúdiť neústavnosť konania a rozhodovania všeobecných súdov vo veciach, v ktorých už niet iného nadriadeného alebo oprávneného súdu, ktorý by chránil základné právo účastníka konania pred súdom nižšieho stupňa.

Ústavný súd už vyslovil, že k imanentným znakom právneho štátu patrí neodmysliteľne aj princíp právnej istoty (napr. PL. ÚS 36/95), ktorého súčasťou je tiež požiadavka, aby sa na určitú právne relevantnú otázku pri opakovaní v rovnakých podmienkach dala rovnaká odpoveď (napr. I. ÚS 87/93, PL. ÚS 16/95 a II. ÚS 80/99). Diametrálne odlišná rozhodovacia činnosť všeobecného súdu o tej istej právnej otázke za rovnakej alebo analogickej skutkovej situácie, pokiaľ ju nemožno objektívne a rozumne odôvodniť, je aj pri uplatňovaní požiadavky zdržanlivosti ústavne neudržateľná (napr. PL. ÚS 21/00, PL. ÚS 6/04, III. ÚS 328/05).

## **6. ZÁKAZ DISKRIMINÁCIE A OBJEKTIVITA PRI ROZHODOVANÍ**

Ústavný súd už opakovane judikoval, že k úlohám právneho štátu patrí vytvorenie právnych a faktických garancií uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd občanov. Ak je na uplatnenie alebo ochranu základného práva alebo slobody potrebné uskutočniť konanie pred orgánom verejnej moci, úloha štátu spočíva v zabezpečení právnej úpravy takýchto konaní dostupných bez akejkoľvek diskriminácie každému z nositeľov základných práv a slobôd. Koncepcia týchto konaní musí zabezpečovať reálny výkon a ochranu základného práva alebo slobody, a preto ich imanentnou súčasťou sú procesné záruky takého uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd. Existencia takých konaní však nevyčerpáva ústavné požiadavky späté s uplatňovaním základných práv a slobôd. Ústavnosť týchto konaní predpokladá aj to, že orgán verejnej moci, pred ktorým sa také konania uskutočňujú, koná zásadne nestranne, nezávisle a s využitím všetkých zákonom vytvorených prostriedkov na dosiahnutie účelu takýchto procesných postupov. Ústavný súd v tomto

smere pri svojej rozhodovacej činnosti osobitne pripomína objektivitu takéhoto postupu orgánu verejnej moci. Len objektivným postupom sa v rozhodovacom procese vylučuje svojvôľa, ako aj ničím nepodložená možnosť úvahy orgánu verejnej moci bez akýchkoľvek objektivných limitov, ktoré sú vymedzené zákonnými spôsobmi zisťovania skutkového základu, prijať rozhodnutie (napr. II. ÚS 9/00, II. ÚS 143/02, III. ÚS 60/04, III. ÚS 300/06).

Objektívny postup orgánu verejnej moci podľa judikovaného právneho názoru ústavného súdu sa musí prejavovať jednak vo využití všetkých dostupných a pritom legálnych zdrojov zisťovania skutkového základu na rozhodnutie, ale aj v tom, že takéto rozhodnutie obsahuje (musí obsahovať) aj odôvodnenie, ktoré preukázateľne vychádza z týchto objektivných postupov a ich uplatnenia v súlade s procesnými predpismi. Ústavný súd už pri svojej rozhodovacej činnosti vyslovil, že reálne uplatnenie základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy predpokladá, že účastníkovi súdneho alebo iného právom upraveného konania sa táto ochrana dostane v zákonom predpokladanej kvalite, pričom výklad a používanie zákonných ustanovení príslušných procesných predpisov musí v celom rozsahu rešpektovať základné právo účastníkov na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (napr. II. ÚS 63/06). Je v právomoci všeobecných súdov vykladať a aplikovať zákony. Podľa právneho názoru ústavného súdu ústavne súladný výklad zákonov týkajúcich sa rozhodovacej činnosti súdov a iných orgánov verejnej moci Slovenskej republiky predstavuje neoddeliteľnú súčasť ich rozhodovacej činnosti a ako taký jedine zodpovedá základnému právu každého na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ústavy (napr. I. ÚS 24/00, III. ÚS 119/03).

K porušeniu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy podľa právneho názoru ústavného súdu by mohlo dôjsť predovšetkým vtedy, ak by komukoľvek bola odmietnutá možnosť domáhať sa svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a ak by súd odmietol konať a rozhodovať o podanom návrhu (žalobe) fyzickej osoby alebo právnickej osoby (napr. I. ÚS 35/98), ale tiež v prípade, ak by rozhodnutie všeobecného súdu bolo arbitrárne, a bolo by teda prejavom zjavnej svojvôle pri výklade a aplikácii právnej normy, ak by výrok rozhodnutia nebol v súlade s priebehom konania alebo ak by rozhodnutie nebolo dostatočne odôvodnené. Pokiaľ výklad nie je arbitrárny a je náležité zdôvodnený, ústavný súd nemá dôvod doň zasahovať (napr. I. ÚS 50/04, III. ÚS 67/06).

## **7. POŽIADAVKA NA DOSTATOČNÉ A PRESVEDČIVÉ ODÔVODNENIE ROZHODNUTIA**

Do obsahu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (resp. čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd) patrí aj právo účastníka konania na odôvodnenie, ktorého rámec určuje § 157 ods. 2 OSP. Odôvodnenie rozhodnutia umožňuje účastníkovi konania posúdiť, ako všeobecný súd v ich veci vyložil a aplikoval príslušné



procesné a hmotnoprávne predpisy a akými úvahami sa riadil pri svojom rozhodovaní o veci samej.

Podľa judikatúry ústavného súdu (III. ÚS 209/04) je súčasťou obsahu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpoveď na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu. Pritom všeobecný súd nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia (IV. ÚS 115/03) bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania. Preto odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (IV. ÚS 115/03). Potreba náležite odôvodniť súdne rozhodnutie je daná vo verejnom záujme, pretože je jednou zo záruk, že výkon spravodlivosti nie je arbitrárny, neprehľadný a že rozhodovanie súdu je kontrolovateľné verejnosťou (IV. ÚS 296/09).

Ústavný súd pritom vo vzťahu k základnému právu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy pri svojom rozhodovaní konštantne poukazuje aj na judikatúru ESĽP, podľa ktorej „Právo na spravodlivý proces zahŕňa aj právo na odôvodnenie súdneho rozhodnutia. Odôvodnenie rozhodnutia však neznamená, že na každý argument sťažovateľa je súd povinný dať podrobnú odpoveď. Splnenie povinnosti odôvodniť rozhodnutie je preto vždy posudzované so zreteľom na konkrétny prípad.“ (napr. *Georgidias v. Grécko* z 29. mája 1997, *Recueil III/1997*, m. m. pozri tiež rozsudok vo veci *Ruiz Torija c. Španielsko* z 9. decembra 1994, *Annuaire*, č. 303-B).

## **8. POSKYTOVANIE ÚSTAVNEJ OCHRANY PRÁVU NA SPRAVODLIVÝ PROCES V SPRÁVNOM SÚDNICTVE.**

Úlohou všeobecného súdu v správnom súdnictve nie je nahradzovať činnosť správnych orgánov, ale len preskúmať „zákonnosť“ ich postupov a rozhodnutí, teda to, či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok rešpektovali príslušné hmotno-právne a procesno-právne predpisy. Treba vziať do úvahy, že správny súd nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy. Špecifiká správneho súdnictva je potrebné zohľadniť aj pri poskytovaní ústavnej ochrany práva na spravodlivý proces.

Podľa už vysloveného právneho názoru ústavného súdu účelom čl. 46 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 46 ods. 1 ústavy je zaručiť prístup k súdu každému, kto tvrdí, že bol na svojich právach alebo právom chránených záujmoch ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy. Právo na prístup k súdu sa však nezaručuje kedykoľvek, ale iba vtedy,

ak zákon neustanoví inak. Uplatnenie práva na prístup k súdu sa vymedzuje podmienkami ustanovenými zákonom. Splnenie týchto podmienok treba posudzovať v kontexte so zmyslom a účelom ochrany práv a právom chránených záujmov v súlade s materiálnou koncepciou demokratického a právneho štátu. Ak fyzická alebo právnická osoba splní podmienky ustanovené zákonom, súd musí tejto osobe umožniť stať sa účastníkom konania so všetkými procesnými oprávneniami a povinnosťami, ktoré z takého postavenia vyplývajú (II. ÚS 230/09).

Ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre taktiež konštatoval, že úlohou všeobecného súdu pri rozhodovaní o preskúmanie zákonnosti správnych rozhodnutí v zmysle čl. 46 ods. 2 poslednej vety ústavy je zisťovať, či rozhodnutie správneho orgánu, ktorého zákonnosť má byť predmetom súdneho preskúmania, je vzhľadom na jeho obsah spôsobilé týkať sa základných práv alebo slobôd. V prípade, ak súd zistí, že to tak je, také rozhodnutie nesmie byť vylúčené zo súdneho preskúmania. Základnému právu uvedenému v čl. 46 ods. 2 ústavy preto podľa názoru ústavného súdu zodpovedá taký postup súdu, v rámci ktorého hodnotí nielen formálne znaky rozhodnutia predloženého mu na súdne preskúmanie, ale aj to, či sa toto rozhodnutie svojím obsahom nedotýka niektorého zo základných práv alebo slobôd účastníka konania. Postup súdu, v ktorom zanedbal niektorý z týchto prvkov, zakladá podľa názoru ústavného súdu porušenie základného práva podľa čl. 46 ods. 2 ústavy (napr. III. ÚS 43/03, II. ÚS 236/02, II. ÚS 50/01).

Ustanovenie čl. 46 ods. 2 poslednej vety ústavy sa vzťahuje na situácie, keď zákonodarca obmedzí možnosť súdneho prieskumu správnych rozhodnutí určitého druhu. Aj v takom prípade musí byť v súlade s judikatúrou ústavného súdu umožnené dotknutej osobe obrátiť sa na súd so žalobou o preskúmanie správneho rozhodnutia inak vylúčeného zo súdneho preskúmania, ak sa týka základných práv a slobôd. Takýto účinok napadnutého rozhodnutia nepriamo vplýva aj na rozsah aktívne procesne legitimovaných osôb na konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia. Ak súd skúma, či napadnuté rozhodnutie ukracuje žalobcu na právach, skúma aj to, či je tento ukrátený na svojich základných právach a slobodách. Odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu týkajúce sa podmienky ukrátenia sťažovateľa na jeho právach zahŕňa aj ukrátenie ho na akýchkoľvek subjektívnych právach a právom chránených záujmoch vrátane tých, ktoré sú garantované ústavou (IV. ÚS 242/2011).

## **9. LIMITY OCHRANY PRÁVA NA SPRAVODLIVÝ PROCES**

Pri poskytovaní ochrany právu na spravodlivý proces (čl. 6 ods. 1 dohovoru), resp. základnému právu na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (a aj čl. 36 ods. 1 listiny) sú jednak dané:

1. čl. 46 ods. 4 ústavy, podľa ktorého podmienky a podrobnosti o súdnej ochrane ustanoví zákon a

2. čl. 51 ods. 1 ústavy, podľa ktorého domáhať sa práva uvedeného v čl. 46 ústavy (ale aj ďalších práv) možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

Kým čl. 46 ods. 4 ústavy smeruje k zákonodarcovi, ktorého povinnosťou je dodržať pri prijatí zákonnej úpravy „súdnej ochrany“ ústavnoprávny rozmer garantovania základného práva na súdnu ochranu a ustanovuje rozsah ústavného splnomocnenia na právnu reglementáciu podmienok a podrobností o súdnej ochrane, čl. 51 ods. 1 ústavy je limitom pre sťažovateľov, v akom rozsahu a kvalite sa môžu domáhať ochrany svojich práv na spravodlivý proces (základného práva na súdnu ochranu) pred orgánmi verejnej moci vrátane ústavného súdu.

V nadväznosti na uvedené je potrebné uviesť, že pri aplikácii čl. 51 ods. 1 ústavy treba poukázať aj na čl. 152 ods. 4 ústavy, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou.

Ústavný súd v nadväznosti na túto požiadavku už vyslovil porušenie základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy, keď konštatoval, že „zákonom ustanovená možnosť štátneho orgánu rozhodnúť voľnou úvahou nemôže znamenať ničím nelimitovanú a vecne nepreskúmateľnú svojvoľu. Táto svojvoľa by totiž bola v rozpore s princípom právneho štátu, keďže vo svojich dôsledkoch by znamenala nepredvídateľnosť rozhodovania štátneho orgánu, a teda ústavne neprípustnú mieru právnej neistoty“ (II. ÚS 117/2010).

## **10. ZÁVER**

Právo na spravodlivý proces (základné právo na súdnu ochranu) je základným východiskom pre uplatnenie práv procesného charakteru a zároveň vytvára priestor a možnosť pre uplatnenie základných práv hmotného charakteru.

V poradí druhým najviac frekventovaným namietaným porušením základného práva v rozhodovacej činnosti ústavného súdu o sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb je základné právo na súdnu ochranu (za základným právom na prerokovanie veci bez zbytočných prietáhov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, čl. 38 ods. 2 listiny, resp. čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorého namietané porušenie zo strany sťažovateľov dominuje).

Rozsiahla judikatúra ústavného súdu, ktorá sa neustále vyvíja je základom pre reálne poskytovanie garancií právu na spravodlivý proces, resp. základnému právu na súdnu ochranu.

### **Literature:**

- Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky

**Contact – email**

*[gajdosikova@concourt.sk](mailto:gajdosikova@concourt.sk)*

## **JUDICIAL REVIEW OF LAND-USE PLANS AND THE RIGHT TO FAIR TRIAL SOUDNÍ PŘEZKUM ÚZEMNÍCH PLÁNŮ A PRÁVO NA SPRAVEDLIVÝ PROCES**

DAVID HEJČ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

### **Abstract in original language**

Příspěvek se zabývá souladem mezi právní úpravou soudního řízení o návrhu na zrušení územních plánů obcí na straně jedné a ústavně garantovaným právem na spravedlivý proces na straně druhé, a problematikou s tím související. Pozornost je věnována jednak současnému stavu právní úpravy soudního přezkumu územních plánů, jednak stavu právní úpravy od 1. 1. 2012, kdy nabývá účinnosti novela soudního řádu správního.

### **Key words in original language**

územní plán; opatření obecné povahy; soudní přezkum; právo na spravedlivý proces

### **Abstract**

This article deals with conformity of legal regulation of judicial process based on proposal to cancel municipal land-use plan on the one hand, and with the constitutionally guaranteed right to fair trial on the other hand, and with related issues. The attention is paid to current legal regulation of judicial review of land-use plans and also to legal regulation that will come into effect in 1. 1. 2012 by the amendment to code of administrative justice.

### **Key words**

land-use plan; measure of general nature; judicial review; right to fair trial

### **1. ÚVOD**

Podstatnou součástí komplexu právní regulace územního plánování, který představuje souhrn opatření, regulujících nakládání s územím *largo sensu*, jsou územní plány. Územní plán se dle stavebního zákona<sup>1</sup> stanoví pro celé území obce a závazně určuje využití tohoto území. Lze proto bez nadsázky konstatovat, že územní plány se dotýkají velmi vysokého počtu osob, ať už jde o stovky a tisíce v případě menších obcí nebo statisíce v případě větších měst a současně ovlivňují v souhrnu mnohamiliardové majetkové hodnoty. Jelikož územní plán svým konkrétním předmětem řeší využití určitého území

---

<sup>1</sup> § 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

a zavazuje obecně nikoliv konkrétně vymezené adresáty, je přímo zákonem územnímu plánu přidělena forma opatření obecné povahy.

Soudní přezkum opatření obecné povahy<sup>2</sup> přitom umožňuje rozhodnout o zrušení územního plánu, což vzhledem k jeho výše uvedené povaze znamená soudní rozhodnutí dopadající na významné právní postavení neurčitého a zároveň velkého množství osob. V tomto ohledu ústavní garance toho, aby právní úprava řízení o návrhu na zrušení územního plánu zajišťovala právo na spravedlivý proces, konkrétně aby tato úprava umožňovala každému domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu, včetně přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, kterým mohla být tato práva jednotlivce zkrácena,<sup>3</sup> může být, jak bude uvedeno dále v textu, v ohrožení.

Následující část příspěvku se proto soustředí na dnes účinnou právní úpravu soudního přezkumu územních plánů, a poté následuje část zabývající se schváleným zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále "novela soudního řádu správního"). Tato novela je účinná od 1. 1. 2012 a významně mění soudní přezkum opatření obecné povahy. Současně se část příspěvku, věnovaná novele soudního řádu správního, zabývá otázkou, jaký dopad může mít právní úprava, respektující zmíněné právo na spravedlivý proces, do plynulosti a rychlosti řízení o soudním přezkumu územních plánů.

## **2. SOUČASNÝ STAV**

Jak již bylo uvedeno, územní plán obce stanoví způsob využití pozemků na území obce, což ovlivňuje nejen záměr budoucí výstavby, která musí být v souladu s územním plánem, ale také třeba cenu pozemku. Osoba, která je zkrácena na svých hmotných právech územním plánem (ať už z důvodu, že na jeho základě došlo ke snížení hodnoty jejího pozemku, či k nemožnosti uskutečnit chystanou stavbu, nebo naopak k umožnění realizace stavby, která zhorší nějakým způsobem životní prostředí v okolí takové osoby apod.) může podat návrh na zrušení územního plánu, nebo jeho části. Přitom platí, že soud za podmínky relevantního tvrzení o dotčení právní sféry navrhovatele,<sup>4</sup> může vydaný územní plán zrušit i toliko jen z důvodu, že při jeho vydávání bylo porušeno nějaké zákonem stanovené procesní pravidlo, které vedlo k zásahu do práv navrhovatele (frekventovanou vadou procesu přijímání územních plánů je

---

<sup>2</sup> § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>3</sup> Čl. 36 odst. 1 a 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4</sup> Této problematice se příspěvek více věnuje níže v textu.

nesprávně provedené či nerespektování posouzení vlivu koncepce na životní prostředí tzv. SEA<sup>5</sup>).

Přítom v úvodu zmíněné právo na spravedlivý proces zřejmě nelze, jak bude dále v textu odůvodněno, realizovat, aniž by se osoba, které je toto ústavní právo zaručeno, mohla nějakým způsobem účastnit soudního řízení o zrušení územního plánu obce, resp. měla v daném procesu určitá procesní práva. Dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "soudní řád správní"), je osobou, která se řízení o zrušení územního plánu účastní, jednak výše uvedený navrhovatel jako osoba dotčená<sup>6</sup> a dále obec, která územní plán vydala, jako odpůrce.<sup>7</sup>

Z výše uvedeného je však patrné, že vydání či případné zrušení územního plánu se velmi pravděpodobně dotýká nejen osoby, která návrh na zrušení územního plánu podala, nýbrž celé řady dalších osob, kterých se zrušení územního plánu dotkne buď přímo změnou využití jimi vlastněného pozemku, nebo v souvislosti s vlastnictvím nemovitosti v území dané obce. Jako příklady pro posledně uvedenou situaci lze uvést umožnění záměru průmyslové činnosti, mající významný vliv na zhoršení lokálního životního prostředí, zrušení určení území pro stavby občanské vybavenosti či zrušení vymezení stavby jako veřejně prospěšné apod.

Jelikož § 101b soudního řádu správního účast dalších osob vylučuje, jedinými osobami, kterým jsou přiznána procesní práva v rámci soudního řízení o zrušení územního plánu, jsou toliko navrhovatel a odpůrce jako účastníci řízení.

V případě osob dotčených případným soudním zrušením územního plánu, je přitom z povahy věci vyloučeno, aby jejich zájmy hájil navrhovatel, neboť jeho snahou je územní plán zrušit. Mohlo by se zdát, že v postavení osoby, která vystupuje na obranu proti zrušení územního plánu, je obec, jež jej vydala. Ostatně samotné označení tohoto účastníka jako odpůrce tomu napovídá. Ovšem ve skutečnosti může být situace snadno dokonce úplně opačná, neboť brojit proti zrušení územního plánu není povinností takové obce, a současně zájem na zachování vydaného územního plánu na straně této obce může zcela absentovat. Nastat totiž mohou některé z následujících situací.

---

<sup>5</sup> Bahýřová, L. *Soudní rozhledy*, Praha : C. H. Beck, 17, 7. 2011. s. 240.

<sup>6</sup> Vedle osoby dotčené to může být v rámci obecné dozorové pravomoci ve vztahu k územním samosprávným celkům Ministerstvo vnitra, což ovšem pro následující text nemá žádný význam.

<sup>7</sup> § 101a soudního řádu správního.

Územní plán vydává, resp. schvaluje obec prostřednictvím svého zastupitelstva, ovšem pořizuje jej obecní úřad obce s rozšířenou působností. Jelikož převážná část územních plánů je vydávána pro území obcí s běžnými obecními úřady (těchto obcí je nejvíce), nikoliv s rozšířenou působností, může především u menších obcí hrozit, že ačkoliv svůj územní plán schvalují, nemusí mu zcela rozumět. Postupem času si obec může uvědomit, že schválila něco, co až tak úplně nechtěla a v případě návrhu na zrušení územního plánu některé z dotčených osob nemusí být ani motivována bojovat za jeho zachování. Ovšem nemusí jít jen o neznalost, ale například o změnu faktických či politických poměrů v obci, která vede k tomu, že obec, jednající před soudem prostřednictvím starosty, či jiné pověřené nebo zmocněné osoby, nebude mít zájem na tom, aby se zabránilo soudnímu zrušení územního plánu, a to aniž by v takovém případě muselo jít o jednání osoby, jejíž zájmy jsou v projednávané věci v rozporu se zájmy obce.<sup>8</sup> Uvedené jednání proto vůbec nemusí být stíženo neúčinností,<sup>9</sup> a to ani z důvodu, že do rozporu se zájmy některých, třeba i většiny obyvatel obce, se podpora zrušení územního plánu ze strany obce, resp. osoby prostřednictvím níž obec jedná, dostat může.

Lze proto konstatovat, že osoby, jejichž hmotná práva jsou regulována územním plánem a mají právní zájem na tom, aby byl tento územní plán zachován, nemají za současné právní úpravy možnost účasti na soudním řízení o jeho zrušení a navíc ani žádnou záruku, že v rámci tohoto soudního sporu bude účastna strana, která skutečně hájí vydaný územní plán a není jako odpůrce označena pouze formálně.

Nejvyšší správní soud o zrušení územního plánu rozhoduje pouze v jedné instanci a jedinou možností obrany proti jeho rozsudku je ústavní stížnost, kterou lze namítat pouze porušení základních práv nebo svobod zaručených ústavním pořádkem. Domnívám se proto, že výše popsaný stav právní úpravy soudního přezkumu územního plánu vylučuje možnost domáhat se soudní ochrany práv, které vznikly na základě územního plánu, jehož zrušení je navrhováno. Ke zrušením územního plánu dochází totiž v rámci soudního řízení, kterého, jak již bylo uvedeno, nejen že se sami nemohou nijak účastnit, ale navíc jim ani složení účastníků tohoto řízení nezaručuje, že budou před soudem jednou ze stran jejich práva hájena, dokonce může nastat situace, kdy budou u soudu obě strany "bojovat" za zrušení územního plánu.

Jedinou možností je tedy toliko podání ústavní stížnosti, v níž bude tvrzeno, že soudní přezkum územních plánů znamená pro

---

<sup>8</sup> § 21b zákona č. 99/1963 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>9</sup> Drápal, L., Bureš, J., a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. s. 134.



některé osoby nemožnost domoci se soudní ochrany svých práv, která byla zasažena zrušením územního plánu v řízení, jež tyto osoby nemohli nijak ovlivnit, a ve kterém nebyla nijak zajištěna ochrana jejich právních zájmů, spočívajících v zachování územního plánu, neboť bylo aplikováno ustanovení zákona § 101b soudního řádu správního, které účast těchto osob vylučuje. K tomu Ústavní soud ve své judikatuře jasně stanoví, že *"má-li každý dle čl. 36 odst. 1 Listiny právo domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu, přičemž podmínky a pravidla realizace tohoto práva stanoví zákon, pak takový zákon, vydaný na základě ústavního zmocnění, nemůže nárok každého domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu v té které situaci zcela negovat, a tím tedy ústavně zaručené základní právo, byť i toliko v určitých případech, popřít."*

Ostatně první senát Nejvyššího správního soudu podáním ze dne 17. 6. 2010, sp. zn. 1 Ao 1/2010, předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení<sup>10</sup> dílu 7. hlavy II. části III. soudního řádu správního,<sup>11</sup> ve kterém zaujal názor, že současná právní úprava soudního přezkumu opatření obecné povahy je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. V uvedeném podání bylo argumentováno především porušení principu právní jistoty vyplývajícím z konceptu právního státu,<sup>12</sup> neboť úprava řízení o zrušení OOP dnes nestanoví žádnou lhůtu, ve které může návrhatel svůj návrh k soudu podat. Nejvyšší správní soud uvedené podání ovšem také doplnil tvrzením, že *"napadená právní úprava vykazuje i další protiústavní deficity, např. ve formě zákonného zákazu účasti dalších osob na řízení zakotveného v § 101b s. ř. s., který lze považovat za rozporný s právem na přístup k soudu ve smyslu článku 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod."*

Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které je v uvedeném podání Nejvyššího správního soudu zmíněno, zaručuje tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, že se může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak, přičemž z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Uvedené ústavní právo tedy dopadá na osoby, které jsou dotčeny vydáním územního plánu (nikoliv jeho soudním zrušením, neboť se týká pouze orgánů veřejné správy).<sup>13</sup> V případech, kdy je návrh na

---

<sup>10</sup> Čl. 95 odst. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11</sup> V době psaní příspěvku ještě nebylo Ústavním soudem rozhodnuto.

<sup>12</sup> Čl. 1 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>13</sup> V úvahu ještě připadá dotčení zrušením územního plánu v přezkumném správním řízení podle § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve

zrušení územního plánu zamítnut, může nastat situace, kdy osoba, rozdílná od navrhovatele zamítnutého návrhu na zrušení územního plánu, bude také zkrácena na svých právech, a to na základě stejné regulace územním plánem. Tyto osoby se za současné právní úpravy jednak nemohli účastnit prvního řízení o přezkumu územního plánu, ve kterém byl návrh na zrušení zamítnut (nemohli podpořit stranu navrhovatele požadující zrušení územního plánu) a zároveň již nemohou sami návrh na zrušení tohoto územního plánu podat. Důvodem je překážka věci pravomocně rozhodnuté,<sup>14</sup> neboť ta může nastat i v případě *"jde-li v novém řízení o tentýž nárok nebo stav, o němž již bylo pravomocně rozhodnuto, a týká-li se stejného předmětu řízení (tentýž předmět řízení je dán tehdy, jestliže tentýž nárok nebo stav vymezený žalobním petitum vyplývá ze stejných skutkových tvrzení, jimiž byl uplatněn-ze stejného skutku), jestliže výrok pravomocného rozsudku nebo usnesení ve věci samé je závazný pro každého nebo jestliže zákon rozšiřuje subjektivní závaznost rozhodnutí na další osoby a nezavazuje tedy jen účastníky řízení."*<sup>15</sup>

Proto vyloučení jiných osob, než účastníků řízení, znamená v některých případech i pro osoby dotčené vydáním územního plánu, nemožnost soudní ochrany jejich práv upravených čl. 36 odst. 2 Listiny.

### **3. STAV OD 1. 1. 2012**

Od 1. ledna 2012 bude účinná novela soudního řádu správního. Hlavní cíl této novely je dle důvodové zprávy,<sup>16</sup> zvýšení efektivity soudního řízení správního jako celku. Významné změny nastanou i v rámci koncepce řízení o zrušení opatření obecné povahy, resp. územního plánu. Důvodová zpráva k dosavadní úpravě řízení o přezkumu opatření obecné povahy v soudním řádu správním poznamenává, že je *"zcela nedostatečná a v mnoha ohledech velmi problematická."* V souvislosti s výše v předchozí kapitole uvedeným porušením práva na spravedlivý proces osob, dotčených zrušením územního plánu, i s případy, kdy překážka res iudicata znemožňuje soudní ochranu před vydaným územním plánem, se situace v novelizované úpravě podstatně mění. Nově je totiž stanoveno, že pro řízení o zrušení územního plánu se přiměřeně použije ustanovení připouštějící osoby

---

znění pozdějších předpisů, ovšem jedná se o záležitost v praxi nepříliš užívanou, a proto se jí více tento příspěvek nezabývá.

<sup>14</sup> § 159a odst. 5 zákona č. 99/1963 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>15</sup> Drápal, L., Bureš, J., a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. s. 1097.

<sup>16</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

zúčastněné. Důvodová zpráva tuto změnu odůvodňuje slovy, že *"není důvodu takto omezovat procesní práva osob, jejichž práv se návrh může dotýkat."* V části věnované osobám zúčastněným pak důvodová zpráva uvádí, že *"zákonné vyloučení těchto osob z účasti na soudním řízení a z možnosti hájit svá práva, lze považovat za rozporné s právem na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, neboť výsledek řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může mít zásadní dopady na všechny osoby, které jsou jeho adresáty"* a odkazuje se na výše uvedené podání Nejvyššího správního soudu určené Ústavnímu soudu.

Novela soudního řádu správního tedy umožňuje pro řízení o návrhu na zrušení územního plánu přiměřeně použít ustanovení § 34 soudního řádu správního o osobách zúčastněných. Podle tohoto ustanovení jsou osobami zúčastněnými jednak osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného územního plánu, jednak osoby, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

Pro zodpovězení otázky, kdo může být osobou zúčastněnou je tedy klíčové, zda dochází k přímému dotčení práv a povinností. K uvedenému kritériu pro osoby zúčastněné je dle mého názoru vhodné přistupovat podobným způsobem, jako k podmínce pro splnění aktivní procesní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, která je naplněna v případě tvrzení o zkrácení práv opatřením obecné povahy. Judikatura Nejvyššího správního soudu k podmínce zkrácení práv pro přezkum opatření obecné povahy uvádí, že *„splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.“*<sup>17</sup>

Domnívám se tedy, že by osoba, která by byla dotčena zrušením územního plánu, měla k tomu, aby v daném řízení mohla vystupovat jako osoba zúčastněná, splňovat v obecné rovině stejnou intenzitu zásahu zrušením (či vydáním) územního plánu, jako osoba navrhovatele jeho vydáním. Jiný, než uvedený jednotný přístup k osobám dotčeným vydáním územního plánu, které navrhuji jeho zrušení a k osobám dotčeným jeho vydáním nebo naopak zrušením, kteří navrhovateli nejsou, by znamenal činění nedůvodných rozdílů mezi možnostmi soudní ochrany srovnatelných veřejných subjektivních práv. Přístup, který by zakládal přísnější režim dotčení práv pro osoby zúčastněné, než pro navrhovatele, je z povahy věci, kdy osoba

---

<sup>17</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

zúčastněná má slabší procesní postavení, než navrhovatel, nutné zcela odmítnout.

Z uvedeného názoru potom vyplývá, že v případě územních plánů musí být osoba, která chce být osobou zúčastněnou na řízení, přímo dotčena územním plánem na základě existence vztahu mezi její právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí být dotčení věci myslitelné v souvislosti s předmětem, obsahem a způsobem regulace územního plánu. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být přímo dotčeny především ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném a výjimečně též ti, jejichž vlastnické právo k nemovitosti, nacházející se mimo území regulované územním plánem, by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán připouští.<sup>18</sup> Z uvedeného poměrně širokého vymezení přímého dotčení územním plánem, jako podmínky pro možnost být osobou zúčastněnou, plyne, že její naplnění je možné případně očekávat i u většiny (ne-li všech) obyvatel obce, pro kterou je územní plán vydán.

Podle § 34 odst. 3 soudního řádu správního osoba zúčastněná na řízení má právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo, s předmětem řízení disponovat nemůže. Novelou dále dochází k přenesení příslušnosti projednávat opatření obecné povahy z Nejvyššího správního soudu na krajské soudy,<sup>19</sup> což umožňuje, aby se zúčastněné osoby mohly na základě § 102 soudního řádu správního podáním kasační stížnosti domáhat zrušení prvoinstančního soudního rozhodnutí rušícího územní plán (nebo osoby zúčastněné, dotčené vydáním územního plánu, zrušení zamítavého prvoinstančního rozhodnutí). Pokud osoba zúčastněná podá proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, změní se její pozice, stane se stěžovatelem, tedy dokonce účastníkem řízení. Zruší-li Nejvyšší správní soud posléze rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení,<sup>20</sup> bude opět osobou zúčastněnou. Přitom ochrana jejích práv jí v řízení může zavést k podpoře žalobce, ale stejně tak i žalovaného, resp. může bojovat za zachování i zrušení územního plánu, o jehož zrušení je rozhodováno.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

<sup>19</sup> Ustanovení § 101c soudního řádu správního, které stanoví, že k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je příslušný Nejvyšší správní soud, je novelou derogováno.

<sup>20</sup> § 110 odst. 1 soudního řádu správního.

<sup>21</sup> Srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Soudní řád správní, 1. vydání, 2004. s. 60-62.

Z uvedených práv osob zúčastněných na soudním řízení o přezkumu územních plánů vyplývá, že osoby dotčené na svých právech zrušením územního plánu, či jeho vydáním v souvislosti s překážkou *res iudicata*, nebudou již od 1. 1. 2012 zákonem naprosto vyloučeni z možnosti domáhat se ochrany svého práva narušeného či založeného přezkoumávaným územním plánem, tak jako tomu je za současné právní úpravy, která právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, vyloučením jiných osob, než účastníků řízení, porušuje.

Ovšem je tu nový problém s tímto spojený. Jak již bylo naznačeno v předchozí části příspěvku, lze očekávat, že osob relevantně dotčených případným zrušením územního plánu, tedy osob, které naplňují kritérium nezbytné pro možnost být osobou zúčastněnou na soudním řízení o přezkumu územního plánu, může být veliký počet. Představit si lze situaci, kdy na jedné straně je pouze několik, či dokonce jen jedna osoba, navrhuující zrušení celého územního plánu většího města, nebo jen jeho části, která se ovšem svým určením dotkne právní sféry opět celého území města. A na straně druhé při dodržení výše uvedené podmínky logicky konsekventního a myslitelného tvrzení možnosti dotčení právní sféry osob, které nejsou účastníky řízení a zrušení územního plánu by zasáhlo jejich právní sféru, jsou jich tisíce. Ostatně jako osoby zúčastněné se do řízení mohou zapojit i osoby přímo dotčené vydáním územního plánu (a podporovat navrhovatele). Proto není nijak nepravděpodobné, že do řízení o zrušení územního plánu většího města mohou být vtaženi jako osoby zúčastněné téměř všichni jeho obyvatelé.

Ustanovení § 34 odst. 2 soudního řádu správního upravuje dva způsoby, jak se může osoba zapojit do procesu soudního přezkumu územního plánu jako osoba zúčastněná. Jednak na základě jejího označení navrhovatelem v samotném návrhu na zrušení územního plánu, neboť je povinností navrhovatele takto učinit u osob, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné, jsou-li mu známi. Předseda senátu takové osoby, ovšem i s těmi, které sám v průběhu řízení zjistí, vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Druhým způsobem, jak nabýt postavení zúčastněné osoby, je její vlastní iniciativou, kdy podáním soudu se tohoto postavení může taková osoba dožadovat. V obou případech však musí soud posoudit, zda bude výše uvedené osoby možno do kategorie zúčastněných zahrnout, resp. zda tyto osoby naplňují přímé dotčení.<sup>22</sup>

Z důvodu, že osobami přímo dotčenými vydáním či zrušením územního plánu mohou být i všichni vlastníci nemovitostí v území

---

<sup>22</sup> Srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Soudní řád správní, 1. vydání, 2004. s. 60-62.

regulovaném tímto územním plánem, je první varianta zapojení osob zúčastněných do řízení možná jen v případech zcela zřejmých, neboť neurčitost ostatních osob, které mohou být přímo dotčeny, způsobuje, že je jednak nemůže sám navrhovatel vyčerpávajícím způsobem označit a jednak by soud musel u každého vlastníka nemovitosti v regulovaném území (neboť tito jsou potencionálními osobami zúčastněnými) předem zkoumat, zda naplňuje kritérium přímého dotčení a až následně jej jmenovitě vyrozumět, zda bude právo osoby zúčastněné uplatňovat, což by znamenalo zcela neúměrné průtahy v řízení.

V případě osob, které mohou být přímo dotčeny, a které však současně nelze jednotlivě určit (půjde pravidelně o většinu), pak připadá v úvahu postup, kdy soud tuto skupinu osob, za kterou lze předběžně považovat všechny vlastníky nemovitostí, regulovaných projednávaným územním plánem, nejprve vyrozumí o podaném návrhu na zrušení územního plánu a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení chtějí uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Aby uvedené oznámení nebylo jen formálním aktem, ale aby skutečně bylo snahou oslovit všechny případné zúčastněné osoby, měl by soud na základě ustanovení § 42 odst. 4 soudního řádu správního, které upravuje stav, kdy je zřejmé, že doručování osobám zúčastněným na řízení bude neúměrně zdlouhavé, nákladné, administrativně náročné anebo nemožné, zejména pro jejich velký počet nebo proto, že je nelze jednotlivě určit, postupovat tak, že uveřejní toto oznámení na úřední desce soudu i na úřední desce obecního úřadu obce, která územní plán vydala a současně i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Na základě tohoto oznámení by se poté obeznámené osoby podáním soudu dožadovali postavení osob zúčastněných, přičemž soud posoudí, zdali splňují zákonem stanovené požadavky. V případě, že podmínky splněny nejsou, resp. že osoba není přímo dotčena vydáním nebo zrušením územního plánu, soud dle § 34 odst. 4 soudního řádu správního usnesením vysloví, že taková osoba není osobou zúčastněnou na řízení.

Ačkoliv podání na základě této druhé varianty bude zřejmě vždy menší počet, než kdyby soud postupoval podle výše uvedené první varianty zapojení osob zúčastněných do řízení a zkoumal tak kritérium přímého dotčení u všech vlastníků nemovitostí v území regulovaném projednávaným územním plánem (a osoby toto kritérium naplňující pak jmenovitě vyrozumíval), tak i přes to lze předpokládat, že může být počet osob, které se podáním dožadují zúčastnění se řízení, mimořádně veliký. Z tohoto důvodu bude velmi časově náročné pro soud každé takové podání posuzovat, zda jednotlivá osoba naplňuje podmínku přímého dotčení. Současně však se nelze uvedenému posouzení vyhnout, neboť osoby zúčastněné, jak bylo výše uvedeno, mají v řízení významná procesní práva, která lze přiznat skutečně jen osobám přímo dotčeným vydáním, nebo zrušením územního plánu, přičemž současně nelze každého, kdo vlastní v regulovaném území nemovitost, a priori považovat za osobu přímo

dotčenou vydáním či zrušením územního plánu, resp. za osobu zúčastněnou. Při stovkách nebo tisících podáních k posouzení může být potom toto soudní řízení zcela zablokováno.

Novela soudního řádu správního pamatuje na takové ohrožení průběhu soudního řízení pouze až v souvislosti s realizací účasti na řízení osob, kterým již jsou práva osob zúčastněným přiznána, resp. u kterých soud shledal, že naplňují podmínku přímého dotčení a současně prohlásili, že chtějí jako osoby zúčastněné v řízení vystupovat, a to prostřednictvím institutu společného zmocněnce. V ustanovení § 34 odst. 5 novelizovaného soudního řádu správního je totiž nově upraveno, že *"je-li počet osob zúčastněných na řízení mimořádně vysoký a jednotlivým výkonem jejich práv by mohl být ohrožen rychlý průběh řízení, rozhodne soud, že osoby zúčastněné na řízení mohou svá práva v řízení uplatňovat pouze prostřednictvím společného zmocněnce, kterého si zvolí."* K tomu důvodová zpráva uvádí, že *"zejména v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může být okruh těchto osob velmi široký a hrozí, že by mohl být jednotlivým výkonem práv těchto osob znemožněn rychlý průběh."* Navíc jestliže by celkový počet zvolených zmocněnců vzrostl na více než 10 a osoby zúčastněné na řízení se mezi sebou o výběru nedohodnou, což je situace, která se v případě uvažovaného velkého množství zúčastněných osob může poměrně snadno stát, provede podle ustanovení § 34 odst. 5 novelizovaného soudního řádu správního výběr, s přihlédnutím k zájmům osob zúčastněných na řízení, soud.

Důvodová zpráva také uvádí, že institut společného zástupce byl inspirován ustanovením § 44 odst. 2 trestního řádu,<sup>23</sup> který upravuje společného zmocněnce poškozených. Téměř identicky, jako novelizované ustanovení o osobách zúčastněných v soudním řádu správním, i uvedené ustanovení trestního řádu uvádí, že *"je-li počet poškozených mimořádně vysoký a jednotlivým výkonem jejich práv by mohl být ohrožen rychlý průběh trestního stíhání, rozhodne předseda senátu a v přípravném řízení na návrh státního zástupce soudce, že poškození mohou svá práva v trestním řízení uplatňovat pouze prostřednictvím společného zmocněnce (...)."*

Komentář k trestnímu rádu k tomu uvádí,<sup>24</sup> že rozhodnutí o společném zmocněnci lze učinit při splnění dvou kumulativních podmínek, jestliže počet poškozených je mimořádně vysoký, přičemž zákonodárce tento stav nestanovil konkrétním číslem, a proto bude třeba tento počet určit vždy v konkrétní věci - *"mělo by se však řádově jednat o stovky a tisíce poškozených, spíše než desítky – to vyplývá z*

---

<sup>23</sup> Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>24</sup> Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář. 6. vydání. C.H. Beck : Praha. 2008. s. 327-329.

*pojmu mimořádně vysoký a také z maximálního počtu zmocněnců (kterých je v tomto trestním řízení 6 - pozn. autora)."*<sup>25</sup> K tomu je v komentáři uvedeno, že v praxi se zejména v posledních letech vyskytují trestní věci, v kterých v důsledku velmi vysokého počtu poškozených je průběh trestního procesu i jeho výsledek ohrožen množstvím úkonů souvisejících s právy poškozených, které je třeba provádět.<sup>26</sup> V souvislosti se soudním přezkumem územních plánů není vyloučeno, že velmi vysoký počet osob zúčastněných na řízení, které ohrozí průběh soudního řízení, může být dokonce pravidlem, neboť jak již bylo výše několikrát zmíněno, je v rámci územního plánu povětšinou rozhodováno o významných majetkových hodnotách velkého množství osob a současně naplnění podmínky přímého dotčení není pro vlastníky nemovitostí, v území regulovaném územním plánem, nijak výrazně obtížné.

Druhou kumulativní podmínkou je, že jednotlivým výkonem práv by byl ohrožen rychlý průběh soudního řízení. Splnění této podmínky se pak v rámci přezkumu územních plánů zřejmě bude posuzovat podle okolností konkrétního případu v souvislosti se zásadou hospodárnosti procesu, která vyjadřuje mimo jiné požadavek, aby ochrana práv byla poskytnuta rychle.<sup>27</sup> Ovšem lze nejspíše usuzovat, že rychlý průběh řízení při přezkumu územních plánů bude v zásadě vždy ohrožen, když počet osob zúčastněných bude mimořádně vysoký.

I když práva osob zúčastněných na řízení jsou, v případech povinného zastoupení, znemožňujícího samostatně je uplatňovat, oslabena, lze uvedenou úpravu považovat za přijatelný kompromis, mezi právem každého na spravedlivý proces a zájmem na rychlém a efektivním průběhu soudního řízení.

Ovšem ani omezený počet společných zmocněnců, skrze něž mohou zúčastněné osoby uplatňovat svá práva v řízení, nedokáže zřejmě zcela zabránit průtahům (ne-li zablokování) řízení v případech mimořádně velkého počtu zúčastněných osob. Institut společných zmocněnců sice výrazně zjednoduší "komunikaci" mezi soudem a zúčastněnými osobami, ovšem i přes to se soud bude muset zbývat velkým množstvím úkonů souvisejících s právy poškozených, se kterými je třeba se vypořádat.

#### **4. ZÁVĚR**

Z předchozích částí plyne, že současná právní úprava přezkumu územních plánů, účinná do 31. prosince 2011, porušuje, vyloučením

---

<sup>25</sup> Tamtéž s. 328.

<sup>26</sup> Tamtéž s. 328.

<sup>27</sup> Srov. tamtéž s. 329.



jiných osob než účastníků na řízení, právo na spravedlivý proces, garantované v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Právní úprava, která nabude účinnosti od 1. 1. 2012 již přiznává dalším osobám zúčastněným procesní práva v řízení o zrušení územního plánu obce, ovšem současně ve spojení s velkým množstvím osob, které v těchto případech lze očekávat, mohou nastat komplikace v samotném vedení řízení, jehož řádný chod je ohrožen zahlcením. Ačkoliv právní úprava na tuto situaci pamatuje v případě realizace práv osob zúčastněných, a to prostřednictvím institutu povinného hromadného zastoupení, není novelou zákona uspokojivě vyřešena předcházející fáze určení, kdo je osobou zúčastněnou. Řeč je o posuzování splnění podmínky přímého dotčení pro osoby zúčastněné na řízení. Již tato fáze proto může velmi významně oddálit samotné projednávání věci a celkovou délku řízení podstatně prodloužit. V takovém případě nastává paradoxní situace, kdy snaha o naplnění práva na spravedlivý proces zapojením osob zúčastněných do řízení, může vést k narušení zájmu, aby v soudním řízení bylo rozhodnuto v přiměřené délce (ve smyslu, že jen adekvátně rychlá ochrana může být dostatečně účinná), jež je opět obecně chráněn právem na spravedlivý proces, neboť *"přiměřená včasnost ochrany narušeným právním vztahům ze strany k tomu ex constitutione povolaných orgánů státní (veřejné moci) je totiž nejen účinnější, ale především je základním předpokladem právního státu posilujícím důvěru v právo a spravedlnost ve společnosti vůbec."*<sup>28</sup>

Jak již bylo výše uvedeno, důvodová zpráva k novelizaci soudního řádu správního uvádí, že hlavní cílem je zvýšení efektivity soudního řízení správního jako celku. Není přitom bez zajímavosti, že zákonodárce dává najevo, že mu záleží na rychlém projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť zamýšlená novela soudního řádu správního řadí řízení o zrušení opatření obecné povahy mezi věci přednostně projednávané a současnou právní úpravou je dokonce soudu uložena povinnost rozhodnout o návrhu na zrušení obecné povahy do třiceti dnů poté, kdy návrh došel soudu.<sup>29</sup> Důvodem pro zrychlený režim těchto řízení je nepochybně právě význam a vliv soudního rozhodnutí na vysoké majetkové hodnoty velké skupiny osob. Ovšem v případě připuštění osob zúčastněných do řízení o přezkumu opatření obecné povahy (včetně územního plánu), kterým je sledováno dodržení ústavně právní garance práva na spravedlivý proces, hrozí za platné právní úpravy účinné od 1. 1. 2012 naopak prodloužování či dokonce zablokování soudního řízení správního, právě v důsledku uplatňování práv osob zúčastněných. Trvá-li pak

---

<sup>28</sup> Nález Ústavního soud ze dne 4. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 71/99.

<sup>29</sup> Důvodová zpráva k tomu, že novelou soudního řádu správního dochází ke zrušení povinnosti soudu rozhodnout o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části do 30 dnů, konstatuje, že *"lhůtování tohoto typu řízení se neosvědčilo, dosavadní úprava byla v rozporu s komplexní a závažnou povahou těchto věcí, u nichž urychlené rozhodnutí může být na újmu kvality rozhodnutí a právům účastníků."*

řízení nepřiměřeně dlouho, jsou osoby, jejichž nemovitosti jsou regulované nebo ovlivněné územním plánem poškozování stavem právní nejistoty.<sup>30</sup>

Z hlediska právní teorie jde o otázku postavení opatření obecné povahy mezi formami správní činnosti. Schválenou právní úpravou se dává jednoznačně najevo, že opatření obecné povahy má mít blíže k individuálnímu správnímu aktu, než-li k normativnímu,<sup>31</sup> a úkolem soudu, resp. procesní právní úpravy je, poradit si s neobvykle velkým počtem osob, které se svými procesními právy mohou podílet na řízení o přezkumu územního plánu, a zajistit při tom současně přiměřeně rychlý průběh řízení. Jako východisko zřejmě nelze přijmout zúžení skupiny osob, majících procesní práva v tomto řízení, např. tím, že se zpřísní podmínka pro naplnění přímého dotčení, nezbytná pro osoby zúčastněné, neboť je to postup v rozporu se současnou koncepcí ochrany subjektivních veřejných práv proti nezákonnému opatření obecné povahy.

#### Literature:

- Bahýřová, L. Soudní rozhledy, Praha : C. H. Beck, 17, 7. 2011.
- Drápal, L., Bureš, J., a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 3343 s.
- Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář. 6. vydání. C.H. Beck : Praha. 2008. s. 3011 s.
- Winterová, A. Civilní právo procesní. 6. vydání. Linde : Praha. 2011. 712 s.

#### Contact – email

*hejc@mail.muni.cz*

---

<sup>30</sup> Srov. Winterová, A. Civilní právo procesní. 6. vydání. Linde : Praha. 2011. s. 71.

<sup>31</sup> Napovídá tomu i vypuštění neomezené lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

## **PRÁVO NA SPRAVEDLIVÝ PROCES V KONTEXTU TZV. ELEKTRONIZACE JUSTICE**

*PETR HLUŠTÍK*

Vysoká škola báňská - Technická univerzita Ostrava, Katedra  
společenských věd

### **Abstract in original language**

Příspěvek se zabývá pohledem na aspekty práv na spravedlivý proces, a to stran požadavků na rychlost a efektivitu řízení před soudem při zachování garance rovného postavení účastníků. Zejména je zaměřen na projekt tzv. elektronizace justice a její dopady na řízení před soudem ve věcech civilních.

### **Key words in original language**

Právo na spravedlivý proces, elektronizace justice, efektivita

### **Abstract**

The article deals with aspects of the rights to fair trial, especially focused on requirements for speed and efficiency of the trial while guarantees of equality for participants are maintained. In particular, the project is focused on the electronization of the judiciary and its impact on court proceedings in civil matters.

### **Key words**

right to a fair trial, e-Justice, Efficiency

Právo na spravedlivý proces patří bez pochyby mezi základní práva. Upření práva na spravedlivý proces je závažným deficitem především ve vztahu ke konkrétnímu nositeli práv, nicméně vypoovídá také o úrovni garance základních práv státem.

Jednou ze součástí tohoto základního práva je nade vše pochybnost rychlost procesu (řízení) před soudem. V tomto příspěvku se hodlám zaměřit na soudní řízení ve věcech civilních, tedy řízení probíhající před soudem dle zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu.

Pro přístup k soudu pro každého potenciálního účastníka řízení je podstatné, jakým způsobem a při splnění kterých náležitostí je možné činit ve vztahu k soudu úkony (podání); přiměřeně to samozřejmě platí také ve vztahu soud - účastník.

Náležitosti podání jsou pro oblast občanského soudního řízení stanoveny v ust. § 42 o.s.ř. Pokusím se tedy nejprve zaměřit na tuto oblast.

Jelikož právní úprava by měla vždy co nejlépe reflektovat "trend" doby, tedy dění ve společnosti (a není tomu jinak ani v občanském soudním řízení), bylo v dané oblasti nutné se vypořádat také s tím, že úkony ve vztahu k orgánům soudní moci je možné činit také

elektronicky. Bylo nutné zajistit možnost jednoznačné identifikace osoby, která daný procesní úkon ve vztahu k soudu učinila.

Pro procesní úkony učiněné elektronicky je nutné použít kromě shora uvedeného především zvláštní právní předpis, kterým je zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Uvedený zákon dle platného znění upravuje

- 1) elektronické úkony státních orgánů, orgánů územních samosprávných celků, Pozemkového fondu České republiky a jiných státních fondů, zdravotních pojišťoven, Českého rozhlasu, České televize, samosprávných komor zřízených zákonem, notářů a soudních exekutorů vůči fyzickým osobám a právnickým osobám,
- 2) elektronické úkony fyzických osob a právnických osob vůči orgánům veřejné moci a elektronické úkony mezi orgány veřejné moci navzájem prostřednictvím datových schránek,
- 3) dodávání dokumentů fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob prostřednictvím datových schránek,
- 4) informační systém datových schránek,
- 5) autorizovanou konverzi dokumentů<sup>1</sup>.

Rád bych se nejprve blíže zaměřil na oblast ad2), a to se zaměřením na návrhy na vydání tzv. elektronických platebních rozkazů ve smyslu ust. § 174a o.s.ř.<sup>2</sup>

K elektronickému platebnímu rozkazu si hned na počátku dovolím poznámku, a sice, že slovo "elektronický" je v názvu poněkud zavádějící, protože de facto neznamena nic jiného, než že návrh na vydání platebního rozkazu je možné podat v elektronické podobě, resp. formě, a to pomocí standardizovaného formuláře vytvořeného pro tyto účely Ministerstvem spravedlnosti. Tím však celá "elektronizace" elektronického platebního rozkazu také končí, protože poté, co soud obdrží elektronickou formou podaný návrh, musí nejprve pro jeho projednání coby řádně podané žaloby ve standardizované formě tento návrh se všemi přílohami (!) převést do tištěné podoby, tedy na náklady státu vytisknout, ať už jsou přílohy jakkoli objemné (v tomto smyslu není žalobce omezen), přičemž na tyto zvýšené náklady žalobce přispěl do 31.8.2011 polovinou běžné sazby soudního poplatku a od 1.9.2011 v důsledku novely zákona č.

---

<sup>1</sup> Viz ust. § 1 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb.

<sup>2</sup> Dle tohoto ustanovení, je-li návrh podán na elektronickém formuláři podepsaném zaručeným elektronickým podpisem žalobce a nepřevyšuje-li peněžité plnění požadované žalobcem částku 1 000 000 Kč, soud může vydat na návrh žalobce elektronický platební rozkaz. Tento formulář zveřejní ministerstvo způsobem umožňujícím dálkový přístup.

549/1991 Sb., o soudních poplatcích, provedené zákonem č. 218/2011 Sb., 80% běžné sazby soudního poplatku.

Již v této fázi může v některých oblastech docházet k prvním zásahům do práva na spravedlivý proces, a to v otázce rychlosti řízení a nároků kladených na samotný návrh (žalobu).

Pokud totiž je návrh podán u soudu, který patří z hlediska tzv. "spádového území" k větším soudům, je daleko více časově a technicky náročnější, než je takový návrh vytisknut, je mu přidělena spisová značka a než se dostane k osobě oprávněné činit ve věci úkony vedoucí k rozhodnutí (typicky vyšší soudní úřednice). Může se jednat např. o dobu jednoho či dvou měsíců, což samo o sobě z hlediska rychlosti řízení nemusí vyznívat negativně, nicméně, pokud k tomuto aspektu přidáme také např. počet věcí takto "elektronicky napadlých", dostává již právo na "rychlý" spravedlivý proces na frač.

Nelze ani odhlédnout od naznačeného problému spočívajícího v nárocích na podání učiněné v elektronické podobě. I takové podání totiž, má-li být žalobou, musí splňovat náležitosti stanovené ust. § 42 o.s.ř. a § 79 o.s.ř. Mimo jiné z takového návrhu musí být především patrné, čeho se žalobce domáhá, a to tak, aby byl nárok jednoznačný a určitý. Tyto náležitosti žaloby však vyžadují také objektivní možnost splnění zákonných podmínek; v této souvislosti si dovoluji poukázat na to, že v první fázi, "po spuštění", možností podávat prostřednictvím webového rozhraní návrhy na vydání elektronických platebních rozkazů, byla možnost vylíčení skutkových okolností (rozhodných skutečností) v žalobě omezena 150 znaky. Nebylo tedy možné již při podání žaloby (návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu) objektivně splnit bez dalšího zákonné podmínky, ačkoli návrh bylo možné podat pouze prostřednictvím státem (Ministerstvem spravedlnosti) k tomu vytvořeným formulářem. Byl-li tedy jeden z důvodů zavedení tohoto typu návrhů cíl zefektivnit a především zrychlit řízení před soudem dle o.s.ř., nutno konstatovat, že již na počátku byla k dosažení tohoto cíle vytvořena těžce překonatelná bariéra. Soud totiž, pokud nechce rezignovat na rovný přístup ke všem účastníkům a chce-li trvat na striktním splnění základních náležitostí žaloby (tedy i z hlediska projednatelnosti nároku), musí postupovat dle ust. § 43 o.s.ř. a vyzvat žalobce (po splnění poplatkové povinnosti) k odstranění vad podání. Jedná se z mého pohledu o absurdní paradox, protože jako žalobce bych předpokládal, že v případě, že lze určitý návrh podat pouze právním předpisem stanoveným způsobem a na standardizovaném formuláři, očekávám také, že takový návrh splňuje zákonné podmínky, resp. že jsou státem vytvořeným formulářem pro to minimálně vytvořeny podmínky.

S tímto typem podávání žalob se záhy spojil další problém, mající ve svém důsledku zcela zásadní (negativní) dopad na rychlost řízení, a sice, že v důsledku zpoplatnění takového návrhu pouze 50% soudního poplatku za běžnou žalobu došlo ke zcela zjevně nečekanému nárůstu ("boomu") takovýchto návrhů. Soudy tedy jsou v současné době zavaleny množstvím těchto návrhů a v důsledku toho se prodlužuje

doba řízení a vydání (elektronického) platebního rozkazu. Pro příklad, u Okresního soudu v Ostravě, jehož jsem soudcem, je v současné době evidováno cca 60.000 nevyřízených návrhů na vydání elektronického platebního rozkazu, přičemž průměrná délka řízení o vydání EPR se blíží 12 měsícům. Za tohoto stavu tedy dochází k průtahům v řízení již v době podání žaloby bez reálné možnosti jakkoli ovlivnit rychlost řízení, nehledě na to, že žalobce nebude úspěšný ani s případným návrhem na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle ust. § 174a zákona č. 6/2002 Sb., neboť právě s ohledem na počet věcí určených konkrétnímu soudci, resp. vyššímu soudnímu úředníkovi, nelze považovat z tohoto hlediska takto vzniklé průtahy za průtahy zapříčiněné konkrétní osobou, ale jedná se o hledisko objektivní nemožnosti bez zbytečných průtahů učinit ve věci procesní úkon vedoucí k rozhodnutí.

Dovolím si v této souvislosti další poznámku - do jaké míry je možné zajistit u těchto věcí přidělených soudci stejnou míru práva na spravedlivý proces (alespoň z hlediska rychlosti), pokud má být soud nikoli jen "firmou" na výrobu odpočitatelných pohledávek, ale především garantem ochrany práv. Jestliže totiž se soud bude věnovat stejnou měrou každé věci, pak logicky věcem, které napadly později, se bude věnovat sice stejnou měrou, ale s velkým časovým odstupem. Otázkou tedy zůstává, kde jsou hranice práva na spravedlivý proces, resp., který z dílčích aspektů má přednost? Tato otázka je o to palčivější, o co formalizovanější je úprava občanského soudního řízení, vytvářející čím dál tím více fikcí a především kladoucí na účastníky daleko větší nároky. Zejména lze poukázat na úpravu o.s.ř. účinnou od 1.7.2009, která sice z hlediska cílů (posílení odpovědnosti účastníků za výsledek řízení) je jistě chvályhodná, nicméně z hlediska zvolených prostředků a nedokonalosti právní úpravy tvořící spíše překážky pro spravedlivý proces, než podmínky pro jeho naplnění.

Nelze se v tomto příspěvku v souvislosti s tématem elektronizace justice nezmínit též o fenoménu tzv. datových schránek, zakomponovaných také do zákona č. 300/2008 Sb. Je totiž otázkou, na kolik je ústavně akceptovatelné a konformní, aby bylo nařízeno fyzickým či právnickým osobám povinné zřízení elektronické schránky, přičemž prakticky jediným sledovaným cílem není komfort účastníka, ale komfort státu, tedy "mít kam a jak doručovat písemnosti". Dle mého zde došlo k výraznému překročení rámce nutnosti zajištění veřejných zájmů na úkor soukromých práv účastníka řízení, když navíc povinné zřízení datové schránky klade na účastníka také nemalé nároky finanční a nároky technické, tedy na zajištění potřebného hardwaru a softwaru. S přihlédnutím k relativně krátkému časovému prostoru pro seznámení se s novou úpravou dle mého nelze než uzavřít, že ani tento počín státu není krokem k posílení práva na spravedlivý proces, spíše naopak.

Byť lze bezesporu kvitovat snahu státu držet krok s dobou a usnadnit přístup k soudu, myslím, že na tomto místě lze použít příměr, že "méně je někdy více", tedy zajistit možnost elektronické komunikace účastníka se soudem a naopak, ale tento způsob zbytečně

nezvýhodňovat a postavit jej na roveň ostatním druhům komunikace. Je třeba si uvědomit a neustále opakovat roli soudnictví ve státě a posílit snahu zajistit co největší míru garance ochranu práv jedince.

**Literature:**

- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů
- Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích

**Contact – email**

*Petr.hlustik@vsb.cz*

## **POTENCIÁLNÍ KONTRAPRODUKTIVNOST INSTITUTŮ OCHRANY PROTI PRODLEVÁM V SOUDNÍM ŘÍZENÍ**

*LIBOR HOLÝ*

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

### **Abstract in original language**

Účastník může v případě vzniku neodůvodněných prodlev v soudním řízení proti těmto brojit v českém právním prostředí hned několika procesními instituty. Předmětem tohoto článku je zamyšlení se nad opačnou stránkou těchto nástrojů, a to zda-li jejich užití či jejich pouhá existence nevyvolá efekt zcela opačný popř. dokonce nevyloučí možnost aplikace i jiných možností nápravy vzniklého závadného stavu popřípadě i vzniklé škody.

### **Key words in original language**

Prodlevy, návrh na určení lhůty, procesní úkon, účastník, stížnost, Ústavní soud

### **Abstract**

A participant in legal proceedings in Czech legal environment can react against cases of unjustified delays by several procedurals institutes. Subject of this article can be described as a reflection about these instruments. The question is, if their use or their mere existence causes the opposite effect or does not exclude others redresses such as claim to damages and appropriate compensation.

### **Key words**

Czech; participant; proceedings; damages; delays; instruments; compensation

Mezi nejpalčivější nedostatky české justice lze s jistou mírou spolehlivosti zařadit nepřiměřené délky soudních řízení. Namátkou lze uvést, že dle Údajů českého statistického úřadu byla v roce 2008 průměrná délka soudního řízení v občanskoprávní věci 426 dní u okresních soudů, 936 u krajských soudů, v roce 2009 pak 309 u okresních, 699 dní u krajských, v roce 2010 potom 282 u okresních a 631 u krajských. I když je v posledních několika letech patrný posun k lepšímu, stále je nutné při dvoustupňovém vedení sporu počítat v průměru až s tříletým soudním řízením, v obchodních věcech pak ještě o něco delším.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Statistická ročenka České republiky [online]. Praha : Český statistický úřad, 2011. [citováno:29.11.2011]. Dostupný z [http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/33002FE1F7/\\$File/000111co.pdf](http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/33002FE1F7/$File/000111co.pdf)



Krom systémových změn v resortu justice jako takovém (poměrně vysoký počet soudců na počet obyvatel, zavádění elektronizace justice ale například i zvyšování nákladů stran na vedení sporu nedávným zvýšením soudních poplatků, zvýšení částky definující tzv. bagatelní spory pro otázky přípustnosti odvolání atp.) byly přijaty i procesní instituty, které jsou dány stranám k obraně proti neodůvodněným a nepřiměřeným prodlevám v soudním řízení. Zprvu to byla stížnost podle § 164 et seq. zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích) a od 1.7.2004 k ní přibyl ještě institut návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu. Do novely zákona o soudech a soudcích provedené souhrnným novelizačním zákonem č. 7/2009 kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, to vše s účinností od 1.7.2009, přitom platilo, že použití návrhu na určení lhůty bylo podmíněno dřívějším užitím stížnosti podávané v těchto případech k předsedovi toho soudu, u kterého k průtahům v řízení došlo. Stížnost spočívala, resp. stále spočívá, v tom, že byla příslušnému orgánu soudu dána dvouměsíční, později jednoměsíční lhůta, aby tuto stížnost vyřídil a o výsledku informoval stěžovatele. Byla-li stížnost shledána důvodnou, věc byla nejčastěji řešena pouhým vytknutím pochybení soudci současně mu bylo uloženo, aby co nejdříve učinil úkony směřující k rozhodnutí ve věci.<sup>2</sup>

Až po té, pokud by měl stěžovatel za to, že jeho stížnost na průtahy v řízení nebyla řádně vyřízena, mohl podat návrh k nadřízenému soudu, aby určil lhůtu pro provedení procesního úkonu. Z uvedeného je zřejmé a praxí potvrzené, že stížnost tím, že nemohla přímo vyvolat nějakou pozitivní odezvu u soudce při procesním vedení sporu (pokud bylo žádosti vyhověno, a soudce přesto neučinil žádný efektivní procesní úkon, nezbyvalo účastníkovi, než proti tomuto brojit dalšími a dalšími stížnostmi), byla zcela neefektivním nástrojem prevence. Dalším teoreticky možným prostředkem proti průtahům ve stále probíhajícím soudním řízení byla stížnost k Ústavnímu soudu, který mohl ve smyslu § 80 zákona č. 183/1992, o Ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů, nařídit, aby obecný soud ve věci jednal.<sup>3</sup> Nutno k tomuto však podotknout, že ani Ústavní soud nedisponoval žádným sankčním mechanismem postihující neuposlechnutí jeho nařízení.

Na této faktické bezmocnosti účastníků soudního řízení nezměnil nic ani návrh na určení lhůty, a to ve své původní podobě. Evropský soud pro lidská práva k tomuto brzy zaujal takřka nekompromisní postoj, kdy v řadě svých rozhodnutí, např. ve věci Vokurka proti České

---

<sup>2</sup> VRCHA, Pavel. Civilní sporný proces. Průtahy v řízení. In systém ASPI. Wolters Kluwer, 2006

<sup>3</sup> HUBÁLKOVÁ, Eva. K účinnosti právních prostředků nápravy ve stížnostech na průtahy soudního řízení (judikatura Štrasburského soudu). In Bulletin advokacie, roč. 2004, č. 10. S.9.

republiky, č. stížnosti 40552/02, ze dne 16.10.2007, označil jinak dostatečně účinný návrh na určení lhůty, avšak v důsledku obligatorně předcházející stížnosti, za naprosto neefektivní. Jinými slovy, možnost podat návrh po marném podání hierarchické stížnosti na průtahy v řízení nebyla shledána Evropským soudem pro lidská práva účinným právním prostředkem nápravy a jeho nepodání, stejně jako nepodání hierarchické stížnosti ve smyslu § 164 odst. 1 zák. č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, nemohlo být účastníku řízení přičítáno k tíži.

## **1. STAV PO TZV. SOUHRNNÉ NOVELE**

Nejspíše na právě zmíněný kritický postoj Evropského soudu pro lidská práva reagoval český zákonodárce tím, že zákonem č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (souhrnná novela) oba instituty procesně oddělil. Návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu lze nově podat bez toho, aby musela být podána stížnost k předsedovi soudu. Důvodová zpráva k tomuto zákonu však o možném zefektivnění institutu návrhu na určení lhůty mluví pouze v souvislosti s možností soudu, u kterého k prodlevám dochází a proti kterému tedy návrh směřuje, návrhu sám vyhovět. K návrhu se po té dále již nepřihlíží, nepožaduje-li návrhovač v zákonné lhůtě opak. V předcházející právní úpravě sice nic nebránilo tomu, aby soud mohl žádosti sám vyhovět, nicméně podaný návrh vč. odeslání celého spisu bylo i přesto nutné postoupit k nadřízenému soudu (popř. jinému senátu Nejvyššího soudu či Nejvyššího správního soudu), aby ten mohl návrh formálně zamítnout. O důvodech zrušení oné hierarchické posloupnosti prostředků proti prodlevám v řízení důvodová zpráva, možná trochu alibisticky, zcela mlčí.

Za současné situace, kdy má každý možnost se bez dalšího bránit návrhem na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích ve znění účinném po 1.7.2009, lze mít nadále za to, že český právní řád konečně disponuje reálně účinným institutem proti prodlevám v soudním řízení. Efektivnost je zde dle mého názoru dána krom nepodmíněnosti podání stížnosti rovněž tím, že celé řízení o určení lhůty provází poměrně krátké lhůty (5 pracovních dnů k předložení návrhu nadřízenému soudu či rozpisem určenému senátu Nejvyššího soudu či Nejvyššího správního soudu a 20 pracovních dnů pro rozhodnutí), jakožto i jednak tím, že dotčený soud může návrhu sám vyhovět. V rámci jednoho týdne tak lze teoreticky docílit např. nařízení jednání ve věci.

## **2. POTENCIÁLNÍ KONTRAPRODUKTIVNOST**

S ohledem na shora popsané však sleduji i negativní stránku jinak účinného institutu návrhu na určení lhůty. V situaci, kdy počet nápadů starších jak jeden rok se u jednoho soudce může pohybovat v množství větším než jedno sto, není nereálné, aby bylo takovému soudci v případě kumulace návrhů určeno nařídit v následujícím měsíci hned několik desítek jednání. Je tedy přirozené, že proti

takovémuto stavu se musí soudce bránit. Přestože jeho možnosti se zdají být poměrně omezené, neplatí to bezvýjimečně. V praxi tak není neobvyklé, aby soudce ve více jak rok staré věci po doručení návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu zpochybnil svou věcnou příslušnost. Například spory z obchodněprávních vztahů, kde se nárok ne/převyšující sto tisíc skládá z několika nedoplatků oproti vícero fakturám, k takovému postupu přímo vybízejí. S tímto jsou přirozeně spojené další a další výzvy k doplnění či bližšímu osvětlení skutkového stavu, které by často pro svou složitost bylo vhodné řešit a dokazovat až v rámci procesu dokazování u nařízeného soudního jednání. Stranám, které jsou v řízení zastoupeny advokátem, se tak se zvětšujícím se počtem úkonů právní pomoci dále narůstají náklady na vedení sporu, které mohou postupně převýšit až případnou výši přirčené náhrady nákladů soudního řízení. Současné úvahy Ministerstva spravedlnosti nad snížením sazeb paušálních náhrad, dle mého názoru, konečný efekt hrozby nedostupnosti spravedlnosti jen dále umocňuje.

V souvislosti s vyřčenou úvahou ohledně zvyšujících se nároků na procesněprávní odbornost účastníků řízení mám dále za to, že zastoupení advokátem bude ve sporech, v rámci kterých bude podán návrh na určení lhůty, převažovat i z dalšího důvodu. V důsledku systematického začlenění tohoto institutu do zákona o soudech a soudcích a nikoliv do procesních předpisů, může snadno zůstat možnost podání návrhu na určení lhůty laické veřejnosti po celou dobu řízení bezpečně utajeno. Občanský soudní řád, soudní řád správní ani trestní řád na tuto normu kupříkladu vůbec nijak neodkazují. Lze mít proto za to, že přílišnou nevyužívanost institutu v počátku jeho existence lze mimo jeho tehdejší praktické neefektivy přičítat i jeho nevhodnému systematickému zakotvení v předpisu ryze neprocesního charakteru.<sup>4</sup>

Na další negativní projevy existence institutu určení lhůty lze dle mého názoru narazit i tehdy, když návrhu na určení lhůty stranami naopak využito vůbec nebude. Nejvyšší soud ve své rozhodovací praxi opakovaně judikoval, že se stát nemůže zříci své odpovědnosti za škodu či imateriální újmu způsobenou prodlevami v soudním řízení s prostým odkazem na to, že se účastníci v případě hrozící či již nastalé nepřiměřené délky řízení nedomáhali nápravy. Případné využití prostředků způsobilých odstranit vzniklé průtahy v řízení má jít dle Nejvyššího soudu k dobru poškozeného a nikoliv v případě jejich nevyužití k jeho tíži. Navíc by, dle Nejvyššího soudu, samotný

---

<sup>4</sup> Nezdařil, A. Možnosti obrany proti průtahům v soudním řízení. In Právní rádce [online]. Praha : Economia, a.s., 2006 [citováno: 22.11.2012]. Dostupné na: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-19808100>

fakt využití či nevyužití institutu neměl být brán ve zřetel při stanovování výše případné finanční náhrady.<sup>5</sup>

Dle mého názoru by se účastníci však neměli spokojit s takovýmto ujištěním, že nevyužití možnosti navrhnout určení lhůty nepůjde k jejich tíži. Vede mne k tomuto fakt, že zmíněná judikatura prozatím vždy vycházela ještě z procesního stavu posuzovaného případu z doby před souhrnnou novelou. Změnu judikatury v této otázce dle mého nelze vyloučit. Stačí přitom odkázat na praxi Ministerstva spravedlnosti ČR, které dle řady svých stanovisek ve věci žádostí o poskytnutí zadostiučinění za nesprávný úřední postup podle zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, k případnému nepodání stížností, či dokonce k nedotazování se soudu na stav řízení, při své úvaze navzdory k aktuální judikatuře Nejvyššího soudu pravidelně přihlíží.<sup>6</sup> S obdobnou praxí se lze ale nadále setkávat i u soudů nižší instance.

Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutí *Macready* proti České republice ze dne 22.04.2010 sice výslovně dodává, že tento institut v podobě, v jaké byl upraven před 1.7.2009, nemohl mít žádný vliv na situaci stěžovatele v projednávané věci, ale dle všeho ESLP ani v nejmenším nenaznačuje, co by se na situaci stěžovatele či na metodice určení výše přiměřené náhrady změnilo, kdyby tato byla posuzována podle stavu po 1.7.2009.

Nejvyšší soud ČR ve svém rozhodnutí ze dne 21.10.2010, č.j. 30 Cdo 3026/2009, jde o něco dál, když výslovně rozlišuje mezi právní úpravou do a po 1.7.2009, přičemž za jediný dostatečně účinný právní prostředek proti neodůvodněným prodlevám v řízení považuje návrh na určení lhůty dle § 174a zákona o soudech a soudcích v novelizovaném znění. Obecně však opět zdůraznil, že odpovědný za neefektivní justici je především stát, který nemůže tuto svou odpovědnost přenášet na účastníky řízení tím, že po nich bude požadovat, aby se vlastní aktivitou proti průtahům řízení bránili a sankcionovat je nepřiznáním náhrady škody v odpovídající výši za to, když postupu podle 174a zákona nevyužijí.<sup>7</sup>

Přestože se tohoto názoru v hrubých obrysech podržel i Ústavní soud ve svém aktuálním nálezu ze dne 21.09.2011, sp. zn. I. ÚS 1536/11, ani ten nerozhodoval ve věci, ve které by mohli účastníci proti prodlevám brojit již novelizovaným návrhem na určení lhůty. I zde se

---

<sup>5</sup> Např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 20.10.2010, č.j. 30 Cdo 1337/2010

<sup>6</sup> Stanovisko Ministerstva spravedlnosti ČR ze dne 18.2.2011, č.j. 1744/2010-ODSK-ODSK/9

<sup>7</sup> Obdobně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31.08.2011, č.j. 30 Cdo 4442/2010

totiž posuzované soudní řízení kompletně odehrávalo za časů před účinností tzv. souhrnné novely. Za malé upozornění však stojí, že podle Ústavního soudu nevyužití stížnosti a návrhu dle 174a zákona o soudech a soudcích sice nemůže jít k tíži účastníků, nicméně tento poznatek explicitně vztáhnul toliko a pouze na období před 30.6.2009. Výslovně v odůvodnění uvedl: „*I když zákonodárce vyslyšel kritiku ESLP ohledně preventivního prostředku upraveného zákonem č. 6/2002 Sb., takže příslušná část tohoto zákona byla s účinností od 1.7.2009 novelizována, tyto legislativní změny nemohou mít žádný vliv na situaci stěžovatele v projednávané věci, a to s ohledem na dobu průtahů před 1.7.2009*“.

### **3. ZÁVĚREM**

Závěrem se mi proto jeví jako opodstatněné shora nastíněné shrnout tak, že souhrnnou novelou byl sice do českého právního řádu doveden institut návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174q zákona o soudech a soudcích k reálné efektivnosti, zároveň však byla s tímto přivedena i řada praktických problémů. Hlavním, který pociťuji je právě ona jakási patová situace, do které se může účastník soudního řízení dostat, kdy užitím tohoto institutu se vystavuje shora popsaným negativním projevům, tj. jednak obranným krokům ve sporu rozhodujícího soudce, tak v případě jeho nevyužitím hypotetické ztráty možnosti kompenzovat nepřiměřenou délkou řízení způsobenou škodu, ať již celou nebo částečně. I když Nejvyšší soud několikrát deklaroval přesvědčení, že odpovědný je na tomto poli především stát, nikdy tak neučinil ve vztahu k řízení, jehož průtahy se odehrály až v období po souhrnné novele občanského soudního řádu.

Z hlediska novosti tohoto nevyřešeného problému, obzvláště, když vezmeme v úvahu, že neodůvodněné průtahy v soudním řízení jsou otázkou několika a ne dvou posledních let, je přirozené, že aktuální judikatura k současnému stavu se na tomto poli doposud nevyvinula. To však neznamená, že procesní strany, či jejich zástupci, již v současné době nečelí otázce volby taktiky ohledně vedení sporu, kdy na jedné straně riskují “nazlobení“ soudce, že mu návrhem na určení lhůty budou „organizovat“ jeho práci a s tím spojené riziko různých a opakovaných výzev stran soudu s následným zvyšováním nákladů na jeho vedení. A na druhé straně hypotetickým zhoršením pozice pro případnou aplikaci případných kompenzačních nástrojů, mezi které vznesený nárok na náhradu škody či imateriální újmy za nepřiměřenou délku soudního řízení patří. Přestože Nejvyšší soud opakovaně přisuzuje odpovědnost za rychlost soudních sporů zejména státu, soudy nižší instance jakožto i Ministerstvo spravedlnosti při posuzování žádosti a při určování výše přiznávaného nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ve znění pozdějších předpisů, nadále přihlíží, zda-li bylo účastníky během řízení využito nějakého procesního nástroje prevence proti neodůvodněným prodlevám. I kdyby žádný odklon od dosavadního směřování sjednocující judikatury Nejvyššího soudu nenastal, nutno rovněž vzít v úvahu, že ve většině případů, kdy bude

Ministerstvem na základě žádosti žadatelů poskytnuta peněžitá náhrada, i když menší, než si žadatel původně představoval, k iniciování soudního sporu ze strany poškozeného nejspíš již většinou nedojde.

Při konečné úvaze, zdali návrh na určení lhůty navrhopat či nikoliv, lze dále vzít na zřetel i fakt, že podání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu je nutné, jako po souhrnné novele účinný vnitrostátní prostředek nápravy, chápat jako podmínku přijatelnosti stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku.

#### Literature:

- Hubálková, E. K účinnosti právních prostředků nápravy ve stížnostech na průtahy soudního řízení (judikatura Štrasburského soudu). In Bulletin advokacie, roč. 2004, Praha : Česká advokátní komora, 2004
- Nezdařil, A. Možnosti obrany proti průtahům v soudním řízení. Praha : Economia, a.s., 2006
- Vrcha P. Civilní sporný proces. Průtahy v řízení., Praha : Wolters Kluwer, 2006

#### Contact – email

*[l.holy@mail.muni.cz](mailto:l.holy@mail.muni.cz)*

## **PRÁVO NA SPRAVEDLIVÝ PROCES A VÝKON TRESTU ODNĚTÍ SVOBODY**

*FAISAL HUSSEINI*

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

### **Abstract in original language**

Na základě zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody je možné zásadně zasahovat do práv, povinností a celkové životní situace odsouzeného. Povaha procesů vedoucích k těmto zásahům je ale relativně nejasná. Přesto lze mít za to, že na tyto procesy lze klást nároky vyplývající z práva na spravedlivý proces. To se týká samotných aktů Vězeňské služby ČR i případného soudního přezkumu těchto aktů, ať jsou to „správní“ rozhodnutí či různé faktické pokyny a bezprostřední zásahy; právě otázce, jak jsou ve výše uvedeném smyslu splněny požadavky práva na spravedlivý proces, se příspěvek věnuje.

### **Key words in original language**

výkon trestu odnětí svobody; právo na spravedlivý proces; správní rozhodnutí; faktické pokyny; bezprostřední zásahy; soudní přezkum

### **Abstract**

The Czech Imprisonment Act makes it possible to strongly influence the rights, obligations and living conditions of a convict in general. But the character of such procedures is quite unclear. However, it can be assumed that these procedures must meet the requirements of the right to fair trial. This assumption can be applied to the actions of the Czech Prison service as well as to the judicial review of such acts, whether these actions represent "administrative" decisions or other less formal types of actions. The contribution deals with the question whether the criteria of the right to fair trial are really met.

### **Key words**

execution of imprisonment; right to fair trial; administrative decision; judicial review

## **1. VYMEZENÍ PROBLEMATIKY**

In Jednu z otázek, kterou si lze klást při hodnocení právního postavení osob ve výkonu trestu odnětí svobody, představuje problematika toho, nakolik lze na procesy, ke kterým dochází v interakci mezi Vězeňskou službou ČR a odsouzenými, aplikovat pravidla tzv. spravedlivého procesu. Lze se také ptát po tom, jakými „kanály“ pravidla spravedlivého procesu „překonávají“ hranice věznice, hranice, které jsou dány zejména explicitními či implicitními omezeními dle zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody (dále jen „ZVTOS“). Je možné také dodat, že spravedlivý proces nemá ve zde zvažovaném kontextu pouze „interní“ stránku (děje odehrávající se ve věznici), ale také stránku „externí“, tedy tu, která se týká možností soudního přezkumu „intramurálních“ vrchnostenských aktů.

## 2. NĚKTERÁ PRÁVNÍ A FAKTICKÁ OMEZENÍ PRÁVA NA SPRÁVEDLIVÝ PROCES

S jistou nadsázkou je možné současnou situaci výkonu trestu z jeho „procesního“ aspektu přirovnat k dřívější, v sedmdesátých letech 20. století opuštěné německé doktríně tzv. *besonderes Gewaltverhältnis*, což by snad bylo možné přeložit jako „zvláštní mocenský vztah“. Dle ní se odsouzený nacházel ve specifickém podřízeném a povinnostním vztahu ku státu, na jehož základě musel akceptovat všechna právní omezení, která vyplývala z obecně uznávaných účelů trestu a úkolů výkonu trestu. Z tohoto hlediska tedy byla za zákonná uznávána taková omezení na právech odsouzeného, pokud byla nutná k dosažení účelů trestu a z nich vyplývající povahy pobytu ve vězeňském ústavu.<sup>1</sup> Překonání doktríny *besonderes Gewaltverhältnis* byla vedena myšlenkou, že omezení, která jsou odsouzenému uložena, musí dostatečně jasně vyplývat ze zákona.<sup>2</sup>

V našich podmínkách je právní postavení odsouzených na zákonné úrovni řešeno zejména ZVTOS, jeho § 27 pak řeší otázku omezení a zbavení některých práv a svobod; nelze tedy říci, že by k omezení (zbavení) práv a svobod odsouzených docházelo bez zákonného podkladu. Na druhou stranu, ačkoli citované ustanovení výslovně neomezuje základní právo odsouzeného na spravedlivý proces, přesto se lze domnívat, že k zásahu do něj dochází, ať už z legislativních či faktických důvodů.

V daném kontextu je třeba zmínit ustanovení § 76 odst. 1 ZVTOS, dle kterého se na řízení dle předmětného zákona nevztahuje správní řád.<sup>3</sup> Právě tento zákon je ale ve správněprávních vztazích pro účastníky řízení primárním zdrojem jednotlivých aspektů práva na spravedlivý proces. Dále se donedávna jednalo o Ústavním soudem již zrušené ustanovení § 76 odst. 6 ZVTOS, dle kterého nestanovil-li tento zákon jinak, nepodléhala rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení přezkoumání soudu.<sup>4</sup> Toto ustanovení jednak posilovalo určitou představu o tom, že konkrétní akty Vězeňské služby nelze přezkoumávat soudní cestou a také do jisté míry bránila určité

---

<sup>1</sup> CALLIES, R.-F., MÜLLER-DIETZ, H. *Strafvollzugsgesetz*. 11., přeprac. vydání. Mnichov : C. H. Beck, 2008, s. 8. Srov. např. také BÖHM, A., JEHLE, J.-M. in SCHWIND, H.-D., BÖHM, A., JEHLE, J.-M. et al. *Strafvollzugsgesetz – Bund und Länder. Kommentar*. 5., přeprac. vydání. Berlín : De Gruyter Recht, 2009, s. 89.

<sup>2</sup> Viz CALLIES, R.-F., MÜLLER-DIETZ, H. in lit. cit. sub 1.

<sup>3</sup> Nyní tedy zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>4</sup> Dané ustanovení bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 32/08 ze dne 29. 9. 2010 (341/2010 Sb.).



„autoritativní soudní kultivaci“ kázeňských procesů, které jsou jedním z hlavních „kandidátů“ na napadení u soudu a tedy zatažení obecnějších (nejen velmi skrovných procesních pravidel dle ZVTOS) pravidel právních procesů do vězeňského prostředí. Další „zátkou“ bránící průniku „klasických“ procesních pravidel do řízení vedených Vězeňskou službou je konečně také judikatura, která, byť je skrovná, se často řídí rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2006, čj. 57 Ca 166/2006-14 (publikovaný pod č. 1144/2007 Sb. NSS), dle kterého „*působení na odsouzené ve výkonu trestu odnětí svobody prostřednictvím konkrétních pokynů a příkazů není rozhodováním o právech či povinnostech odsouzených v oblasti veřejné správy, nýbrž projevem ‚řízení‘ odsouzených individuálními pokyny a rozkazy Vězeňské služby v rámci právního vztahu nuceně založeného vykonatelným rozsudkem soudu o uložení trestu odnětí svobody. Pouze v případě, že by takovým aktem ‚řízení‘ bylo rozhodnuto i o veřejném subjektivním právu či povinnosti odsouzeného, vystupovala by v konkrétní věci Vězeňská služba či její složka jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.*“. Ačkoli danému rozhodnutí nelze upřít v odůvodněných případech racionalitu, svádí na druhé straně k automatickému podřazování aktů Vězeňské služby do amorfni masy „pokynů a příkazů“, aniž by se soudy hlouběji zamýšlely nad tím, zda skutečně daným úkonem nedochází k dotčení veřejného subjektivního práva, popř. zda v případě příslušných žalob nelze uvažovat o nezákonném zásahu ve smyslu § 82 a násl. s.ř.s. Taktéž pasáž o „*právním vztahu nuceně založeném vykonatelným rozsudkem soudu o uložení trestu odnětí svobody*“ spíše připomíná doktrínu *besonderes Gewaltverhältnis*, než skutečnost, že se v daném případě, dle mého názoru, jedná z převážné části o specifický správněprávní vztah.

### 3. PRONIKÁNÍ ZÁSAD SPRAVEDLIVÉHO PROCESU DO INTERAKCE MEZI ODSOUZENÝM A VĚZEŇSKOU SLUŽBOU

Jak jsem již naznačil, považuji vztah mezi odsouzeným na jedné straně a Vězeňskou službou na straně druhé především za specifický správněprávní vztah.<sup>5</sup> Je to dáno mj. tím, že Vězeňská služba, kromě toho, že je veřejným ozbrojeným sborem, představuje ve smyslu § 1 odst. 3 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, i správní orgán.<sup>6</sup> Akty Vězeňské služby, alespoň

---

<sup>5</sup> Byť se nejedná o názor převažující, lze se s ním setkat také např. ve Spolkové republice Německo. Srov. FEEST, J., LESTING, W. in FEEST, J. et. al. *StVollzG. Kommentar zum Strafvollzugsgesetz*. 5., přeprac. vydání. Neuwied : Luchterhand, 2006, s. 1. Jako správní činnost realizaci výkonu trestu odnětí svobody pojímá v našich podmínkách např. P. Mates in MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. *Veřejné sbory*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 44.

<sup>6</sup> K postavení a charakteru Vězeňské služby ČR blíže např. Mates, P. in lit. cit. sub 5, s. 28 a násl.

některé, teoreticky či prakticky mohou přezkoumávat správní soudy.<sup>7</sup> Činnost Vězeňské služby též ze správněprávního hlediska podléhá kompetencím veřejného ochránce práv.<sup>8</sup>

Přínejmenším toto „správní“ hledisko tak umožňuje proniknutí určitých aspektů charakterizujících spravedlivý proces do různých procesů odehrávajících se ve věznicích. V podstatě lze dle mého názoru hovořit o třech, resp. čtyřech kategoriích, které umožňují požadovat po různých „řízení“ odehrávajících se ve výkonu trestu odnětí svobody aplikaci principů spravedlivého procesu. Jsou to jednak tzv. principy dobré správy, základní zásady činnosti správních orgánů dle § 2 – 8 správního řádu, celková koncepce správního řádu a některá jeho společná a přechodná ustanovení a v neposlední řadě požadavky vyplývající z čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod.<sup>9</sup>

Co se týká *ústavněprávních aspektů pronikání principů spravedlivého procesu* do podmínek výkonu trestu odnětí svobody, lze mít za to, že obecné principy spravedlivého procesu, obsažené v ústavním pořádku, „se vztahují na řízení před jakýmkoli orgánem veřejné moci, o jakýchkoli právech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob a v případě jakéhokoli druhu.“<sup>10</sup> Pokud si správní řízení vymežeme jako „*autoritativní aplikaci správního práva při rozhodování o právech a povinnostech individuálních adresátů vrchnostenského veřejnoprávního působení*“,<sup>11</sup> pak je zřejmé, že k takovým procesům bude v případě výkonu trestu docházet pravidelně, neboť to vyplývá už ze samotného faktu takřka nepřetržitelné interakce mezi odsouzeným a Vězeňskou službou. Příkladem takové autoritativní aplikace práva může dle mého názoru být právě zmíněné kázeňské řízení. Zřejmě na rozdíl od citovaného judikátu Krajského soudu v Plzni se domnívám, že i množina zmíněných „pokynů a příkazů“ bude menší, než by se na první pohled zdálo. Jsem toho názoru, že dotčení veřejných subjektivních práv by

---

<sup>7</sup> Viz např. § 76 odst. 5 ZVTOS či výše citovaná judikatura.

<sup>8</sup> Viz § 1 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

<sup>9</sup> O spravedlivém procesu lze hovořit např. ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) či z hlediska požadavků Listiny základních práv a svobod; v tomto textu je spravedlivý proces pojímán právě z onoho vnitrostátního hlediska, zatímco pojem spravedlivého procesu dle citované Úmluvy je, do té míry, do jaké je to možné, ponecháván stranou.

<sup>10</sup> SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha : Linde Praha, a.s., 2007, s. 20.

<sup>11</sup> PRŮCHA, P. in SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 25.

bylo možno dovozovat např. při rozhodnutí o nepředání odsouzenému některých věcí z balíčku dle § 24 odst. 2 ZVTOS, nepovolení použití telefonu dle § 18 odst. 1 ZVTOS, popř. např. rozhodnutí o tom, že se návštěva odsouzeného vykoná dle § 19 odst. 6 ZVTOS v místnosti, kde je návštěvník oddělen přepážkou.<sup>12</sup>

O kterých dílčích základních procesních právech, která v souhrnu charakterizují spravedlivý proces, by pak ve výkonu trestu odnětí svobody bylo možno uvažovat? Především, že za výchozí lze snad považovat „právo na řízení“, tedy právo adresáta veřejno(s)právního působení na to, aby orgán veřejné moci vydal nebo vykonal rozhodnutí jen v rámci kvalifikovaného postupu, který je upraven zákonem.<sup>13</sup> Je však třeba říci, že právě ve výkonu trestu odnětí svobody jsou procesní postupy formalizovány velice málo a ještě ZVTOS, jak již bylo řečeno, deklaruje, že subsidiární použití správního řádu je vyloučeno. Jelikož není ani dostatečná „suma“ judikatury, která by vyjasnila, co „řízení“ je a není, bylo by snad možné z hlediska odsouzeného požadovat naplnění zásad spravedlivého procesu v rozsahu aktivní legitimace k podání správní žaloby dle § 65 s.ř.s, a to ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42 (publikovaného pod č. 906/2006 Sb. NSS), které v oblasti aktivní legitimace žalobce akcentovalo pojem „právní sféry“.<sup>14</sup>

Z ústavního hlediska se tak lze, dle mého názoru, ve výkonu trestu odnětí svobody dovolávat v případě jednotlivých úkonů Vězeňské služby (podle jejich povahy) následujících dílčích procesních práv vytvářejících ve svém souhrnu spravedlivý proces (některá z nich ani nepřímou z textu ZVTOS, popř. vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, nevyplývají): právo být

---

<sup>12</sup> Alternativně by snad šlo uvažovat o nezákonném zásahu; tato otázka však není v České republice dosud prakticky vůbec judikatorně (vy)řešena. Tato skutečnost ostatně souvisí s již naznačeným nejasným vymezení forem (individuálních správních) aktů Vězeňské služby a jejich přezkumu, nedostatečnou úpravou formálních náležitostí a samotnou povahou aktů Vězeňské služby (včetně otázek procesních) v tomto zákoně (viz *Ochrana práv vězňených osob, případová agenda ČHV 2003-2005*, s. 3-4. [citováno 11. listopadu 2011]. Dostupné z: [http://www.helcom.cz/download/sborniky/vezenstviOSI2005/agenda2003-2005\\_fin.doc](http://www.helcom.cz/download/sborniky/vezenstviOSI2005/agenda2003-2005_fin.doc)).

<sup>13</sup> Viz lit. cit. sub 10, s. 127.

<sup>14</sup> „Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce (...), tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“

vyrozuměn o zahájení řízení, právo na objektivní orgán, právo na poučení o procesních právech v řízení, právo na tlumočníka, právo na přístup k informacím o významných skutečnostech, právo na zastoupení a pomoc, právo být slyšen, právo na zjištění skutkového stavu věci, právo na věcné a právní posouzení skutkového stavu věci, právo na vydání a oznámení rozhodnutí v přiměřené lhůtě, právo na soulad rozhodnutí se zjištěným a posouzeným skutkovým stavem věci, právo na poučení o řádných opravných prostředcích<sup>15</sup> aj., jako např. právo na řádné odůvodnění.

Další normativní entitou, které se „daří proniknout“ z hlediska práva na spravedlivý proces do režimu ZVTOS, je *správní řád* (dále také jen „SR“) jako takový, resp. jeho „základní zásady činnosti správních orgánů“ dle § 2 – 8 správního řádu.

Je totiž třeba poukázat na to, že již zmiňované vyloučení subsidiární aplikace správního řádu dle § 76 odst. 1 ZVTOS je do značné míry překonané. To je dáno mj. ustavením § 180 správního řádu,<sup>16</sup> které jistým způsobem potvrzuje ambici správního řádu obsáhnout prakticky všechny činnosti veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu.<sup>17</sup> V intencích § 180 odst. 1 správního řádu si tak lze klást otázku, zda jsou např. na kázeňská řízení ve výkonu trestu aplikovatelná některá ustanovení části druhé správního řádu (formální správní řízení). Ve smyslu judikatury Ústavního soudu dané ustanovení zasahuje i do těch dosavadních právních předpisů, které vylučovaly v těch či oněch případech použití správního řádu (obecných předpisů o správním řízení), „aniž by však příslušný zákon

---

<sup>15</sup> Jednotlivé zásady dle lit. cit. sub 10, s. 132-133. Obdobně též KLÍMA, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2005, s. 898 a násl. Tamtéž další „složky“ spravedlivého procesu, jako např.: zákaz překvapivého rozhodnutí, právo odepřít výpověď, atd.

<sup>16</sup> § 180 odst. 1 SR: Tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.

§ 180 odst. 2 SR: Pro případ, že podle dosavadních právních předpisů postupují správní orgány v řízení, jehož cílem není vydání rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné a které nelze podle těchto předpisů řešit, podle části čtvrté tohoto zákona.

<sup>17</sup> § 1 odst. 1 SR: (1) Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).

upravoval odpovídajícím způsobem, tzn. v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, postup orgánů veřejné správy“.<sup>18</sup>

Mezi takové zásady správního řízení, které mají vztah ke spravedlivému procesu obecně, lze zařadit např. „zásadu zjištění skutkového stavu věci“ související se zásadou materiální pravdy, zásadu volného hodnocení důkazů či řádného odůvodnění.<sup>19 20</sup>

Zároveň na základě § 177 odst. 1 správního řádu,<sup>21</sup> což uvádí i veřejný ochránce práv,<sup>22</sup> jde dosah těchto zásad i nad formální správní řízení, dotýká se vlastně všech správní činností příslušných orgánů a v tomto směru dané zásady fungují jako interpretační a aplikační vodítka. I při vyloučení subsidiarity správního řádu je třeba vycházet z toho, že zvláštní zákony, upravující výkon působnosti správních orgánů v oblasti veřejné správy, mají obsahovat „jiný postup, tedy skutečnou pozitivní speciální úpravu, a ne jen správní řád vylučovat (ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy)“.<sup>23</sup> Širokou aplikovatelnost těchto zásad lze dovozovat např. z nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 86/98 ze dne 9. 7. 1998 (N 79/11 SbNU 225), dle kterého „tam, kde zákon, ať již z jakýchkoli důvodů, připouští dvojí výklad, je v intencích zásad spravedlivého procesu nezbytné dát při jeho aplikaci přednost tomu z nich, který je ve své interpretaci s ústavním pořádkem republiky co nejvíce souladný“.

Z povahy věci se pak na „řízení“ ve výkonu trestu odnětí svobody mohou uplatnit např. zásada zákazu zneužití pravomoci (§ 2 SR),

---

<sup>18</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha : BOVA POLYGON, 2006, s. 1034.

<sup>19</sup> Viz SKULOVÁ, S. in lit. cit. sub 11.

<sup>20</sup> K „průniku“ mezi množinami „spravedlivý proces“ a „základní zásady činnosti správních orgánů“ viz lit. cit. sub 10, s. 260.

<sup>21</sup> § 177 odst. 1 správního řádu: Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

<sup>22</sup> Viz Zpráva z návštěv zařízení – Věznice (bod 15): „Ve smyslu ust. § 177 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (...), se základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v ust. § 2 až § 8 SR použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se SR nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Z výše uvedeného lze dovodit, že uvedené zásady se na činnost VS ČR vztahují, jelikož ve smyslu ust. § 1 odst. 3 ZVJS je VS ČR správním úřadem.“ [citováno 12. listopadu 2011]  
Dostupné z: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/2006/Veznice\\_2006.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2006/Veznice_2006.pdf)

<sup>23</sup> Viz lit. cit. sub 18, s. 1013.

zásada materiální pravdy (§ 3 SŘ), právo na poučení (§ 4 odst. 2 SŘ), právo na možnost uplatňování práv a oprávněných zájmů dotčené osoby (§ 4 odst. 4 SŘ), zásada rychlosti (§ 6 SŘ) aj. Pokud je to z povahy věci možné, lze některé z těchto zásad aplikovat i na ty činnosti Vězeňské služby, které jsou realizovány formou faktických úkonů a donucovacích úkonů, ačkoli se nejedná o výsledek či formu správního řízení.<sup>24</sup> Vzhledem k tomu, že tyto zásady víceméně, jak již bylo uvedeno, vyplývají z ústavního pořádku, byly by aplikovatelné, i kdyby je správní řád výslovně neuváděl.<sup>25</sup>

Konečně lze na úkony Vězeňské služby z pohledu odsouzeného aplikovat i tzv. *zásady dobré správy*. Ty, podobně jako základní zásady činnosti správních orgánů, svým rozsahem zahrnují nejen správní řízení v užším slova smyslu, ale veškeré činnosti veřejné správy.

(Principy dobré správy lze chápat „jako takové chování orgánů veřejné správy, které jsme oprávněni jako její adresáti spravedlivě požadovat, a to i přesto, nepředepisuje-li je přímo zákon“.<sup>26</sup> Podobně obecně je možné dobrou správu vymezit jako správu efektivní, důvěryhodnou a obecně kultivovanou veřejnou službu.<sup>27</sup>)

Mezi základní zásady činnosti správních orgánů a principy dobré správy lze do jisté míry klást rovnítko. Je možné uvést, že Nejvyšší správní soud v řadě svých rozsudků dával do úzkého sepětí principy dobré správy a požadavek na spravedlivý proces, jak se vyvinul v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.<sup>28</sup> Určité aspekty práva na spravedlivý proces lze tedy dovozovat i z toho pramene.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Srov. VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 59.

<sup>25</sup> Srov. tamtéž.

<sup>26</sup> HANÁKOVÁ, L. *Zamyšlení nad principy dobré správy*. In HAMUĚÁK, O. (ed.). *Principy a zásady v právu – teorie a praxe*. In *Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2010*. Praha: Leges, 2010, s. 287.

<sup>27</sup> MIKULE, V. in HENDRYCH, D. et al. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 634.

<sup>28</sup> Např. požadavek na řádné odůvodnění se ve smyslu principů dobré správy objevuje např. v rozsudcích ze dne 18. 12. 2008, č.j. 7 As 21/2008-101, ze dne 29. 7. 2009, č.j. 6 Ads 71/2009-65, ze dne 25. 4. 2007, č.j. 9 As 8/2007-89, ze dne 15. 12. 2010, č.j. 9 As 60/2010-125.

<sup>29</sup> Viz např. principy dobré správy veřejného ochránce práv dostupné na <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy> [citováno 12. listopadu 2011]

#### 4. SOUDNÍ PŘEZKUM A SPRAVEDLIVÝ PROCES

Právo na spravedlivý proces má však z hlediska výkonu trestu odnětí svobody i svoji „vnější“ stránku; jedná se zejména o možnost přístupu odsouzených k soudu, ve zde zvažovaném smyslu zejména ke správním soudům.

Na tomto místě se pokusím jen stručně vypsát právní a faktické problémy, které brání odsouzeným v přístupu k soudu a domožení se práva na soudní ochranu. Je to, jak již bylo zmíněno, nejasná forma aktů Vězeňské služby a formální vyloučení aplikovatelnosti správního řádu (která, dle mého názoru, jak již bylo naznačeno, tak zcela neplatí). Rovněž není jasná např. povaha rozhodnutí o stížnosti odsouzeného dle § 26 odst. 1 ZVTOS, přičemž uplatnění dostupných opravných prostředků je předpokladem pro podání žaloby ve správním soudnictví. Jen výjimečně je přitom ZVTOS předpokládána forma rozhodnutí jako výsledku řízení, a to především pokud je zákonem zároveň výslovně stanovena možnost podání stížnosti jako opravného prostředku vůči tomuto rozhodnutí.<sup>30</sup>

Je tedy problematické jednoznačně dovodit, jakou formu má individuální akt Vězeňské služby dotýkající se práv odsouzených. Mj. tato okolnost staví faktickou bariéru uplatnění práv vězňených osob v konkrétních případech, nejistotu v oblasti soudního přezkumu individuálních aktů Vězeňské služby. Při přezkumu realizovaném v režimu správního soudnictví je v individuálních případech také složité určit, zda má žaloba odsouzeného směřovat proti rozhodnutí nebo proti nezákonnému zásahu, pokynu či donucení; obdobné pochybnosti vyvolává ve světle výše uvedeného podmínka přípustnosti žaloby ve správním soudnictví, spočívající ve vyčerpání jiných právních prostředků nápravy.<sup>31</sup> Podmínka vyčerpání jiných prostředků nápravy přitom hraje roli nejen v případě správního soudnictví.

Ohledně žalob proti nezákonným zásahům dle § 82 a násl. s.ř.s. je ve smyslu § 83 s.ř.s.<sup>32</sup> poměrně složité určit, kdo je žalovaným správním orgánem a tedy orgánem pasivně legitimovaným (a který soud je k rozhodování příslušný). V případě Vězeňské služby daná věc není

---

<sup>30</sup> Srov. *Ochrana práv vězňených osob, případová agenda ČHV 2003-2005*, s. 4. [citováno 13. listopadu 2011]. Dostupné z: <[http://www.helcom.cz/download/sborniky/vezenstviOSI2005/agenda2003-2005\\_fin.doc](http://www.helcom.cz/download/sborniky/vezenstviOSI2005/agenda2003-2005_fin.doc)>

<sup>31</sup> Tamtéž, s. 3.

<sup>32</sup> § 83 s.ř.s.: Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.

zcela jasně judikatorně řešena a mohou se naskýtat některé sporné momenty.

Přestože i komentářová literatura vychází z toho, že žalovaným by měl být nikoli příslušný veřejný sbor (Vězeňská služba), ale správní orgán, jemuž je podřízen,<sup>33</sup> jedná se o jisté zjednodušení. To, že ozbrojené sbory, jako např. Policie ČR, jsou rovněž správními orgány, reflektoval Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 2. 6. 2010, č.j. 6 Aps 6/2009, z něhož vyplývá, zjednodušeně řečeno, že je třeba určovat, zda k nezákonnému zásahu došlo v souvislosti s výkonem pravomoci veřejného sboru nebo veřejného sboru jakožto správního orgánu. Pro případ podání žaloby dle § 82 s.ř.s. tak bude třeba zvažovat, zda v konkrétním případě Vězeňská služba vystupovala (a v souvislosti s tím došlo k nezákonnému zásahu) jako správní orgán (zejména v situaci, kdy jako správní orgán rozhodovala o právech a povinnostech odsouzeného); jako pasivně legitimované subjekty pak mohou v praxi přicházet v úvahu ředitel věznice, generální ředitel Vězeňské služby nebo ministr spravedlnosti. Je otázkou, nakolik je takto složité rozlišování smysluplné a nakolik je spravedlivé po žalobci požadovat podrobné zkoumání charakteru dotčené činnosti Vězeňské služby, zvláště, když tato je správním orgánem *ex lege*, i když v konkrétní věci může vystupovat především jako ozbrojený bezpečnostní sbor.

Takový stav umožňuje klást si otázku, nakolik je zajištěn, z hlediska práva domáhat se ochrany u nezávislého soudu, požadavek předvídatelnosti a srozumitelnosti práva.

Kromě výše zmíněných faktorů právní povahy je třeba počítat také s faktickými, praktickými překážkami týkajícími se soudních řízení iniciovaných odsouzenými. Je možno pozorovat neochotu obecných soudů zabývat se porušením práv vězňů v občanskoprávním řízení a faktická omezení pro postup cestou správních žalob.<sup>34</sup> Rozhodnutí týkající se žalob odsouzených lze dohledat, pokud nejsou publikována v tištěné formě, spíše na internetových stránkách vysokých soudů, přičemž v drtivé většině se jedná o rozhodnutí o odmítnutí návrhů, prakticky v celém zbytku o zamítnutí návrhů.

V souladu se zjištěními Českého helsinského výboru lze konstatovat, že důvody pro stávající situaci je možné spatřovat 1) v nízkém

---

<sup>33</sup> Viz VOPÁLKA, V. et al.. *Soudní řád správní*. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 195, BROTHÁNKOVÁ, J. in BROTHÁNKOVÁ, J., ŽIŠKOVÁ, M. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha : Linde, 2006, s. 169.

<sup>34</sup> Srov. analýzu, bližší popis postup soudů a ilustrativní případy ve věcech odsouzených obsaženou v *Ochrana práv vězňů, případová agenda ČHV 2003-2005*. [citováno 13. listopadu 2011]. Dostupné z: <[http://www.helcom.cz/download/sborniky/vezenstviOSI2005/agenda2003-2005\\_fin.doc](http://www.helcom.cz/download/sborniky/vezenstviOSI2005/agenda2003-2005_fin.doc)>



právním povědomí vězňených osob a s tím související neznalostí relevantních právních prostředků pro uplatnění práv včetně jejich náležitostí,<sup>35</sup> 2) v některých případech v obavě vězňených osob ze soudního sporu proti Vězeňské službě, resp. z následků takového postupu,<sup>36</sup> 3) v omezeném přístupu vězňených osob k právní pomoci.<sup>37</sup>

Při uplatňování práv vězňených osob také sehrává zásadní roli problematika břemene tvrzení a důkazního břemene. Při tvrzení žalobních návrhů je třeba pregnančně vysvětlit, že se jedná o takový zásah do práv, který jde nad rámec omezení práv vězňených vyplývající ze zákona. Práva vězňených osob jsou z povahy věci omezena, v souladu s ústavními principy však takové omezení nemůže přesahovat míru nezbytně nutnou a předpokládanou zákonem, přičemž za touto hranicí k zásahu do práva dojít může, a je zde tedy místo pro uplatnění soudní ochrany. Specifickou otázkou související s unesením břemene tvrzení jsou pak případy, kdy k porušení práv vězňené osoby nedojde přímo v důsledku rozhodnutí nebo zásahu Vězeňské služby, ale na základě jednání třetí osoby, kterému Vězeňská služba účinně nezabránila, resp. ho fakticky svou nečinností umožnila.

Zvláštní důraz věnovaný důkaznímu břemenu je ve vězeňském prostředí založený na *pravidelné situaci důkazní nouze*. Často je z povahy věci nemožné použít jinak standardní důkazy. Zejména je nutno brát vždy na zřetel *specifika vězeňského prostředí*, jimiž jsou například 1) neochota vězňených osob vystupovat jako svědek a obava ze stigmatizace a viktimizace, a to v souvislosti s existencí tzv.

---

<sup>35</sup> Dle zkušeností ČHV se vězňené osoby sice poměrně často snaží o uplatnění svých práv soudní cestou, jejich neprofesionální podání však narážejí na flagrantní vady, jež nejsou vězňené osoby s to odstranit, a v dané situaci nezbyvá než jejich podání zamítnout. Je nutné také konstatovat, že nízké právní povědomí, pokud jde o úzce vymezenou problematiku vězeňství, se do jisté míry týká i části odborné veřejnosti.

<sup>36</sup> Určitá část vězňených osob nevyužívá prostředků k ochraně svých práv a případné ústrky či nedůvodné zásahy pasivně snáší (je však třeba konstatovat, že se jedná o jeden z extrémů, jako opačný extrém lze sledovat část vězeňské populace, která využívá prostředků ochrany svých práv neustále a vesměs nedůvodně, tedy tzv. notoričtí stěžovatelé) a dále že většina vězňených osob není připravena vystupovat jako svědci ve věcech, které se jich bezprostředně nedotýkají.

<sup>37</sup> Jakkoliv totiž právní předpisy obsahují záruky toho, aby vězňené osoby v jakýchkoliv záležitostech vyhledaly právní pomoc advokáta, toto právo je fakticky omezeno zejména: insolventností většiny vězňených osob, ztíženou možností advokáta, resp. Českou advokátní komoru, kontaktovat (toto omezení vyplývá z povahy výkonu vazby či trestu odnětí svobody), nezájmem většiny advokátů zabývat se specifickou problematikou vězeňství (ať už je jeho důvodem pochopitelná neznalost právního režimu výkonu vazby a trestu či předpokládatelná složitost kauz týkajících se vězeňství bez reálné šance na návratnost prostředků vložených do přípravy sporu).

druhého života ve věznicích<sup>38</sup> a se specifickým postavením vězňených osob ve vztahu k vězeňskému personálu,<sup>39</sup> 2) nemožnost předpokládat, že by pracovník Vězeňské služby svědčil ve prospěch vězňené osoby (zvláště jedná-li se o spor vedený s Vězeňskou službou),<sup>40</sup> 3) fakt, že při rozhodování soudů se mají některé skutečnosti týkající se právního postavení vězňených osob za prokázané. Především platí, že soud je vázán některými rozhodnutími orgánu Vězeňské služby (typicky rozhodnutí v kázeňském řízení) a nemůže je posoudit sám jako předběžnou otázku,<sup>41</sup> 4) nemožnost zajistit důkazní prostředky na místě, vyplývající z povahy omezení spojených s výkonem vazby a trestu odnětí svobody, včetně velmi omezené možnosti přístupu do dokumentace vedené vězeňskou službou, 5) neveřejnost interních instrukcí vězeňské služby a vesměs nikoliv písemná forma individuálních správních aktů.<sup>42 43</sup>

---

<sup>38</sup> Ze zkušeností ČHV vyplývá, že s tímto jevem úzce souvisí neochota vězňených osob vystupovat jako svědek, jež pramení např. z obavy vězňeného/svědka upoutat na sebe pozornost spoluvězňů (již samou skutečností aktivního přístupu), z obavy z negativní reakce (příp. i násilné) spoluvězňů v souvislosti s označením za „práskáče“, ale rovněž z obecně laxního přístupu velkého procenta vězňených osob a nezájmu aktivně se zapojovat do jakýchkoliv záležitostí.

<sup>39</sup> I tato okolnost je překážkou pro zajištění svědectví jiných vězňených osob – zvláště ve sporu s Vězeňskou službou totiž vzniká na straně vězňených obava z negativních reakcí ze strany vězeňského personálu, např. ve formě nepřímých sankcí či znevýhodnění (a lze jen těžko dovozovat, zda je tato obava ve všech případech neodůvodněná). V této souvislosti se lze setkat s tendencí vězňených nevystupovat jakkoliv z tzv. vězeňské šedi a nepřitahovat na sebe zbytečně pozornost, resp. nevytvářet o sobě dojem stěžovatele.

<sup>40</sup> Roli může sehrávat aspekt kolegiality a pochopitelná snaha případná pochybení řešit zejména interními opatřeními. Je třeba konstatovat, že se lze setkat i s jednotlivými excesy, kdy je dáno podezření (těžko prokazatelné), že ze strany vězeňského personálu může docházet i k jednání taková pochybení zastírajícím.

<sup>41</sup> Pokud je totiž např. odloženo nebo zastaveno trestní řízení proti pachateli násilí mezi vězňenými, při domáhání se jakékoliv ochrany či nápravy zásahu do práv oběti násilí je třeba vyhledat alternativní postup k prokázání toho, že k zásahu skutečně došlo.

<sup>42</sup> Vyjmenované faktory a podrobnosti k nim zmíněné v poznámkách pod čarou viz *Ochrana práv vězňených osob, případová agenda ČHV 2003-2005*, s. 14 - 15. [citováno 13. listopadu 2011]. Dostupné z: <[http://www.helcom.cz/download/sborniky/vezenstviOSI2005/agenda2003-2005\\_fin.doc](http://www.helcom.cz/download/sborniky/vezenstviOSI2005/agenda2003-2005_fin.doc)>

<sup>43</sup> Problém neveřejnosti interních instrukcí Vězeňské služby lze do jisté míry překlenout postupy dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Z výše uvedeného lze tedy vyčíst faktické omezení na právu na spravedlivý proces ve vymezených aspektech (např. právo na efektivní zahájení řízení, právo na právní pomoc, právo na objektivní orgán atd.), která nejsou výslovně uvedena v právních předpisech, nicméně v praxi jsou realitou.

## **5. ZÁVĚR**

O právu na spravedlivý proces v podmínkách výkonu trestu odnětí svobody tedy lze hovořit ze dvou hledisek. Z prvního, „vnitřního“ hlediska se jedná o problematiku o řízení a jednotlivých úkonů Vězeňské služby vůči odsouzenému. Ačkoli teoreticky jsou některá dílčí práva na spravedlivý proces v tomto směru omezena, lze dovozovat, že cestou ústavních principů, přechodných a společných ustanovení správního řádu, základních zásad činnosti správních orgánů a principů dobré správy tato práva do „podmínek výkonu trestu“ pronikají.

U „vnějšího“ aspektu, tedy možnosti přístupu k soudu a uplatnění zásad spravedlivé procesu v soudním řízení, se vyskytují zásadní faktické překážky realizace předmětného práva související např. se skladbou vězeňské populace, důkazním hlediskem při soudním řízení apod.; dalším problémem je nejasnost příslušné právní úpravy (to ovšem lze vyzorovat i u aspektu „vnitřního“).

Ačkoli lze teoreticky uváděné problémy překonávat ústavněkonformním právním výkladem, přesto je možné v případě odsouzených osob některé deficity z hlediska práva na spravedlivý proces konstatovat.

### **Literature:**

- BROTHÁNKOVÁ, J., ŽIŠKOVÁ, M. Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha : Linde, 2006, 310 s., ISBN 978-80-7201-579-5
- CALLIES, R.-F., MÜLLER-DIETZ, H. Strafvollzugsgesetz. 11., přeprac. vydání. Mnichov : C. H. Beck, 2008, 1087 s., ISBN 978-3-406-57619-5
- FEEST, J. et. al. StVollzG. Kommentar zum Strafvollzugsgesetz. 5., přeprac. vydání. Neuwied : Luchterhand, 2006, 894 s., ISBN 3-472-06499-4
- HANÁKOVÁ, L. Zamyšlení nad principy dobré správy. In HAMULÁK, O. (ed.). Principy a zásady v právu – teorie a praxe. In Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2010. Praha: Leges, 2010, 384 s., ISBN 978-80-87212-59-2
- HENDRYCH, D. et al. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 875 s., ISBN 978-80-7400-049-2
- KLÍMA, K. et al. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň : Aleš Čeněk, 2005, 1019 s., ISBN 80-86898-44-X

- MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. Veřejné sbory. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, 384 s., ISBN 978-80-7357-572-4
- Ochrana práv vězňených osob, případová agenda ČHV 2003-2005. Dostupné z:
  - <[http://www.helcom.cz/download/sborniky/vezenstviOSI2005/agenda2003-2005\\_fin.doc](http://www.helcom.cz/download/sborniky/vezenstviOSI2005/agenda2003-2005_fin.doc)>
- SCHWIND, H.-D., BÖHM, A., JEHLE, J.-M. et al. Strafvollzugsgesetz – Bund und Länder. Kommentar. 5., přeprac. vydání. Berlín : De Gruyter Recht, 2009, 1361 s., ISBN 978-3-89949-625-3
- SKULOVÁ, S. et al. Správní právo procesní. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, 428 s., ISBN 978-80-7380-110-6
- SVOBODA, P. Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha : Linde Praha, a.s., 2007, 360 s., ISBN 978-80-7201-676-1
- VANGELI, B. Zákon o Policii České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2009, 458 s., ISBN 978-80-7400-142-0
- VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. Praha : BOVA POLYGON, 2006, 1044 s., ISBN 80-7273-134-3
- VOPÁLKA, V. et al.. Soudní řád správní. Praha : C. H. Beck, 2004, 327 s., ISBN 80-7179-864-9
- Zpráva z návštěv zařízení – Věznice. Dostupné z:
  - <[http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/2006/Veznice\\_2006.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2006/Veznice_2006.pdf)>

**Contact – email**  
*faisal@centrum.cz*

## **ODPOVĚDNOST ÚČASTNÍKŮ CIVILNÍHO SOUDNÍHO ŘÍZENÍ ZA SPRAVEDLIVÝ PROCES - PROCES BEZ ZBYTEČNÝCH PRŮTAHŮ.**

*MAREK JURÁŠ*

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Česká republika

### **Abstract in original language**

Právo na spravedlivý proces je imanentní civilnímu soudnímu řízení. Ústavněprávní i mezinárodněprávní právní normy zakotvují fundamentální požadavky, jak by měl zákonný proces probíhat, aby se sporným stranám dostalo spravedlivého procesu. Jedním z projevů práva na spravedlivý proces je zásada projednání věci bez zbytečných průtahů. Nese ovšem odpovědnost za zajištění přiměřeně rychlého procesu pouze soud nebo je zákonodárce oprávněn klást nároky i na účastníky řízení? Z jakých společenských skutečností vyplývají možné požadavky na stanovení institucionální odpovědnosti účastníků řízení za spravedlivý proces? Cílem je zamyslet se nad materiálními prameny této odpovědnosti účastníků řízení a nad jejich formálními projevy v současném pojetí civilního procesu.

### **Key words in original language**

civilní proces, zásada projednání věci bez zbytečných průtahů, odpovědnost účastníků řízení

### **Abstract**

The right to a fair trial is immanent to the civil litigation. Constitutional and international legal rules enact fundamental requirements for proceeding so that the right to a fair trial would be fulfilled. The right to a procedure without undue delay is one of the fair trial's fractions. Nevertheless, is it just court that is responsible for procedure without undue delay or is it reasonable to enact a certain litigants' responsibility too? The aim is to think over material sources of litigants' responsibility for procedure without undue delay and over formal manifestation of such responsibility within contemporary approach to the concept of civil proceeding.

### **Key words**

a fair trial, civil proceeding, undue delay

## **1. ÚVOD**

Právo na spravedlivý proces zakotvuje Listina základních práv a svobod společně s příslušnými normativy Ústavy České republiky. Tyto právní prameny vytváří rámec nejvyšší právní síly, ve kterém se má zákonodárce pohybovat, pokud legislativně přijímanými pravidly vytváří právní proces. Každý člen společnosti se v důsledku toho stává potencionálním účastníkem trestního, správního nebo civilního

procesu a řady dalších. Kupříkladu v civilním soudním řízení může při pohledu na normy nejvyšší právní síly vyvstat otázka, jakou roli má občan v řízení, jehož je účastníkem coby sporná strana, jež stojí v kontradiktorním postavení svého odpůrce. Jsou účastníci civilního procesu pouze pasivními příjemci práva na spravedlivý proces nebo jeho aktivními spoluvůrci vedle zákonodárce?

Sir Jack Jacob mluví v souvislosti s nejpálčivějšími problémy civilního procesu o trojhlavé hydře. Monstru, které je třeba vymýtit. Má tři hlavy: náklady, průtahy, kverulanství.<sup>1</sup> Cílem této stati je se zamyslet nad možnými prostředky, kterak je možné civilní proces zbavit jedné z těchto „hlav“. Průtahy civilního soudního řízení jsou velmi diskutovanou problematikou. Odborná i laická veřejnost často hřmí nad obecným povědomím o tom, jak značné jsou průtahy v civilním procesu posledních let. Výrok Sira Jacoba dokazuje, že nejde o problematiku novou, jež by tížila společnost pouze v uplynulých desetiletích. Neboť je právo na spravedlivý proces nedomyšlitelně spojeno s právem účastníka řízení na rychlou a efektivní soudní ochranu, lze jistě očekávat, že stát a soudy poskytnou ochranu v přiměřené lhůtě. Jakou roli má ale účastník řízení, který očekává, že mu bude ochrana poskytnuta rychle? A jak zákonodárce stimuluje účastníky řízení, aby byli odpovědnými členy společnosti a šetřili právo na spravedlivý proces ostatních osob? Cílem následujících řádků je uvést ucelenější úvahu nad tématem nároků, které klade zákonodárce na účastníky řízení. Vycházím tak z odpovídajících publikací a závěrů vlastní vědecké práce.<sup>2</sup>

## **2. PRÁVO NA PROJEDNÁNÍ VĚCI BEZ ZBYTEČNÝCH PRŮTAHŮ JAKO SOUČÁST SPRAVEDLIVÉHO PROCESU.**

Základním požadavkem ústavněprávních pramenů je, aby měly osoby dotčené na svých právech možnost domoci se ochrany u nezávislého a nestranného soudu. Kromě tohoto základního požadavku ale ústavní, ale také mezinárodní normy požadují, aby byl právní proces schopný dosáhnout svého cíle v přiměřené lhůtě. Výslovné zakotvení zásady, aby se účastníkům řízení dostalo projednání věci bez zbytečných průtahů (v přiměřené lhůtě) obsahuje čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod<sup>3</sup> a čl. 6 odst. 1 evropské Úmluvy o ochraně lidských

---

<sup>1</sup> C.H. van Rhee (ed.). *The Law's Dealy. Essays on Undue Delay in Civil Litigation*. Antverp. Intersentia, 2004. s. iii.

<sup>2</sup> JURÁŠ, M. *Zásada koncentrace řízení v českém a ruském civilním procesu*. Olomouc, 2011. diplomová práce. UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI. Právnická fakulta;

<sup>3</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jakou součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.;

práv a základních svobod.<sup>4</sup> Každé zahájené soudní řízení představuje pro jeho účastníky období právní nejistoty a smyslem práva na projednání věci bez zbytečných průtahů je záruka, že období této objektivní nejistoty nebude bez racionálních a nezbytných důvodů protahováno.<sup>5</sup>

Požadavek na soudní ochranu jedné osoby končí tam, kde začíná požadavek osoby tím dotčené na rychlé nastolení opětovně právní jistoty. Účastníci civilního sporu stojí v kontradiktorním postavení, které narušuje pocit jistoty jejich postavení ve společenských vztazích. Každý jednotlivec usiluje o to, aby období pochybností o právním stavu dílčí skutečnosti jeho života netrvalo dlouho. Z toho vychází požadavek, který je vlastní lidské povaze, aby ochrana dotčených práv byla rychlá. Nejen v běžném životě, ale především v obchodním a hospodářském styku mohou průtahy v poskytnutí soudní ochrany způsobit nenahraditelné ztráty a narušit potřebnou plynulost hospodářského života.<sup>6</sup>

Základní práva jsou v judikatuře Ústavního soudu ČR vykládána proporcionálně, což vyžaduje vzájemné vyvážení i jednotlivých zásad soudního řízení, skrze které se tato práva projevují.<sup>7</sup> Je nepochybné, že účastníku soudního řízení musí být zaručeno, že jeho nárok posoudí na podkladě skutkových okolností a norem objektivního práva soud, jež bude plně šetřit jeho zaručená základní lidská práva. Protože ale vznesený nárok vyvolává u účastníka řízení, který se stává žalovaným, společenskou nejistotu, musí být soudní řízení z hlediska proportionalit základních práv nastaveno jako systém procesních úkonů tak, aby požadavek na soudní ochranu jedné osoby nedůvodně nepůsobil imateriální a i materiální újmu osobě, která se vzneseným nárokem své protistrany ocitla v právní a společenské nejistotě. Z této základní podstaty procesu, ve kterém proti sobě stojí dva účastníci, kdy každý má ustanovením čl. 37 Listiny základních práv a svobod zajištěno rovné postavení vůči druhému, vyplývá požadavek, aby i každý subjekt civilního soudního řízení v něm vystupoval s takovou mírou odpovědnosti, aby tím nedůvodně nepůsobil újmu „protihráči“

---

<sup>4</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících;

<sup>5</sup> BARTONÍČKOVÁ, K. Zásada rychlosti řízení ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2007*. 1. vydání. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2007. s. 153.

<sup>6</sup> MACUR, J. Problémy legislativní úpravy prekluzivních lhůt k urychlování civilního soudního řízení. *Právní rozhledy*, 1999, roč.7, č. 7, s. 346.

<sup>7</sup> DAVID, L. Co má (též) vliv na délku trvání civilních sporů. *Právní rozhledy*, 2002, roč. 10, č.9, s. 410.

tím, že bude jeho společensky nejisté postavení nedůvodně protahovat.

Materiální prameny odpovědnosti účastníků řízení za právo na spravedlivý proces.

Základní role stran civilního řízení sporného spočívá v jejich aktivní činnosti při zjišťování skutkového stavu. Zjišťování skutkového stavu, jako institucionalizovaný proces a souhrn procesních úkonů, kterými se soudu představuje ex post událost vnějšího světa, je středobodem vlastního soudního řízení nalézacího.

V současné době se v českém civilním procesu sporném uplatňuje jako vůdčí princip zásada projednací. Její hlavní projev spatřujeme v ustanovení § 120 odst. 3 občanského soudního řádu. Ustanovení § 120 odst. 3 o. s. ř. stanovuje, že soud může provést jiné než účastníky navržené důkazy v případech, kdy jsou potřebné ke zjištění skutkového stavu případu a přitom vyplývají z obsahu spisu. Nicméně předmětné ustanovení současně zdůrazňuje, že uvedené nic nemění na projednací zásadě civilního řízení a soud důsledně vychází pouze z důkazů, které byly provedeny, pokud jiné neoznačí účastníci řízení sami. Podstata zmocnění soudu nespočívá na tom, že bude z vlastní iniciativy vyšetřovat skutkový stav a po důkazech pátrat.<sup>8</sup> Opačný závěr by neodpovídal ustanovení § 118a odst. 3 o. s. ř., kterým zákon zdůrazňuje nutnost upozornit účastníky řízení, aby označili důkaz k prokázání jejich tvrzení.<sup>9</sup> Soud může ve smyslu § 120 odst. 3 o. s. ř. provést pouze takový důkazní prostředek, který vyplývá ze spisu. Důkazní prostředek je tedy ve spisu zmíněn a je přímo jeho součástí. Současně ale chybí formální návrh účastníka, aby byly určité předměty, osoby nebo listiny provedeny jako důkaz, i když jsou ve spisu uvedeny. Nejde tedy o porušení zásady projednací, protože důkazní prostředek, který má vztah k některé tvrzené sporné skutečnosti, byl učiněn předmětem řízení – součástí spisu – ale účastník jej formálně nespojil s určitým svým tvrzením. Ačkoliv nejde o výslovný důkazní návrh dle § 120 odst. 1 o. s. ř., jedná se stále o skutečnost uvedenou účastníkem řízení dle § 101 o. s. ř., která je součástí předestřené skutkového materiálu.

Plná odpovědnost za zjištění skutkového stavu tedy v současné době lpí na účastnících řízení. Jelikož je zjišťování skutkového stavu funkčním procesem, je jeho základním projevem časová náročnost. Každé soudní řízení vyžaduje určitý čas, který představují na sebe navazující procesní úkony účastníků řízení, jež uvádí skutková tvrzení a označují důkazy k jejich prokázání. Protože jde ze zásady projednací o činnost příslušející výhradně účastníkům řízení, je pouze v závislosti

---

<sup>8</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 7/2009 Sb. sněmovní tisk 478.

<sup>9</sup> BUREŠ, J. Úprava koncentrace řízení v občanském soudním řádu účinná od 1. 7. 2009. *Bulletin advokacie*, roč. 2009, č. 12, s. 30.



na jejich odpovídající aktivitě, jak dlouhý čas si adekvátní zjišťování skutkového stavu vyžádá. Čím déle účastníci řízení otálí s představením relevantních tvrzení a důkazních návrhů, tím déle trvá proces a je tak prodlužována předmětná nejistota účastníka řízení, který se v procesu ocitl. Pokud si v této souvislosti uvědomíme, že součástí práva na spravedlivý proces je soudní řízení v přiměřené lhůtě, dojdeme k závěru, že v současné době, kdy zásada projednací svazuje ruce soudu a zjišťování skutkového stavu plně klade na bedra účastníků řízení, jsou to oni, kdo je odpovědný za to, aby tato součást práva na spravedlivý proces byla naplněna a nebyla porušována. Každé účelové nebo nedbalé otálení v odpovídající činnosti při zjišťování skutkového stavu protahuje celkovou dobu civilního procesu a tím nejistotu účastníků řízení. Může tak docházet k zaviněným průtahům v soudním řízení, které by byly plně v moci účastníka řízení. Při striktní aplikaci zásady projednací by nemohl být soud katalyzátorem urychlení proces – například vyhledat nebo si vyžádat odpovídající důkazní prostředek – a bylo by plně v moci účastníka řízení protahovat spor k újmě své protistrany. Tam, kde je zjišťování skutkového stavu plně a pouze v moci účastníků řízení, by měly nastoupit nástroje, které nejsou závislé na činnosti soudu, ale působí stimulačním efektem na činnost účastníků řízení při zjišťování skutkového stavu. Taková opatření lze hledat v normách, které formují civilní proces sporný a jejichž prostřednictvím dochází k naplnění práva na spravedlivý proces tím směrem, že je zajištěno řízení v přiměřené lhůtě. A takové mechanismy lze od zákonodárce očekávat vzhledem k čl. 6 Úmluvy na ochranu lidských práva a základních svobod. Jde o mechanismy, které institucionalizují odpovědnost účastníků řízení za spravedlivý proces – proces bez zbytečných průtahů.

### **3. MECHANISMUS STIMULACE PROCESNÍ AKTIVITY ÚČASTNÍKŮ ŘÍZENÍ.**

Za účelem toho, aby si účastníci řízení byli vědomi své odpovědnosti za naplnění práva na spravedlivý proces, zavádí zákonodárce určité procesní instituty, které mají stimulovat včasnou procesní aktivitu odpovědných subjektů. Oprávněnost takto cílených zákonných opatření spočívá ve výše vyloženém principu proporcionality, kdy lze po účastníku řízení oprávněně požadovat, aby byl aktivní v obraně a prosazení svých zájmů. Stále mluvíme o rovině civilních řízení sporných. Jejich konstrukce spočívá na kontradiktorním postavení a soutěžení stran. Jsou to pouze účastníci řízení, kdo je odpovědný a je s to představit skutkové okolnosti případu. Soud není oprávněn zjišťovat skutkový stav. Veškerá procesně materiální aktivita je v rukou účastníků řízení, kteří tak mají ve své moci dobu, po jakou bude možné proces časově protahovat.

Aby zákonodárce zabránil účastníkům nekonceptně a účelově protahovat civilní soudní řízení, čímž by docházelo v průtahům v právní nejistotě dotčených účastníků řízení, stanoví občanský soudní řád, jako procesní právní předpis, časové limity. Jde o hranice v procesu, jejichž uplynutím se uzavírá účastníkům řízení další

možnost skutkové procesní aktivity. Mluvíme o procesních prekluzivních lhůtách.<sup>10</sup> Účastníci řízení tak předem znají časový prostor, v němž je přípustné uplatňovat skutková tvrzení a důkazní návrhy. Mimo příslušný časový rámec to již možné není. Vymezené procesní úkony jsou podle svého obsahu soustředěny do zákonem stanovených roků a lhůt.<sup>11</sup> Prekluzivní lhůty jsou běžnou součástí právního řádu, pokud jde o práva vyplývající z hmotněprávních předpisů,<sup>12</sup> a své místo tak mohou mít i v případě práv procesního charakteru. Jejich role v právním systému vychází ze skutečnosti, že každá osoba, která má zájem na ochraně svého subjektivního soukromého práva, jej musí i náležitě uplatňovat v čase, který je k tomu objektivně stanoven. S ohledem na případnou procesní neaktivitu lze s vysokou pravděpodobností hraničící s jistotou předpokládat, že strany žádnými vhodnými prostředky objasňujícími skutkový stav věci nedisponují. Je proto mylné se domnívat, že účinky prekluzivních lhůt tak, jak ukončují v určitém okamžiku procesní aktivitu účastníků řízení, znemožňují soudu vydat rozhodnutí, které bude v souladu s hmotněprávními poměry.<sup>13</sup> Racionalita zavedení prekluzivních lhůt do civilního procesu spočívá v tom, že účastník řízení již nemá prostor pro kalkul, kdy uvádět významné skutečnosti potřebné ke zjištění skutkového stavu případu. Účastník řízení si tak je vědom, že jedinou možností jak úspěšně obstát ve sporu, je plnit svou procesní odpovědnost včas resp. v čase mu určeném.

Na příkladu platné a účinné právní úpravy České republiky se od poloviny roku 2009 setkáváme s univerzální působností institutu zásady koncentrace řízení, jež je konstrukcí procesních prekluzivních lhůt. Tato zásada, kterou znal již zákon daný dne 1. srpna 1895 č. 113 ř. z. o soudním řízení v občanských rozepřích právních (civilní řád soudní), je dnes patrně vůdčí zásadou zjišťování skutkového stavu účastníky řízení. Do jaké míry jsou ale její účinky souladné s právem na spravedlivý proces? Lze uvažovat o modifikaci současné právní úpravy zásady koncentrace řízení, aby co nejlépe odrážela požadavek

---

<sup>10</sup> MACUR, J. Problémy legislativní úpravy prekluzivních lhůt k urychlování civilního soudního řízení. *Právní rozhledy*, 1999, roč.7, č. 7;

<sup>11</sup> Pojem *soudní rok* zavedl do českého civilního procesu civilní řád soudní z roku 1895. Jde o označení doby, ve které soud jedná o věci samé. *Masarykův slovník naučný*. Díl VI. Praha : ČS Kompas, 1932, s. 199. Doba provádění procesních úkonů, která je vymezena dnem a hodinou, a také zpravidla místem soudní budovy. VESELÝ, F. X. *Všeobecný slovník právní*. Díl 4. Praha: Nákladem vlastním - komisi knihkupectví F. Topiče, 1899, s. 103.

<sup>12</sup> zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů; § 583.

<sup>13</sup> MACUR, J. Koncentrace řízení a procesní prekluzivní lhůty podle novely občanského soudního řádu č. 30/2000 Sb. *Bulletin advokacie*, 2001, roč. 8, č. 1, s. 8.

rychlosti řízení, ale přitom proporcionálně zachovala i právo na právní pomoc a soudní ochranu? V následujícím závěrečném oddílu této stati, bych rád vyvolal úvahu nad současnou právní úpravou a možnou inspirací vzhledem k zmíněné proporcionalitě.

#### **4. ABSOLUTNÍ A RELATIVNÍ ÚČINKY KONCENTRACE ŘÍZENÍ.**

Účinky koncentrace řízení dle občanského soudního řádu ve znění od 1. 7. 2009 působí absolutně, což se projevuje v téměř úplném odmítnutí opožděných skutkových návrhů procesních stran. Tuto právní úpravu považují některé názory za odmítnutí principu právního slyšení u soudu dle čl. 14 Evropské úmluvy a volají po zavedení koncepce relativních účinků zásady koncentrace řízení.<sup>14</sup> Tomuto pojetí odpovídala zásada soustředovací v civilním soudním řádu, kdy s přivolením odpůrce bylo možné účinky koncentrace řízení prolomit a získat prostor k uvádění doplňujících tvrzení a důkazů. Profesor Macur poukazuje na vhodnost relativní konstrukce, jak je uvádí na příkladu německé civilněprocesní úpravy. Předně zdůrazňuje, že účinky prekluze, které s sebou nese koncentrace řízení, nemají penální charakter. Cílem není trestat účastníky řízení, ale zabránit neodůvodněným průtahům v řízení. Proto v těch případech, kdy je z objektivních důvodů na straně soudu nebo okolností řízení nutné jednání odročit (prodloužit), mohou i účastníci uvádět nové skutečnosti, protože tím sami řízení neprotahují. Průtahy tak nebudou v příčinné souvislosti s jednáním účastníka (např. jednání je třeba odročit kvůli ustanovení znalce).<sup>15</sup> Na negativní účinky absolutního pojetí koncentrace odkazuje profesor Macur i v souvislosti s českou úpravou a zdůrazňuje potřebu protnutí relativními prvky.<sup>16</sup> Absolutní i relativní účinky koncentrace řízení působí na odpovědnost účastníků řízení za zjištění skutkového stavu případu stejným způsobem. V obou modelech nemohou účastníci řízení dopředu předvídat, zda nedojde k potřebě jednání odročit. Nemohou tak taktizovat, pokud jde o včasnost a úplnost skutkových tvrzení a důkazních návrhů, protože k oddálení prekluze dojít může, ale nemusí. Naopak připuštění nových důkazů u formálně odročeného jednání, je v současné době vyváženo zvláštní poučovací povinností soud dle §118a o. s. ř., která je naplňována během koncentračního roku. Nelze stavět do pozadí také význam fáze přípravy jednání, která má fundamentálně podnítit účastníky, aby participovali na koncentračním roku, jsa si plně vědomi potřeby tvrdit a prokazovat. Nezaviněné překážky v plnění procesních povinností

---

<sup>14</sup> LAVICKÝ, P. STAVINOHOVÁ, J. Sankce v civilním právu procesním. *Právní fórum*. 2008, roč. 5, č. 9, s. 374.

<sup>15</sup> MACUR, J. Koncentrace řízení a procesní prekluzivní lhůty podle novely občanského soudního řádu č. 30/2000 Sb. *Bulletin advokacie*, 2001, roč. 8, č. 1, s. 9.

<sup>16</sup> MACUR, J. K problematice urychlování civilního soudního řízení. *Právní rozhledy*, 2002, roč. 10, č. 3, s. 126.

pak akcentují výjimky z koncentračních účinků dle § 118b odst. 1 o. s. ř.

Vhodným řešením sporu mezi absolutní a relativní úpravou koncentrace se jeví historická úprava civilního řádu soudního. Koncentrace mohla být prolomena ve prospěch skutkového objasnění případu, ale bylo to v moci obou stran, které společnou vůli sice řízení mohly protáhnout, ale ve vlastním zájmu. Nedocházelo k jednostranným obstrukcím a průtahům. Tam, kde je vůle obou stran, aby byla koncentrace prolomena v zájmu doplnění skutkového stavu, postrádá prekluze smysl a odporuje účelu civilního procesu sporného.<sup>17</sup> V rámci rekonstrukce českého civilního procesu by se úvahy o uplatnění koncentrace řízení měly ubírat směrem relativních účinků prekluze, kdy právní úprava civilního řádu soudního může být přínosnou inspirací.

## 5. ZÁVĚR

Jako dovětek své stati podávající úvahu o oprávněnosti kladení nároků na odpovědnost účastníků řízení za zjištění skutkového stavu v přiměřené době, bych zvolil připodobnění právního procesu na proces medicínský. Inspirovalo mě zamyšlení profesora Hory nad společenským významem právního a lékařského povolání, která je obsažena v předmluvě nového vydání učebnic Československého civilního práva procesního.<sup>18</sup> Pokud si představíme, že účastník civilního řízení je pacientem s určitou nemocí či bolestí, nebo jej trápí jiný společenský neduh, můžeme dojít k závěru, že je vlastně v zájmu účastníka řízení být rychle uzdraven. Je natolik neodůvodněné žádat po účastníku řízení, aby sám napomáhal zhojení svých zájmů? Vždyť i pacient je odpovědný za své zdraví tělesné. Nemocný člověk plní pokyny lékaře, aby došlo k nápravě jeho obtíží. Není důvod odhlédnout od odpovědnosti účastníka řízení za to, aby se přičinil aktivně o efektivní a rychlou nápravu svých společenských a majetkových obtíží. Věřme v procesní předpisy, které budou nejen zaručovat naplnění práva na spravedlivý proces, jehož budou účastníci řízení adresáty, ale též doufejme ve stanovení takových pravidel, která vyvolají u účastníků řízení vědomí vlastní odpovědnosti za spravedlivý proces.

Na úplný závěr se musím pozastavit nad dalším připodobněním. Každá léčba začíná diagnózou, jakousi přípravou na léčbu – zjišťováním poruch a nemocí. Váha spravedlivého procesu naplněného v civilním soudním řízení by měla být kladena též na počáteční fázi – a to fázi přípravy jednání. „Příprava jednání je

---

<sup>17</sup> MACUR, J. Problémy legislativní úpravy prekluzivních lhůt k urychlování civilního soudního řízení. *Právní rozhledy*, 1999, roč. 7, č. 7, s. 346.

<sup>18</sup> HORA, V. *Československé civilní právo procesní. I. - III. díl.* Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010.

základem celého procesu a její podceňování bývá pravidelným zdrojem jeho nesoustředěného vedení, při němž soud není vždy schopen reagovat na nepřínosnou důkazní aktivitu stran.<sup>19</sup> Je vhodné poukázat na Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, které se týká principů civilního procesu, jež jsou určeny k jeho zefektivnění. Pátý princip vyjadřuje požadavek, aby nároky, tvrzení a obrany stran a i jejich důkazy byly uvedeny v co nejranější fázi řízení a aby nebyly obecně přípustěny u odvolací instance, a to pouze s výjimkami, které vycházejí z objektivní nemožnosti jejich včasného uplatnění nebo z jiného zvláštního důvodu.<sup>20</sup> V tomto kontextu není bez zajímavosti, že v Ruské federaci je u obchodních sporů koncentrace řízení dokonce předepsána pro konec přípravy jednání.<sup>21</sup>

### Literature:

- C.H. van RHEE (ed.). *The Law's Dealy. Essays on Undue Delay in Civil Litigation*. Antverp. Intersentia, 2004. s. iii. ISBN: 90-5095-388-3
- JURÁŠ, M. *Zásada koncentrace řízení v českém a ruském civilním procesu*. Olomouc, 2011. diplomová práce. UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI. Právnická fakulta;
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jakou součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.;
- Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících;
- BARTONÍČKOVÁ, K. *Zásada rychlosti řízení ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva*. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2007*. 1. vydání. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2007. 771 s. ISBN: 9788071602507
- MACUR, J. *Problémy legislativní úpravy prekluzivních lhůt k urychlování civilního soudního řízení*. *Právní rozhledy*, 1999, roč.7, č. 7, s. 346.

---

<sup>19</sup> David, L. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. I. díl*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009. s. 520.

<sup>20</sup> Council of Europe, Committee of ministers, Recommendation No. R (84) 5 of the committee of ministers to member states on the principles of civil procedure designed to improve the functioning of justice. 28. 2. 1984; [online]. [cit. 12.ledna 2011]. Dostupné na <<https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=603496&SecMode=1&DocId=682030&Usage=2>>

<sup>21</sup> čl. 9 a čl. 65, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ с изм. и доп., вступающими в силу с 23. 12. 2010, [*Arbitražnyj processual'nyj kodeks Rossijskoj federacii*].

- DAVID, L. Co má (též) vliv na délku trvání civilních sporů. Právní rozhledy, 2002, roč. 10, č.9.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 7/2009 Sb. sněmovní tisk 478.
- BUREŠ, J. Úprava koncentrace řízení v občanském soudním řádu účinná od 1. 7. 2009. Bulletin advokacie, roč. 2009, č. 12, s. 30.
- Masarykův slovník naučný. Díl VI. Praha : ČS Kompas, 1932, s. 199.
- VESELÝ, F. X. Všeobecný slovník právní. Díl 4. Praha: Nákladem vlastním - komisi knihkupectví F. Topiče, 1899.
- zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- MACUR, J. Koncentrace řízení a procesní prekluzivní lhůty podle novely občanského soudního řádu č. 30/2000 Sb. Bulletin advokacie, 2001, roč. 8, č. 1.
- LAVICKÝ, P. STAVINHOVÁ, J. Sankce v civilním právu procesním. Právní fórum. 2008, roč. 5, č. 9.
- MACUR, J. K problematice urychlování civilního soudního řízení. Právní rozhledy, 2002. roč. 10, č. 3.
- HORA, V. Československé civilní právo procesní. I. - III. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010.
- DAVID, L. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. I. díl. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009. 1072 s. ISBN: 978-80-7357-460-4
- Council of Europe, Committee of ministers, Recommendation No. R (84) 5 of the committee of ministers to member states on the principles of civil procedure designed to improve the functioning of justice. 28. 2. 1984; [online]. [cit. 12.ledna 2011]. Dostupné na <<https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=603496&SecMode=1&DocId=682030&Usage=2>>
- Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ с изм. и доп., вступающими в силу с 23. 12. 2010, [Arbitražnyj processual'nyj kodeks Rossijskoj federacii].

#### Contact – email

*[juras.marek@seznam.cz](mailto:juras.marek@seznam.cz)*

# **KONKURENCE PRÁVA NA SPRAVEDLIVÝ PROCES A POŽADAVKU NA RYCHLÉ A EFEKTIVNÍ INSOLVENČNÍ ŘÍZENÍ VE SVĚTLE DOSAVADNÍ JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU**

*JAKUB JUŘENA*

Faculty of Civil Law, Masaryk University, Czech Republic

## **Abstract in original language**

Příspěvek rozebírá tři významné nálezy Ústavního soudu, které zrušily některé části insolvenčního zákona. Tyto nálezy fakticky řeší konkurenci mezi legitimním požadavkem na rychlost a efektivnost insolvenčního řízení a právem na spravedlivý proces, které svědčí jeho účastníkům.

## **Key words in original language**

Insolvenční řízení, právo na spravedlivý proces, rychlost a efektivita insolvenčního řízení, fikce zpětvzetí návrhu na povolení oddlužení, popěrné právo věřitelů.

## **Abstract**

This contribution discusses three important rulings of the Constitutional Court that abolished some of the provisions of the Insolvency Act. These rulings solve a conflict between the legitimate demand for speed and efficiency of insolvency proceedings and the right to a fair trial as evidence of its participants.

## **Key words**

Insolvency proceeding, right to a fair trial, speed and efficiency of insolvency proceeding, fiction of withdrawal of proposal for discharge of debts.

Insolvenční řízení, je zvláštním druhem občanského soudního řízení. Řídí se primárně z. č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon) přičemž se subsidiárně použijí ustanovení o.s.ř.

Jelikož je insolvenční řízení řízením, ve kterém má docházet k hromadnému uspořádání majetkových vztahů mezi dlužníkem a osobami, které jsou dotčeny dlužnických úpakem (věřitelé), musí v rámci tohoto řízení být zohledňováno právo na spravedlivý proces.

Jedním z předních cílů zákonodárce při přípravě stávající právní úpravy insolvenčního řízení bylo urychlení dynamiky insolvenčního řízení. Z tohoto důvodu byly do insolvenčního zákona zahrnuty právní nástroje, které mají řízení zefektivnit. Mimo zavedení nejrozličnějších lhůt (, u kterých však často chybí sankce při nedodržení) je dalším

nástrojem i omezení možnosti účastníků řízení odvolávat se proti vydaným usnesením insolvenčního soudu.<sup>1</sup> Tím však mohou být účastníci insolvenčního řízení omezování ve svém právu na spravedlivý proces.

Logicky tedy i<sup>2</sup> na půdě insolvenčního zákona dochází ke střetu mezi legitimním požadavkem na rychlost a efektivnost insolvenčního řízení a na druhé straně práva na spravedlivý proces, které svědčí jednotlivým účastníkům insolvenčního řízení.

Tento příspěvek se zaměřuje na dosavadní judikaturu Ústavního soudu, která se uvedenou problematikou zabírá.

## **1. POPĚRNÉ PRÁVO VĚŘITELŮ**

Jednou z významných novot insolvenčního řízení podle insolvenčního zákona bylo oproti zákonu o konkursu a vyrovnání zrušení popěrného práva věřitelů. Věřitelé, kteří uplatňují své nároky v insolvenčním řízení přihláškou, tak od 1. 1. 2008 nebyly oprávněni popírat (rozměj napadat v rámci insolvenčního řízení) přihlášené pohledávky jiných věřitelů.

Důvodem přijetí takovéto úpravy byla dosavadní praxe konkursních věřitelů, kdy jejich vzájemné (často i účelové a právně neopodstatněné) popěrné úkony v rámci konkursního řízení podle zákona o konkursu a vyrovnání, jednak umožňovali manipulaci s hlasovacími oprávněními ostatních věřitelů (v rámci hlasování ve věřitelských orgánech), jednak řešení takto vzniklých sporů razantně protažovalo konkursní řízení. Cílem nové úpravy tedy bylo odstranění institutu popěrného práva věřitelů zefektivnit průběh insolvenčního řízení.

Podle úpravy účinkující od 1. 1. 2008 náleželo popěrné právo pouze insolvenčnímu správci. Jen správce byl tedy zmocněn k přezkoumávání přihlášených pohledávek, a bylo pouze na něm, zda v souladu se svým právním názorem, jednotlivé přihlášené pohledávky popře.

Z logiky insolvenčního řízení, kdy dochází k zásadně proporcionalnímu uspokojování přihlášených věřitelů, zjištění pohledávky insolvenčním správcem, automaticky znamená, degradaci postavení ostatních přihlášených věřitelů. Přitom neexistoval instrument, který by korekci chybného nepopření pohledávky

---

<sup>1</sup> V insolvenčním řízení se rozhoduje usnesením. Viz § 88 odst. 1 insolvenčního zákona.

<sup>2</sup> Situaci je možné podle mého názoru připodobnit k problematice relativně nového a kontroverzního institutu koncentrace občanského soudního řízení podle.



insolvenčním správcem umožňoval. Z pohledu insolvenčního správce potom tzv. zjišťování přihlášených pohledávek znamenalo největší pravomoc a zároveň, zejména s ohledem na odpovědnost insolvenčního správce za způsobenou škodu dle § 37 insolvenčního zákona, největší odpovědnost.

Neudržitelný a věřiteli kritizovaný<sup>3</sup> stav, kdy se věřitelé v rámci insolvenčního řízení neměli možnost efektivně bránit proti úkonům jiného subjektu insolvenčního řízení (insolvenčního správce), kterými docházelo ke krácení jejich subjektivních nároků vůči majetkové podstatě dlužníka, změnil Ústavní soud dosud svým patrně nejvýznamějším rozhodnutím, které se týká průběhu insolvenčního řízení.

Plenárním nálezem sp.zn. Pl.ÚS 14/10 z 1. 7. 2010 bylo s účinností od 31. 3. 2010 zrušeno ustanovení § 192 odst. 1 insolvenčního zákona, které výslovně zakazovalo popěrné úkony věřitelů. Nález byl mimo jiné odůvodněn právě právem na spravedlivý proces účastníků insolvenčního řízení. Ústavní soud tak v tomto případě rozhodl, že prostředek, kterým byl sledován jinak legitimní požadavek rychlého a efektivního insolvenčního řízení, byl z pohledu práva na spravedlivý proces nepřiměřený.

Insolvenční správce měl při přezkumu přihlášených pohledávek věřitelů (jak naznačuje i zmiňovaný nález Ústavního soudu) postavení orgánu veřejné moci, kdy z pozice nadřazeného subjektu autoritativně rozhodoval o právech přihlášených věřitelů. Na tomto stavu samoosobě nebylo možné spatřovat nic závadného. Problémem však byla neexistence opravného prostředku proti tomuto „vrchnostenském“ zjištění pohledávky insolvenčního věřitele. Havlův argument, že je možné stanovisko insolvenčního správce korigovat působením dohlédací činnosti insolvenčního soudu, který představuje ve svém článku reagujícím na nález Ústavního soudu,<sup>4</sup> nemůže nejen podle mého soudu obstát.<sup>5</sup> Nelze totiž přehlédnout, že koncepce insolvenčního zákona před nálezem Ústavního soudu, světovala přezkum (a následné popření nebo zjištění pohledávky) výlučně do gesce insolvenčního správce. Situace, která by umožňovala soudu v rámci dohlédací činnosti, správci nařídít jaké stanovisko má zaujmout k jednotlivé přihlášené pohledávce by bořila stávající koncept rozdělení rolí insolvenčního soudu a insolvenčního správce,

---

<sup>3</sup> Srovnej: JASENSKÝ, M. : Absence věřitelského popěrného práva je vadou systému insolvenčního práva.

<sup>4</sup> Srovnej: HAVEL, B. : Ústavní soud o zrušení části insolvenčního zákona a chyba systému.

<sup>5</sup> Srovnej: LISSE, L. : Malá poznámka ke kritice zrušení části insolvenčního zákona.

kdy má insolvenční správce své úkoly, které plní samostatně a za jejichž plnění také sám zodpovídá.

Aby bylo právo na spravedlivý proces v souladu s nálezem Ústavního soudu zachováno a věřitelé mohli v rámci insolvenčního řízení efektivně hájit své nároky, zákonodárci tak nezbylo, než do insolvenčního zákona začlenit institut popěrného práva věřitelů.

Institut je de lege lata svázán přísnými podmínkami a zároveň popření pohledávky jiného věřitele, na rozdíl od staré úpravy v zákoně o konkursu a vyrovnání, nemá vliv na hlasovací práva popěrného věřitele.

## **2. FIKCE ZPĚTVZETÍ NÁVRHU NA POVOLENÍ ODDLUŽENÍ A NEMOŽNOST ODVOLÁNÍ**

Další dva nálezy Ústavního soudu, které zrušily ustanovení insolvenčního zákona, rovněž odstranily institut, který měl směřovat k urychlení insolvenčního řízení. Důvodem zde opět byla (mimo jiné) ochrana práva na spravedlivý proces účastníků insolvenčního řízení.

Jedná se o nález sp.zn. Pl.ÚS 42/08 ze dne 21.04.2009 a dále o nález sp.zn. Pl.ÚS 19/09 ze dne 27.07.2010.

Prvním z nálezů došlo ke zrušení části ustanovení § 394 insolvenčního zákona, podle kterého nebylo přípustné odvolání proti usnesení, kterým insolvenční soud bere na vědomí zpětvzetí návrhu na povolení oddlužení.

Oba nálezy jsou odůvodněny obdobnou argumentací. Druhý z nálezů ostatně konstatuje, že ustanovení, které ruší, by bylo možné zrušit již prvním z uvedených nálezů. To však nemohlo být učiněno z důvodu nedostatečné aktivní legitimace stěžovatele.

Ústavní soud zde vyšel z argumentace, která považuje fikci zpětvzetí návrhu na povolení oddlužení podle § 399 odst. 2 insolvenčního zákona za nepřípustnou. Důvodem je, že „... se ve všech vyspělých právních řádech používají např. instituty domněnek výlučně při zjišťování skutkového stavu, tj. při objasňování a zjišťování rozhodných skutkových okolností. Urychlovací instituty (např. kontumační rozsudek nebo prekluzivní lhůty) se tak užívají výlučně v oblasti, na niž dopadá zásada projednací, a není možné v zájmu urychlování řízení užívat tyto prostředky pro dispozici řízením a předmětem řízení.“<sup>6</sup>

Druhý plenární nález potom zrušil již shora zmíněné ustanovení § 399 odst. 2 insolvenčního zákona, podle kterého docházelo k fikci zpětvzetí návrhu na povolení oddlužení v případech,

---

<sup>6</sup> Nález sp. zn. Pl.ÚS 19/09, odst. 18.

kdy se dlužník bez omluvy nedostavil na schůzi věřitelů, na níž se rozhoduje o způsobu oddlužení.

I v těchto případech tedy Ústavní soud upřednostnil právo na spravedlivý proces před instituty urychlujícími řízení.

Následně zákonodárce (proti negativní zákonodárné vůli Ústavního soudu) obnovil původní znění § 394 odst. 2 insolvenčního zákona. De lege lata je tedy opět odvolání proti usnesení, kterým bere soud na vědomí zpětvzetí návrhu na povolení oddlužení, nepřípustné.

Aktuální stav však již podle mého názoru snese i pohled ústavněprávní optikou. Nemožnost odvolání proti takovému usnesení soudu, byla totiž podle mého názoru ústavně nepřípustná, jen v momentě, kdy v zákoně existovala fikce zpětvzetí návrhu na povolení oddlužení v případě nedostavšího se dlužníka. Vzhledem k ochraně práva na spravedlivý proces, byla fikce zpětvzetí Ústavním soudem shledána protiústavní. Jelikož však nebylo možné zrušit ustanovení, které fikci aprobovalo (z důvodu výše zmíněného nedostatku aktivní legitimace stěžovatele), nezbylo Ústavnímu soudu než právo na spravedlivý proces chránit alespoň tím, že odstanil ustanovení, které znemožňuje použít opravný prostředek vůči procesu, kterým je fikce zpětvzetí provedena.

Po následném zrušení fikce zpětvzetí, však již může ke zpětvzetí dojít pouze dispozitivním úkonem účastníka řízení a nespátřuji důvod, proč by v tomto případě mělo být účastníkovi umožněno napravit opravným prostředkem procesní úkon, který sám dobrovolně učinil.

#### Literature:

- JASENSKÝ, M.: Absence věřitelského popěrného práva je vadou systému insolvenčního práva. Epravo.cz [online]. Změněno 2. 12. 2011 [cit. 2011-2-12]. Dostupné z: <file:///C:/Users/David/Desktop/%C4%8D1%C3%A1nek%20pr.%20na%20spravedliv%C3%BD%20proces/absence-veritelskeho-poperneho-prava-je-vadou-systemu-insolvencniho-prava-65673.html>.
- HAVEL, B. : Ústavní soud o zrušení části insolvenčního zákona a chyba systému. Epravo.cz [online]. Změněno 2. 12. 2011 [cit. 2011-2-12]. Dostupné z: <file:///C:/Users/David/Desktop/%C4%8D1%C3%A1nek%20pr.%20na%20spravedliv%C3%BD%20proces/ustavni-soud-o-zruseni-casti-insolvencniho-zakona-a-chyba-systemu-65111.html>.
- LISSE, L. : Malá poznámka ke kritice zrušení části insolvenčního zákona. Epravo.cz [online]. Změněno 2. 12. 2011 [cit. 2011-2-12]. Dostupné z: <file:///C:/Users/David/Desktop/%C4%8D1%C3%A1nek%20pr.%20na%20spravedliv%C3%BD%20proces/mala-poznamka-ke-kritice-zruseni-casti-insolvencniho-zakona-66193.html>.

-

**Contact – email**  
*165820@mail.muni.cz*

## **PRÁVO NA SPRÁVEDLIVÝ SOUDNÍ PROCES – PROBLÉM SOUDŮ, KTERÝ JE JINDE V NAŠÍ SPOLEČNOSTI VYŘEŠEN.**

*VÁCLAV KAMARYT*

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

### **Abstract in original language**

Právo na spravedlivý soudní proces je nevyřešený problémem soudů, jako institucí zajišťujících výkon jedné ze složek státní moci. Je zajímavé, že ve většině ostatních oblastí života naší společnosti tento problém vyřešen je. Aby tomu tak bylo i při výkonu té složky státní moci, které se říká soudní, stačí málo. Stačí dodržovat základní filosofická pravidla platná pro právní vědy, dále pak uvědomit si vývoj, který lidstvo prodělalo od dob rozpadu prvobytně pospolné společnosti a k tomu důsledně dbát na dodržování teorie dělby moci jako základního teoretického postulátu fungování demokratické společnosti.

### **Key words in original language**

Stát, soudy, spravedlivý soudní proces, státní moc, teorie dělby moci, člověk, společnost, jedinec, práce, kvalitní práce, nekvalitní práce.

### **Abstract**

The right to a just lawsuit is an unsolved problem of law courts as institutions providing for the execution of one of the components of the state authority. It is interesting that in most other spheres of life of our society this problem has been solved. To provide for this also in the execution of the component of the state authority which is called juridical, little will do. It is sufficient to keep the basic philosophic rules valid for jurisprudence and further to realize the development which the mankind has gone through since the times of primitive communal system, and in addition to that, to be very particular about in keeping to the theory of separation of powers as the basic theoretic postulate of a democratic society functioning.

### **Key words**

State, law courts, just lawsuit, state authority, the theory of separation of powers, person, society, individual, work, high-quality work, low-quality work.

## **1. ZÁKLADNÍ FILOSOFICKÁ PRAVIDLA**

Zmínil jsem se, že jednou z podmínek odstranění dlouhotrvajících soudních sporů je požadavek na respektování základních filosofických pravidel platných pro práci v oblasti právních věd.

O jaká pravidla jde?

## **2. SPOLEČENSKÁ PODSTATA ČLOVĚKA**

Za základní považují pravidlo, které vychází z Aristotelova poznatku, v němž řekl, že člověk je tvor společenský a potřebuje společnost k zajištění svého bytí....<sup>1)</sup>

Tento poznatek pak J. J. Rousseau rozvedl dále, když pravil, že člověk je tvor společenský a bez společnosti není schopen uspokojovat svoje potřeby na takové úrovni, na jaké je uspokojuje tím, že žije ve společenství s jinými členy svého druhu.<sup>2)</sup>

Z uvedených poznatků pak vyplývá příkaz, který ukládá povinnost respektovat společenskou podstatu člověka.

Pokud budeme respektovat tento fakt, pak si musíme přiznat, že žít v kolektivu lidí je právem každého člověka. Právem, které existuje objektivně a nezávisle na existenci toho kterého, jedince. Vztahuje se tedy ke každému člověku jako k příslušníkovi určitého živočišného druhu a nikoliv pouze ke konkrétní osobě. Právo žít v kolektivu lidí tak můžeme označit za jedno ze základních lidských práv.

Člověk však nežije v kolektivu samoučelně, ale proto, že mu život v kolektivu umožňuje lepší uspokojování jeho potřeb. Lze tedy tvrdit, že potřeba a možnost lepšího uspokojování potřeb je objektivním a na konkrétním jedinci nezávislým motivem sdružování se lidí do kolektivu, přičemž lepší uspokojování potřeb je podmíněno spoluprací jedinců v rámci daného kolektivu lidí. Vzájemná spolupráce pak umožňuje, aby se jednotliví členové daného kolektivu ve své snaze uspokojit svoje potřeby, zaměřili jen na jednu jedinou činnost.

Jednotliví členové daného kolektivu lidí tak nezajišťují svoje potřeby v celém rozsahu, ale zaměřují se jen na určitou činnost a její výsledky nabízejí ostatním členům daného kolektivu za to, že oni budou svojí činností uspokojovat ostatní potřeby každého jedince.

Každý jedinec určitého kolektivu lidí tak vystupuje ve dvojí pozici. Jednak vystupuje jako určitý konkrétní jedinec, který žije v daném kolektivu proto, že činností ostatních členů daného kolektivu budou jeho potřeby uspokojovány na úrovni, jaké by nikdy nedosáhl, kdyby si všechny svoje potřeby uspokojoval sám. A jednak vystupuje v pozici anonymní součásti daného kolektivu, jejímž úkolem jako části daného celku je uspokojovat potřeby každého jeho jednotlivého člena.

Každý člověk, který žije v kolektivu, má tak jako osobnost právo na to, aby jeho potřeby byly kolektivem jako celkem uspokojovány na úrovni odpovídající dosaženému stupni poznání přírody a ekonomickým možnostem daného kolektivu lidí a současně jako anonymní člen daného kolektivu má povinnost svojí činností přispívat

k uspokojování potřeb ostatních jedinců daného kolektivu na výše uvedené úrovni.

Opět. Jde o objektivně a tedy na konkrétním jedinci nezávisle existující právo. Lze tedy tvrdit, že právo na uspokojování potřeb na úrovni odpovídající dosaženému stupni poznání přírody a ekonomickým možnostem daného kolektivu rovněž patří k základním lidským právům.

### **3. VZTAH PRÁVA, POVINNOSTI A ODPOVĚDNOSTI**

Formuloval jsem nově dvě základní lidská práva, přičemž při zdůvodňování druhého jsem se zmínil o právu jedince na uspokojování potřeb a o povinnosti kolektivu uspokojovat potřeby daného jedince.

Dotkl jsem se tedy jednoho ze základních vztahů platných všude v právu. Jde o vztah. Právo, povinnost a odpovědnost.

Každé právo obecně je spojeno s povinností dané právo vykonávat určitým způsobem a s odpovědností za to, že dané právo bude daným způsobem vykonáváno.

Tato vazba však neplatí v oblasti základních lidských práv. V této oblasti se stále mluví jen o právech a svobodách. O povinnosti vykonávat práva a svobody určitým způsobem a o odpovědnosti za to, že práva a svobody daným způsobem vykonávány budou, jsem dosud neslyšel.

Porušení vztahu práva, povinnosti a odpovědnosti v oblasti základních lidských práv je tak jednou z příčin jejich špatného uplatňování obecně a v jejich rámci i práva na spravedlivý soudní proces.

A obráceně. Důsledné dodržování vazby mezi právem, povinností a odpovědností i v oblasti základních lidských práv je jednou z cest, jak úroveň respektování práva obecně a v jeho rámci i práva na spravedlivý soudní proces v naší společnosti zlepšit.

Začněme třeba tím, že Listinu základních práv a svobod doplníme o povinnost vykonávat každé právo určitým způsobem a o odpovědnost za to, že každé právo bude daným způsobem vykonáváno a přejmenujme ji na Listinu základních práv, svobod, povinností a odpovědnosti.

### **4. STANOVIT, PODLE JAKÉHO ZÁKLADNÍHO PŘÍSTUPU KE ZKOUMÁNÍ DANÉHO PROBLÉMU PŘÍSTUPUJI.**

Jako další pravidlo bychom měli dbát na to, abychom měli jasno v otázce, jaký základní přístup k vědeckému bádání zaujímáme.

Zda ve svém zkoumání preferujeme bytí nebo vědomí. Jinak řečeno. Zda vycházíme z teorie, že člověk pouze poznává a přizpůsobuje svým potřebám to, co existuje objektivně a nezávisle na jeho vědomí, nebo zda vycházíme z teorie, že vše, co existuje, stvořilo nějaké vědomí.

Význam tohoto pravidla vysvětluji na příkladu hledání odpovědi na otázku, co bylo dříve, zda slepice nebo vejce?

Na tuto otázku existují dvě odpovědi. Jedna říká, že dříve byla slepice, protože ta snáší vejce a druhá říká, že dříve bylo vejce, protože z něho se vylíhne kuře. Obě odpovědi, i když si vzájemně odporují, jsou zdánlivě spolehlivě zodpovězeny. Jejich slabinou však je, že neodpovídají na otázku, kde se vzala slepice, resp. vejce?

Uvedená otázka se ve své podstatě ptá na to, jak vznikl život? Pro vznik života máme dvě základní teorie. Jedna říká, že život vznikl postupným vývojem od jednoduchých forem života až po formy složité. Druhá říká, že život stvořil Hospodin.

Pokud budeme při hledání odpovědi na položenou otázku vycházet z teorie o postupném vývoji života, pak musíme vyjít z faktu, že podle této teorie se nový, geneticky změněný, jedinec neobjevuje tak, že se přemění již žijící tvor. Z pohledu této teorie vzniká nový, geneticky změněný, jedinec výhradně tak, že se objeví v zárodku. To znamená, že podle této teorie se život začal vyvíjet od jednoduchých forem ke stále složitějším, až vznikli obratlovci a v jejich rámci i ptáci. V rámci ptáků se jeden druh začal stále více měnit ve slepici až jednoho dne pták, který byl velice podobný slepici, ale slepicí ještě nebyl, snesl vejce a v něm byl zárodek slepice.

## **5. Z TOHOTO POHLEDU TEDY BYLO DŘÍVE VEJCE.**

Pokud však budeme vycházet z předpokladu, že život byl stvořen Hospodinem, pak nám nezbude, než připustit, že Hospodin stvořil dospělé jedince schopné se dále množit. Musel tedy stvořit slepici, která pak snesla vejce.

## **6. Z TOHOTO POHLEDU BYLA DŘÍVE SLEPICE.**

Opět máme dvě zcela protichůdné odpovědi. Jde však o odpovědi logicky zdůvodněné. Jediné, co je v tomto případě nutné vyřešit je otázka jak vznikl život, protože odpověď na otázku co bylo dříve, zda slepice nebo vejce je odvislá právě od vyřešení otázky vzniku života.

A tak je to i s hledáním odpovědi na ostatní otázky. Např. i hledání odpovědi na otázku co je a kde se vzal stát je ovlivněno výše uvedeným pravidlem.



Pokud budu vycházet z teorie, že vše existuje nezávisle na člověku a člověk to jen svými smysly poznává a upravuje podle svých potřeb, pak musím připustit, že i stát musel existovat daleko dříve, než ho byl člověk schopen vnímat a i nadále existuje i nezávisle na vůli člověka.

V tomto případě pak bude stát území potřebné k uspokojení potřeb a vznikl v okamžiku, kdy první živý tvor dokázal uhájit určité území před ostatními predátory.

## **7. MLUVIT V TOMTO PŘÍPADĚ O LIDECH A ORGANIZOVANÉM NÁSILÍ NEMÁ SMYSL.**

Pokud však budu vycházet z předpokladu, že stát vznikl až v důsledku vědomé činnosti člověka, pak vyvstane řada názorů a návrhů na to, jak by měl stát být definován. Vznik pak bude rovněž datován různě. Oboje v závislosti na zvolených kritériích.

Ať zvolíme jakékoliv řešení, v každém případě musíme začít s odpovědí na otázku. Podle čeho člověk stát utvořil? Zcela si ho zcela vymyslel, nebo ho jen převzal odjinud a upravil si ho podle svých představ a tužeb?

## **8. ZÁKAZ PERSONIFIKACE**

Další pravidlo, které je nutné při řešení našeho problému respektovat, je Hobbesem formulované pravidlo, které jsem nazval „Zákaz personifikace“. Hobes ho formuloval, když řekl, že vědě škodí, když se jména těl dávají vlastnostem a jména vlastností se dávají tělům.<sup>3)</sup> Jako příklad nesprávného spojení, pak uvedl spojení „církve se vlévá“.

Domnívám se, že není potřeba příliš složitě vysvětlovat fakt, že církve není objektivně (tedy nezávisle na vůli člověka) existující subjekt schopný vlastního volního jednání. Církve nemá vlastní vědomí, a proto nemůže vědomě jednat. Nemůže tedy dělat nic, co by se dalo nazvat vléváním. A protože není ani ovládána fyzikálními zákony, jako např. voda, nemůže se vlévat ani na základě fyzikálních zákonů. Proto je spojení „církve se vlévá“ špatné.

Termín „Církve“ je jen člověkem vymyšleným termínem označujícím určitou skupinu lidí.

To samé platí i pro soudy. Soudy také nejsou objektivně (tedy na lidské vůli nezávisle) existujícím subjektem. Ani soudy tedy nemohou být spojovány s něčím, co může nastat jen jako důsledek vědomého jednání.

A protože v lidské společnosti mohou vědomě jednat jen lidé, je nutné i právo na spravedlivý soudní proces přestat spojovat s anonymní a nepoznatelnou bytostí nazývanou soudy, a je nutné si uvědomit, že právo na spravedlivý soudní proces je porušováno výhradně lidmi. A to lidmi, kteří si jako svůj podíl na celospolečenském uspokojování

potřeb jedinců v rámci daného kolektivu (tedy občanů našeho státu) vybrali povolání soudce.

## **9. PŘESNÁ DEFINICE POJMŮ**

Dalším z Hobbesem formulovaných pravidel je pravidlo, které jsem nazval „Pravidlo přesné definice pojmů“. Hobbes ho definoval slovy, když řekl, že věda začíná tak, že se přesně vymezí význam jednotlivých slov a z nich se pak utvářejí úsudky.<sup>44)</sup>

Pro právní vědy však toto pravidlo nestačí. Je ho potřeba poněkud konkretizovat. Při tom je nutné vycházet z obecného faktu, že právní normy jsou pravidla, která člověku říkájí, jak se má chovat. Proto je nutné za každým použitým právním termínem vždy vidět přesně definované lidské jednání.

V našem případě to, v návaznosti na dříve uvedené, znamená, že právo na spravedlivý soudní proces je jen jiným termínem pro právo na kvalitní práci lidí, kteří vykonávají tu složku státní moci, které se říká soudní.

Uvedené konstatování vychází z poznání, že člověk může uspokojovat svoje potřeby jen prací. I soudci tedy musí pracovat. A pracují tak, že vykonávají jednu ze složek státní moci – moc soudní.

Pokud tedy soudní spory trvají příliš dlouho, pak je to možné jedině proto, že soudci odvádějí svoji práci nekvalitně, na úrovni, která neodpovídá možnostem naší společnosti.

Porušují tedy nejen naše základní lidské právo na výkon státní moci v souladu se zákonem a na spravedlivý soudní proces, ale porušují i právo na uspokojování potřeb na úrovni odpovídající možnostem našeho státu.

Porušují tak hned nejméně tři naše základní lidská práva a to mají být jedním z garantů zákonnosti v tomto státě.

Na posledně uvedené právně filosofické pravidlo pak navazuje pravidlo, podle něhož je nutné stejné lidské jednání nazývat stejně.

Důvodem je skutečnost, že člověk naprosto běžně používá pro stejná lidská jednání různé termíny. A to platí i pro oblast tvorby práva.

Např. skupinu lidí, kteří se sdružili za účelem realizace společných zájmů, jednou nazýváme občanské sdružení, jindy politická strana, církev atd.

Při respektování pravidla stejně nazývat stejné dospějeme i k následujícímu zjištění.

Ve vztahu k základním lidským právům mluvíme o právech. V ust. § 87 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích se píše, že kárným proviněním je mimo jiné i zaviněné porušení povinností soudce.

Vezmeme-li v úvahu fakt, že za zaviněné porušení povinností je potřeba považovat i nerespektování zákona soudcem a dále i fakt, že v ust. § 329 zák. č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku je lidské jednání, jehož podstata spočívá ve výkonu pravomoci způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu s cílem někoho poškodit, způsobit mu těžkou újmu nebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch, označeno za zneužití pravomoci úřední osobou, tedy za trestný čin, pak bychom, s využitím terminologie použité v Listině, měli skutečnost, že soudce je za takové jednání odpovědný jen kárně, nazvat právem soudce na to, aby nebyl trestně stíhán za svoje jednání, které je v trestním zákoníku označeno jako trestný čin.

A takové právo všichni lidé zcela jistě nemají. Při tom se v čl. 1 Listiny praví, že lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i právech.

Než přikročím k dalšímu bodu, považuji za nutné upozornit na to, že já ve svém bádání vycházím z priority bytí. Tedy z toho, že člověk žije v nějakých objektivních podmínkách svého života, ty poznává a přizpůsobuje je svým potřebám. To platí i pro právo. I právo je v mém pohledu pouhým odrazem konkrétních poměrů života dané společnosti lidí, a promítají se do něho potřeby a touhy těch, kteří obsah práva stanovují.

## **10. RESPEKTOVAT VÝVOJ V LIDSKÉ SPOLEČNOSTI**

Proto tvrdím, že s řešením problémů s právem na spravedlivý soudní proces nám může pomoci i pohled na vývoj lidské společnosti.

Lidská společnost se na této planetě objevila v důsledku vývoje jako společnost živých tvorů, kteří úrovní svých vědomostí nijak zvlášť nepřevyšovali ostatní živé tvory.

Člověk žil pro to, aby žil a po ničem jiném netoužil.

Z přírody získával právě jen to, co potřeboval k přežití prostě proto, že víc toho získat nedokázal.

Lidská společnost v této době byla společností rovnoprávných a majetkově a mocensky nerozdělených lidí.

Postupem doby však člověk získával o okolní přírodě stále více nových a nových poznatků a to mu umožnilo získat z přírody víc, než jen to, co potřeboval k přežití.

Krátce na to si uvědomil, že může majetek, který v danou chvíli pro přežití nepotřebuje, schovat na doby pozdější. Tak postupně začal hromadit majetek.

Na to navazovalo majetkové a později i mocenské rozdělení lidské společnosti.

Lidská společnost se tak postupně přeměnila ze společnosti rovnoprávných, majetkově a mocensky nerozdělených lidí na majetkově a mocensky rozdělenou společnost nerovnoprávných lidí.

Klasickým příkladem je římská otrokářská společnost.

Novému stavu ve společnosti bylo nutné přizpůsobit i do té doby existující právní řád.

Bylo nutné přeměnit právní řád prvobytně pospolné společnosti, který chránil především člověka a život na právní řád otrokářské společnosti, jehož cílem měla být především ochrana majetku.

## **11. NOVÉ POMĚRY VE SPOLEČNOSTI SI TEDY VYŽÁDALY I NOVÉ POMĚRY V PRÁVU.**

Poznávání přírody člověkem pokračovalo dál. Otrokářský řád byl nahrazen řádem feudálním, ale protože proces uspokojování lidských potřeb nezaznamenal větších změn, byly i změny v právu jen nevýznamné. Chudý a bezmocný člověk přestal sice být pouhou věcí, ale stal se jakýmsi příslušenstvím půdy. Na jeho osobní postavení v rámci společnosti to však nemělo podstatnější vliv.

Poznávání přírody člověkem i v této době pokračovalo a člověk učinil jeden z největších objevů v procesu uspokojování svých potřeb. Přišel na to, že může proces zhotovování jednoho výrobku rozdělit na řadu jednoduchých a na sebe navazujících operací.

Tento objev byl velmi významným zásahem do procesu uspokojování potřeb, protože otevřel cestu ke vzniku tovární výroby. Zpočátku šlo o manufaktury a později pak o tovární strojovou výrobu.

Továrna. To je něco zcela jiného, než půda. Továrnu nechá člověk postavit tam, kde je to pro něj nejvýhodnější, zatímco půda je vázána na určité předem dané místo.

Přechod na tovární strojovou výrobu tak vyvolal potřebu osobního osvobození chudého a bezmocného člověka z jeho závislosti na majitelovi půdy.

Když chtěli majitelé továren získat politickou moc na úkor majitelů pozemků, museli na svoji stranu získat i chudé a bezmocné a proto do svého programu zařadili i taková hesla jako rovnost, volnost, bratrství. Tedy základ základních lidských práv.

Tak se do starého a potřebám chránit především majetek uzpůsobeného právního řádu dostal zcela nový prvek. Dostala se do něj základní lidská práva, jejichž cílem bylo a je chránit především člověka a jeho život.

Na tento zcela nový prvek však nebyl právní řád jako takový připraven a ani dodnes nebyl tomuto stavu přizpůsoben. Mocní v této souvislosti připustili jen takové změny v právu, které byli nuceni připustit proto, aby na svoji stranu získali chudé a bezmocné.

Pozdější vývoj v rozšiřování katalogu základních lidských práv pak byl opět jen výsledkem bojů mezi bohatými a mocnými a chudými a bezmocnými.

V žádném případě nešlo o přestavbu práva na stav, který by odpovídal novým poměrům v lidské společnosti. Poměrům existence sice majetkově a mocensky rozdělených, ale právně rovnoprávných lidí.

Proto je současný právní řád nesourodou směsicí starého a potřebám chránit majetek uzpůsobeného právního řádu a nových, potřebám chránit člověka, uzpůsobených prvků.

S tím jsou pak spojeny i problémy v aplikaci práva v naší současné společnosti. Včetně problémů s příliš dlouhými soudními spory.

Proto je jedním ze způsobů, jak tyto problémy odstranit, potřeba dokončit přestavbu práva tak, aby právo odpovídalo daným odměrům v lidské společnosti.

## **12. TEORIE DĚLBY MOCI.**

Problém našeho soudnictví spočívající v příliš dlouhém a problematickém vedení soudních sporů však nesouvisí jen s výše uvedenými změnami ve společnosti a zaostáváním právního řádu za nimi.

Problém našeho soudnictví souvisí i s překrucováním základního teoretického postulátu výstavby a fungování demokratického právního státu.

### **Souvisí s překrucováním teorie dělby moci.**

Teorie dělby moci je teoretický postulát, který vznikl jako bezprostřední reakce na tehdy panující poměry v lidské společnosti, v nichž stál v čele státu jediný a nikomu na zemi neodpovědný člověk, který veškerou moc soustředil ve svých rukách.

Byl člověkem, který stanovoval pravidla, podle nichž se měli ostatní lidé chovat, rozhodoval o jejich aplikaci do života společnosti a v konečné fázi řešil i spory v dané společnosti vznikající.

To vytvářelo předpoklady pro svévoli a nezákonnost v práci těch lidí, kteří zajišťovali chod daného společenství lidí – daného státu.

Za této situace nebylo rozhodujícím kritériem hodnocení práce státních úředníků dodržování zákonů, ale prosazování vůle panovníka. Proto byla nezákonnost v jejich práci do jisté míry tolerována. Hlavní bylo, že chránili zájmy panovníka.

Tak vznikla představa všemocného a nepostižitelného státního úředníka.

A tento stav hodnocení práce státních úředníků a představa o jejich nepostižitelnosti se zachovaly dodnes.

Je nasnadě, že se takový stav ostatním lidem nelíbil a dodnes nelíbí, a proto hledali a i téma dnešní konference je toho důkazem, že i nadále hledají návod, jak danému stavu předejít.

V minulosti dospěli k poznání, že tzv. „státní moc“ se skládá ze tří relativně samostatných složek - moci zákonodárné, moci výkonné a moci soudní – a že soustředění všech tří složek do jedné rukou je základní podmínkou absolutistického, nebo chcete-li totalitního, způsobu řízení lidské společnosti.

Proto byla vypracována teorie, podle níž je nutné zajistit nezávislost výkonu jednotlivých složek státní moci na sobě navzájem a současně i zajistit možnost jejich vzájemného ovlivňování, jehož cílem by bylo zabránit tomu, aby jedna složka státní moci získala převahu nad ostatními. Možnost vzájemného ovlivňování byla nazvána „Systém brzd“.

Teorie dělby moci tak není jen o nezávislosti výkonu jednotlivých složek státní moci na sobě navzájem, ale je i o existenci brzd, které mají zabránit tomu, aby jedna složka státní moci získala nad ostatními převahu a tím si vytvořila předpoklady pro nastolení totalitního způsobu vlády.

Jaký je stav u nás ve vztahu k soudům?

Ústava v čl. 81 obsahuje text, podle něhož soudní moc vykonávají nezávislé soudy.

Zákon o soudech a soudcích však v ust. § 1 obsahuje text, který říká, že soudnictví v České republice vykonávají nezávislé soudy.

A zde máme základ problému. Ústava vychází z teorie dělby moci a obsahuje požadavek nezávislých soudů, jen pokud jde o výkon té složky státní moci, které se říká soudní. Zákon o soudech a soudcích však obsahuje požadavek na nezávislost soudů jako institucí.

A v tomto duchu je pak formulován i jeho obsah a jsou formulována i rozhodnutí Ústavního soudu ve směru k soudům.

Soudy jsou tak u nás postupně přetvářeny z jednoho ze tří garantů demokratického právního státu, jehož jediným úkolem je zajišťovat výkon státní moci v souladu se zákonem, na soustavu institucí na ostatních částech této společnosti zcela nezávislých. Na soustavu institucí, jejichž zaměstnanci si mohou ve své podstatě dělat, co chtějí bez velkého nebezpečí, že za takové jednání budou výrazněji postiženi.

Názory, které ve vztahu k soudům a jejich nezávislosti na čemkoliv v této společnosti, u nás existují, tak představují přímé ohrožení demokracie jako takové.

### **13. ZÁVĚR.**

Co říci závěrem?

V preambuli naší Ústavy se píše o odhodlání budovat tento stát jako vlast rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku.

I téma dnešní konference je důkazem, že toto prohlášení u lidí, kteří se věnují výkonu moci soudní, jaksí neplatí. Oni od nás požadují, abychom my jejich potřeby uspokojovali jen a výhradně kvalitní prací, zatímco oni si stále hlasitěji přisvojují právo uspokojovat naše potřeby prací nekvalitní.

Tím nejen, že porušují rovnoprávnost všech, ale současně dávají najevo, že jejich vědomost o povinnostech vůči druhým poněkud pokulhává a odpovědnost vůči celku je něco, co je vůbec nezajímá.

Konkrétně. Příčinou současného neutěšeného stavu v našem soudnictví je skutečnost, že soudci mají právo na to, aby nebyli trestáni za svoje jednání popsané v trestním zákoně jako trestný čin a současně mají právo na to, aby neodpovídali za škody, které při výkonu své funkce vědomě způsobí.

A to je v rozporu nejen s právem na rovnost práv, ale je to v rozporu i se samou postatou člověka jako tvora společenského, který jen ve společnosti jiných lidí může uspokojovat svoje potřeby na úrovni, na jakou je zvyklý.

### **Literature**

- 1) Aristoteles, Politika, Praha, Jan Laichtner, 1939, str. 19
- 2) Rousseau J. J., O společenské smlouvě, Praha, 1949, str. 40 an.
- 3) Hobbes T., Leviatan, Praha, Melantrich, 1941, str. 307
- 4) Hobbes T., Leviatan, Praha, Melantrich, 1941, str. 81 an.

**Contact – email**

*v.kamaryt@centrum.cz*



## **ZAMYŠLENÍ NAD NEZAPOČTENÍM VAZBY V TRESTNÍM ŘÍZENÍ VE VZTAHU K PRÁVU NA SPRAVEDLIVÝ PROCES**

*KAMILA KLVAČOVÁ*

Právnická fakulta UP Olomouc, Česká republika

### **Abstract in original language**

Článek se věnuje problematice nezapočtení vazby uložené v jiném trestním řízení v následně probíhajícím trestním řízení, jak z důvodu odsouzení k nižšímu trestu odnětí svobody, než byla délka vazby (první případ), tak následného zproštění obžaloby osoby ve vazbě (druhý případ). Dle ustanovení § 92/3 trestního zákoníku "není-li započtení vazby možné, přihlédne soud k této skutečnosti při stanovení druhu trestu, popřípadě jeho výměry". Toto obecné soudy však ignorují a ani jako předběžnou otázku vykonanou vazbu v jiném řízení neposuzují. Neaplikací této normy došlo dle autorky příspěvku k porušení práva na spravedlivý proces. Věc prošla (v prvním i druhém případě) všemi instancemi obecných soudů a v prvním případě byla v ní i odmítnuta ústavní stížnost mj. s poukazem na možnost odškodnění dle zákona č. 82/1998 Sb., v platném znění, v druhém případě byla ústavní stížnost podána. Přes odmítnutí ústavní stížnosti jde dle autorky o porušení práva na spravedlivý proces, nebylo aplikováno kogentní ustanovení trestního zákoníku a v důsledku toho omezena osobní svoboda bez možnosti rovnocenné kompenzace.

### **Key words in original language**

nezapočtení vazby do uloženého trestu; trestní řízení; právo na spravedlivý proces, soudní rozhodnutí (obecných soudů vč. Nejvyššího soudu ČR, Ústavního soudu; ústavní stížnost

### **Abstract**

The article focuses on the matter of failure to set off the time of custody imposed in the course of another criminal procedure within the scope of a subsequently held criminal procedure, due to both imposing of a term of imprisonment being shorter than the term of custody (first case) as well as a subsequent discharge of the person being held in custody (second case). The provisions of Sec. 92/3 of the Criminal Code stipulate that "in case that setting off the time of custody is not possible, the court shall consider this fact in connection with determination of the type of sentence, resp. its length". However, courts of general trial jurisdiction ignore this fact and they do not consider the time served in custody in connection with another procedure even as a preliminary matter. The author of the article believes that the failure to apply the aforementioned Code proves to be a breach of the right to a fair trial. The matter has gone (in both the first and second cases) through all the instances of courts of general trial jurisdiction and, in the first case, a constitutional complaint was rejected, with a reference – inter alia – to the possibility of a

compensation in accordance with Act no. 82/1998 Coll. as amended while, in the second case, a constitutional complaint was filed. The author believes – in spite of the rejected constitutional complaint – that the right to a fair trial was breached; a peremptory provision of the Criminal Code had not been applied, thus limiting the person's freedom without the possibility of an equivalent compensation.

## Key words

sett of the time of custody against imprisomnet , the criminal procedure, the right too , to a fair trial, judicial desicion (of the ordinary courts, of the Supreme, Court of Constituional Court ),Constitutional complaint ,

This is a place very you can write your contribution. Please use only the permitted styles for the formatting.

istrative deportation, detention of aliens, alien detention proceedings, judicial review of administrative decision

Jako obhájce v trestním řízení jsem se při výkonu obhajoby dvou klientů setkala s postupem především obecných soudů, které dle mého názoru ignorují kogentní ustanovení trestního zákoníku, čímž porušují právo obžalovaných a následně odsouzených na spravedlivý proces.

Z hlediska kazuistiky nyní popíšu dva případy, ve kterých k takovému vadnému postupu především obecných soudů došlo, neboť oba mají určité sice společné podstatné rysy, ale v některých rozhodných skutečnostech se liší.

### 1. PŘÍPAD PRVNÍ:

Městský soud v Brně shledal vinným klienta M. ze spáchání trestného činu krádeže (dvěma skutky) a poškozování cizí věci, za což byl odsouzen k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání 2 let (hmotněprávně posuzováno podle trestního zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění do 31.12.2009; dále jen "trestní zákon"). V této věci byl klient M. ve vazbě, proto vznikl důvod nutné obhajoby, kterou jsem vykonávala. Neboť však šlo o recidivistu, byl ve vazbě i za jiné skutky v jiných dřívějších trestních řízeních a jedním z nich bylo trestní řízení vedené Okresním soudem v Ostravě, za majetkovou trestnou činnost, kde byl klient M. ve vazbě 4 měsíce. V tomto řízení došlo k uložení souhrnného trestu, kterým byl současně zrušen i jiný předchozí trest uložený Okresním soudem v Břeclavi, ovšem souhrnný trest byl uložen v takové výměře, že si jej klient M. odpykal již výkonem trestu uloženým Okresním soudem v Břeclavi a měsícem vazby v řízení u Okresního soudu v Ostravě a tudíž u něj došlo k tzv. přesezení vazby o 3 měsíce.

V rámci trestního řízení vedeného u Městského soudu v Brně obhájce navrhl, aby ve smyslu ustanovení § 38 odst 3. trestního zákona soud jako předběžnou otázku před rozhodováním o druhu a výši trestu

posoudil, zda lze předchozí, odsouzeným vykonanou vazbu (u Okresního soudu v Ostravě; v rozsahu 3 měsíců), započítat do nově ukládaného trestu, což podle jeho názoru možné je.

Pokud není započtení vazby a trestu možné podle § ustanovení 38 odst. 1 tr. zákona, které zní: "jestliže se vedlo proti pachateli trestní řízení ve vazbě a dojde v tomto řízení k jeho odsouzení, započítá se mu doba strávená ve vazbě do uloženého trestu, popřípadě do trestu úhrnného nebo souhrnného, pokud je vzhledem k druhu uloženého trestu započítání možné" a ani podle ustanovení § 38 odst. 2 trestního zákona, které zní: " jestliže byl pachatel soudem nebo jiným orgánem potrestán a došlo k jeho novému odsouzení pro týž skutek, započítá se mu vykonaný trest do uloženého trestu, pokud je vzhledem k druhu uloženého trestu započítání možné. Obdobně postupuje soud, uložil-li pachateli trest úhrnný nebo souhrnný", následuje subsidiárně postup dle ustanovení § 38 odst. 3 trestního zákona. Toto ustanovení zní: "není-li započítání vazby nebo trestu možné, přihlédně soud k této skutečnosti při stanovení druhu trestu, popřípadě jeho výměry".

Podle Šámala a kol.<sup>1</sup> není započtení dle ustanovení § 38 odst. 3 trestního zákona možné pouze tehdy, pokud jsou druhy trestů natolik odlišné, že mezi nimi nelze stanovit tzv. kvantitativní proporce, tedy přesně stanovit, v jakém rozsahu je nově uložený trest odpykaný již vazbou. Přihlédnutí k vykonané vazbě se tak dle autora komentáře musí projevit vždy ve prospěch pachatele a pokud není možné přihlédnutí ve formě druhu trestu, projeví se přihlédnutí ve výměře nově ukládaného trestu.

Podle ustáleného výkladu k ustanovení § 38 odst. 3 trestního zákona je soud povinen posoudit otázku, zda lze předchozí, odsouzeným vykonanou vazbu započítat do nově ukládaného trestu, a to předběžně před rozhodnutím<sup>2</sup>.

Městský soud v Brně ani Krajský soud v Brně jako soud odvolací se však s předběžnou otázkou možnosti započtení předchozí vazby odsouzeného klienta M. vůbec nevypořádaly ve smyslu ustanovení § 9 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, v platném zdění (dále jen "trestní řád"), když nedospěly ani k závěru o možnosti započtení vazby, ani nezohlednily případnou nemožnost započtení vazby při ukládání trestu, respektive při stanovení jeho výměry, vůbec se touto otázkou nezabývaly. Přitom dle ustanovení § 9 odst. 1 trestního řádu "orgány

---

<sup>1</sup> Šámal, P., Púry, F., Rizman, S. Trestní zákon. Komentář. I. díl, 6. vydání, Praha : C. H. Beck, 2004, komentář k § 38 odst. 3, s. 340-341

<sup>2</sup> Šámal, P., Púry, F., Rizman, S. Trestní zákon. Komentář. I. díl, 6. vydání, Praha : C. H. Beck, 2004, komentář k § 38 odst. 3, s. 340-341

činné v trestním řízení posuzují předběžné otázky, které se v řízení vyskytnou samostatně;...".

Odsouzený klient M. napadl usnesení Krajského soudu v Brně dovoláním (z důvodu nesprávného hmotněprávního posouzení dle ustanovení § 265b odst. 1 písm. g) a l) trestního řádu, o kterém Nejvyšší soud ČR rozhodl usnesením tak, že odvolání odmítl podle ustanovení § 265i odst. 1) písm. b) trestního řádu. Nejvyšší soud ČR shledal, že námitka odsouzeného klienta M. o nezapočtení vazby dle ustanovení § 38 odst. 3 trestního zákona je námitkou proti výši uloženého trestu. Dle tohoto rozhodnutí "samotný výrok o trestu lze napadat zásadně jen prostřednictvím dovolacího důvodu podle § 265b odst. 1. písm. h) trestního řádu, jímž je neuložení přípustného druhu restu nebo uložení trestu ve výměře mimo zákonnou trestní sazbu". Je však zřejmé, že ani kdyby odsouzený klient M. uplatnil tento dovolací důvod, s dovoláním by neuspěl, neboť mu byl uložen přípustný druh trestu ve výměře spadající do rámce zákonné trestní sazby.

Dle autorky tohoto příspěvku není v souladu s principy právního státu fakt, že není umožněno odsouzenému, který stráví ve vazbě část svého života, aby se mu doba, kdy byl omezen na svobodě, nezohlednila při dalším omezení svobody formou výkonu trestu jen proto, že soud I. instance i odvolací soud se svévolně s takovou předběžnou otázkou nevypořádaly. Proto obhajobě nezbylo než podat ústavní stížnost. Dle autorky příspěvku byla porušena základní práva stěžovatele zakotvená Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

## **2. PŘÍPAD DRUHÝ:**

V roce 2008 a 2009 byl klient H. ve vazbě pro podezření ze spáchání trestného činu loupeže, a to po dobu 7 měsíců. Krajským soudem v Brně byl v tomto řízení zcela zproštěn této obžaloby z důvodu, že nebylo prokázáno, že by trestný čin spáchal klient H. V jiném, následném trestním řízení vedeném u Městského soudu v Brně, byl klient H. uznán vinným ze spáchání přečinů krádeže, neoprávněného opatření, padělání a pozměnění platebního prostředku a poškozování cizí věci (podle zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění; dále jen "trestní zákoník") a odsouzen k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání 16 měsíců.

Proti rozsudku Městského soudu v Brně podal klient H. odvolání, ve kterém mj. namítal, že obhajoba navrhovala v závěrečné řeči, aby soud jako předběžnou otázku dle ustanovení § 92 odst. 3 trestního zákoníku si posoudil délku vazby (dle připojeného spisu Městského a Krajského soudu v Brně) a tuto zohlednil v ukládaném druhu a výměře trestu, což soud I. instance odmítl v ústním odůvodnění s tím, že pro to nejsou splněny podmínky a v písemném odůvodnění se tato skutečnost vůbec neobjevila.

Znění dřívějšího ustanovení § 38 trestního zákona a nynějšího ustanovení § 92 trestního zákoníku je zcela totožné. Krajský soud v

Brně sice po veřejném zasedání na dotaz obhájce přiznal, že o této skutečnosti zapomněl rozhodnout, nicméně toto vše bude napraveno v písemném vyhotovení rozsudku. Ovšem odvolací soud zapomněl i na toto a v písemném odůvodnění se žádná zmínka o posuzování předběžné otázky neobjevila. Naprostou absencí odůvodnění tohoto bodu odvolání byla odsouzenému klientu H. upřena možnost seznámit se s právním názorem odvolacího soudu na tuto problematiku a především důvody, které jej vedly k postupu v rozporu s ustanovením § 92 odst.3 trestního zákoníku. Tím ostatně odvolací soud navázal na soud prvního stupně, který předběžné otázce možnosti započtení předchozí vazby rovněž v odůvodnění vůbec nevěnoval prostor.

Po zkušenosti s dovoláním u případu prvního podal odsouzený H. prostřednictvím obhájce dovolání již podle ustanovení § 265b odst. 1 písm. g), h), l) trestního řádu, nicméně i toto dovolání bylo odmítnuto. Nejvyšší soud tentokrát zastal názor, že ze spisového materiálu nevyplývá, že by časová blízkost dovolávané věci s věcmi, v nichž byl obviněný ve vazbě, jakkoli souvisela a není tedy žádný důvod k tomu, proč by soudy měly namítanou vazbu při ukládání trestu jakkoli zohledňovat. Závěrem podotkl, že pokud ale byly splněny zákonem požadované podmínky, nic nebrání odsouzenému se po českém státu domáhat náhrady škody za nezákonnou vazbu.

Opět byla podána ústavní stížnost, o které dosud nebylo Ústavním soudem ČR rozhodnuto.

Společná právní kvalifikace postupu soudů s ústavně právním prolnutím:

Obecné soudy a v prvním případě i Ústavní soud ČR porušily povinnost aplikovat kogentní normu právních předpisů (trestního zákona, resp. trestního zákoníku a trestního řádu) a svou libovůlí nerozhodly o předběžné otázce, o které rozhodnout měly. Trestní zákon (i trestní zákoník) totiž neposkytuje obecným soudům v tomto směru žádný prostor pro libovůli aplikovat či neaplikovat právní normu obsaženou v ustanovení § 38 odst. 3 trestního zákona či ustanovení § 92 odst. 3 trestního zákoníku. Tím, že nebyla tato norma aplikována, nedošlo k zohlednění vazby obou odsouzených, přičemž po jejím zohlednění by bezpochyby mohl být v obou případech odsouzeným uložen přinejmenším trest odnětí svobody v nižší výměře. Výklad a aplikaci norem jednoduchého práva nelze provádět zcela autonomně, bez ohledu na ochranu základních práv plynoucích z norem ústavního pořádku<sup>3</sup>.

Podle ustáleného výkladu ustanovení § 92 odst. 3 trestního zákoníku se musí skutečnost, že soud přihlédl k vykonané vazbě a vykonanému trestu, jejichž započítání není možné, zásadně projevit ve prospěch

---

<sup>3</sup> II. ÚS 590/08

pachatele<sup>4</sup>. Proto, nepřihlédl-li soud k době pobytu pachatele ve vazbě, nemohlo se přihlédnutí projevit v příznivějším trestu pro pachatele. Výsledný trest je tudíž pro pachatele méně příznivý, než trest, který by mu měl být uložen za daný trestný čin na základě ustanovení trestního zákoníku.

Vazba je nejvýraznějším dočasným zásahem státu do osobní svobody jednotlivce<sup>5</sup>. Ochrana osobní svobody je jedním s nejzákladnějších lidských práv a zásahy do něj by měly být činěny přiměřeně citlivě<sup>6</sup>. V právním prostředí České republiky, jako právního a ústavního státu, je třeba užívat státní moci tak, aby byla vždy naplněna zásada proporcionality. Tuto zásadu je potřeba dodržovat o to úzkostlivěji, je-li zásahem státní moci vůči jednotlivci omezeno některé z jeho základních lidských práv. Dle názoru autorky příspěvku je stát povinen učinit veškeré vhodné kroky k tomu, aby zásah do osobní svobody jednotlivce napravil. Primárně má náprava být na stejné úrovni, tj. má-li soud možnost promítnout omezení svobody do jiného omezení svobody, měl by to prioritně učinit. Teprve v případě, kdy tato možnost není, připadá v úvahu nárok na odškodnění.

Obzvláště v druhém popsaném případě, kdy byl obžalovaný klient H. zproštěn obžaloby a propuštěn z vazby na svobodu, je zásah do jeho osobní svobody flagrantně nekompensovaný. Omezení na osobní svobodě z důvodu podezření, resp. obvinění, a obžaloby z trestných činů, jež obžalovaný H. prokazatelně nespáchal, je výrazným zásahem do práv jedince a navíc ani touto formou bylo nedůvodné, neboť nedůvodné bylo celé trestní stíhání. Na takový postup se pohlíží jako na vadný a nezákonný, jak konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu II. ÚS 590/08. Pro posouzení zákonnosti prostředků trestního procesu, mezi něž uvalení vazby patří, není podle zmíněného nálezu rozhodné, jak orgány činné v trestním řízení vyhodnotily původní podezření, ale to, zda se jejich podezření potvrdilo. V případě, že je toto podezření v průběhu trestního řízení vyvráceno, pohlíží se na všechny úkony orgánů činných v trestním řízení, zejména na ty, jež mají za následek omezení některých práv obviněného za účelem vedení trestního řízení, jako na vadné a protizákonné.

Prostředky nápravy státem způsobeného zkrácení na základních lidských právech jednotlivce, jako je například náhrada škody, ušlého zisku či nemajetkové újmy v penězích, jak vyplývají ze zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, jsou zcela nedostačující, neb osobní svoboda jednotlivce

---

<sup>4</sup> Šámal, P. a kol. Trestní zákoník I. §1 až 139. Komentář. 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, komentář k § 92 odst.3, s. 995

<sup>5</sup> Císařová, D. a kol. Trestní právo procesní. Praha: Linde, 1999, s. 145

<sup>6</sup> Růžička, M; Zezulová, J. Zadržení a vazba v českém trestním procesu. 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, s.5

nemůže být v žádném případě vyvážena penězi, tím spíše ne částkami, jenž v současné době Ministerstvo spravedlnosti ČR, popřípadě, dojde-li k soudnímu sporu, obecné soudy, poškozeným přiznávají. Tyto instituty představují jen minimální nápravu škod způsobených nezákonným zásahem státu do základních lidských práv. Má-li tedy stát možnost tuto újmu, jenž svým nezákonným postupem způsobil jednotlivci, zohlednit při úvahách o dalším zásahu do jeho lidských práv, byť tentokrát již právním řádem aprobovaným, je povinen tak učinit již z úřední povinnosti a zmírnit tak co možná nejvíce dopady svého předchozího nezákonného postupu, nemluvě o situaci, kdy se dotčená osoba tohoto postupu opakovaně domáhá.

V prvním popsaném případě bylo porušeno dle názoru autorky příspěvku zajisté základní právo dle čl. 36 odst. 1 usnesení č. 2/1003 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, dále jen "Listina" a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>7</sup> (dále jen "Úmluva"), na spravedlivý proces. Otázkou zůstává, zda mohlo být rozhodnutí zejména obecných soudů porušeno i základní právo odsouzeného M. dle čl. 8 odst. 1 a odst. 2 Listiny a příp. čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, na zbavení svobody pouze ze zákonných důvodů. Autorka příspěvku zastává názor, že spíše nikoli, neboť při tzv. přesezení vazby není vazba jako celek vadná a nezákonná, na rozdíl od zproštění obžaloby. I přesto však dle jejího názoru došlo k zásadnímu zásahu do základního práva na spravedlivý proces obžalovaného M.

Naopak v druhém shora popsaném případě bylo dle názoru autorky porušeno více základních práv, a to jak základní právo dle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, na spravedlivý proces, tak již také základní právo dle čl. 8 odst. 1 a odst. 2 Listiny a čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, na zbavení svobody pouze ze zákonných důvodů. Tím spíše má stát v současné době stále povinnost kompenzovat nejpřiměřenějším způsobem zásah do osobní svobody jednotlivce, a to promítnutím nezákonné vazby do nově uloženého trestu odnětí svobody.

### **3. MOŽNOSTI NÁPRAVY ANEB JSOU VŮBEC JEŠTĚ NĚJAKÉ?**

V prvním případě, kdy již rozhodl i Ústavní soud ČR, že nedošlo k porušení základních práv a svobod, má de facto odsouzený M. pouze možnost podat individuální stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva dle čl. 35 Úmluvy. Druhou možností je nárok na odškodnění dle zákona č. 82/1998 Sb., v platném znění, dle ustanovení § 8 odst. 1 tohoto zákona, a to majetkové i nemajetkové újmy.

---

<sup>7</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí 209/1992 Sb.

V druhém případě má stále možnost Ústavní soud nálezem zrušit rozhodnutí obecných soudů a nechat soud I. instance ve věci rozhodovat znovu. V tomto případě je stále odsouzený H. ve výkonu trestu, ovšem je nejisté, zda tam s ohledem na délku trvání řízení i před Ústavním soudem ČR bude i po vydání (případně) zrušujícího rozhodnutí. I kdyby trest již vykonal a Ústavní soud ČR zrušil rozhodnutí obecných soudů, proběhlo by celé trestní řízení znovu a pokud by byl odsouzenému H. uložen s přihlédnutím k vykonané vazbě v novém řízení nižší trest než ten, který vykonal, stejně mu zůstane pouze možnost žádat o finanční odškodnění dle zákona č. 82/1998 Sb. Nicméně by takové rozhodnutí zajisté bylo podkladem pro postup obecných soudů v dalších obdobných případech, kterých rozhodně málo není.

**Literatura:**

- Císařová, D. a kol. Trestní právo procesní. Praha: Linde, 1999
- Růžička, M; Zezulová, J. Zadržení a vazba v českém trestním procesu. 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 2004
- Šámal, P., Púry, F., Rizman, S. Trestní zákon. Komentář. I. díl, 6. vydání, Praha : C. H. Beck, 2004, komentář k § 38 odst. 3
- Šámal, P. a kol. Trestní zákoník I. §1 až 139. Komentář. 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, komentář k § 92,

**Contact – email:**

*klvacova@e-advokati.com*



## **OPOŽDĚNÁ SPRAVEDLNOST (JUSTICE DELAYED)**

*JAN KOLBA*

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

### **Abstract in original language**

Příspěvek je zaměřen na požadavek projednání případu (vyřízení věci) v rozumném čase tak, jak je reflektován a rozvíjen v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, Ústavního soudu a Nejvyššího soudu. Pozornost je věnována zejména problematice délky soudního řízení, a to především řízení civilního. V příspěvku jsou naznačeny některé zvláště palčivé příčiny nadměrné délky řízení (vzniku průtahů) a možnosti řešení tohoto problému. To vše s ohledem na to, že potřeba co možná nejrychlejšího řízení (vyřízení věci) spadá sice do okruhu otázek souvisejících s právem na spravedlivý proces (či jej naplňujících), zároveň se však může s tímto právem dostat do kolize. Ve spojitosti s realizací práva na přiměřenou délku (soudního) řízení vyvstávají mnohé otázky, které se dotýkají například práva na nestranný soud či soudcovské etiky.

### **Key words in original language**

Efektivita, nestrannost, právo na spravedlivý proces, průtahy, přiměřená délka řízení, soudnictví, soudní řízení.

### **Abstract**

This article focuses on the requirement of case expedition within a reasonable time as it is reflected and developed in the case law of the European Court of Human Rights, the Constitutional Court and the Supreme Court. Attention is paid primarily to the issue of the length of judicial proceedings and within this group especially to the civil law proceedings. There are also several particularly burdensome causes of the excessive length of proceedings (causes of delays) mentioned, as well as some suggestions for possible solutions. All of the considerations introduced here are made with respect to the fact that the necessity of expedition of a case within a reasonable time falls into the range of issues relating to the right to a fair trial; nevertheless, both principles can come into mutual conflict. As regards the right to a hearing within a reasonable time, there are many doubts affecting other substantial parts of the fair-trial-principle (for example the right to a case heard by an impartial judge) or judicial ethics.

### **Key words**

Delays, effectiveness, impartiality, judicial proceeding, judiciary, reasonable length of proceeding, right to a fair trial.

## 1. RYCHLOST ŘÍZENÍ JAKO PODMÍNKA DOSAŽENÍ SPRAVEDLIVÉHO ROZHODNUTÍ

Ve svém příspěvku na blogu Jiné právo označila Kateřina Šimáčková za pro ni nejnespravedlivější soudní rozhodnutí ta, která nebyla nikdy vydána.<sup>1</sup> Autorka poukázala na nespravedlnost působenou zejména tím, že z nejrůznějších důvodů (ekonomických, administrativních, neznalostních apod.) se případy hodné soudního posouzení před takový orgán nedostanou, a ochrana práv a svobod jednotlivců (čl. 4 Ústavy České republiky) je tedy za takových okolností značně zpochybněna, ne-li zcela vyloučena. Příspěvek se dotýkal závažného společenského tématu, jenž se prolíná míněním zejména neprávnické veřejnosti, že právo (zpravidla) slouží toliko mocným a movitým (nikoliv jen bdělým).

Aniž bych chtěl toto téma jakkoliv dále členit (domnívám se ostatně, že bylo příležitostně Kateřinou Šimáčkovou popsáno a analyzováno), shoduji se s autorkou postu v tom, že se jedná o nanejvýš nešťastné (ne)působení právního řádu a jej realizujících institucí.

Jak je snad možno dovodit i z nadpisu tohoto příspěvku, dovolil bych si nicméně připojit k tomu určitý dodatek: mezi ona nejnespravedlivější soudní rozhodnutí podle mého názoru náleží také ta, která jsou vydána pozdě. To je konec konců vyjádřeno již v ustáleném a okřídleném sousloví: Spravedlnost opožděná, je spravedlnost odmítnutá (Justice delayed is justice denied). Projednání případu v přiměřené době je součástí obsahově širšího a zastřešujícího práva na spravedlivý proces jakožto základního lidského práva.<sup>2</sup> Je nicméně třeba zdůraznit, že všechny požadavky kladené na spravedlivý soudní proces, „nemají vůbec žádnou hodnotu, jestliže žádné soudní řízení není.“<sup>3</sup>

Nutnost slyšení případu v rozumném čase je zdůrazněna samotnou Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) v čl. 6 odst. 1. Tím Úmluva „podtrhuje důležitost výkonu spravedlnosti bez průtahů, které mohou ohrožovat její účinnost a

---

<sup>1</sup> Šimáčková, K. Nejnespravedlivější rozsudky. Blog Jiné právo dne 1. června 2011, <http://jinepravo.blogspot.com/2011/06/nejnespravedlivejsi-rozsudky.html>

<sup>2</sup> Viz např. rozsudek pléna Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. února 1975, ve věci *Golder proti Spojenému království*, stížnost č. 4451/70, § 28 a § 36. Viz též stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. **Cpjn 206/2010**, bod I.

<sup>3</sup> „The fair, public and expeditious characteristics of judicial proceedings are of no value at all if there are no judicial proceedings“ (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Golder*, § 35, *in fine*).

důvěryhodnost.“<sup>4</sup> Požadavek na rychlost projednání případu je dále zakotven v základních právních předpisech mnoha demokratických států.<sup>5</sup>

Podobný přístup již delší dobu prosazuje i český Ústavní soud, jenž ve svých nálezech mnohokrát konstatoval porušení práva na přiměřenou délku řízení, resp. porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Vlivem novelizace zákona č. 82/1998 Sb., provedené zákonem č. 160/2006 Sb. se tato problematika zhmotnila i v rozhodování Nejvyššího soudu. Ten byl z hlediska své sjednocovací role postaven před několik otázek souvisejících s nesprávným úředním postupem spočívajícím v nepřiměřené délce řízení a s poskytnutím zadostiučinění za nemajetkovou újmu takovým úředním postupem vzniklou. I v jeho rozhodnutích je zdůrazňována nezbytnost vydání soudního rozhodnutí v rozumném čase.<sup>6</sup>

Důležitost projednání případu v přiměřené době je nepochybně dána tím, že soudní řízení se vede za účelem dosažení soudního rozhodnutí, kterým se sporná (nejistá) práva a povinnosti definitivně upravují (staví najisto). Pravomocné rozhodnutí soudu tak zpravidla znamená konec nejistoty ohledně existence práva či jemu odpovídající povinnosti pro všechny zúčastněné.

V souvislosti s nepřiměřenou délkou řízení může dojít k několika neblahým situacím, z nichž tou nejextrémnější je ta, kdy k vydání meritorního soudního rozhodnutí nedojde vůbec, ačkoliv soudní řízení zahájeno bylo a po určitou dobu probíhalo. Situace se tak blíží té, kterou popsala Kateřina Šimáčková (viz výše). V civilistickém měřítku se může typicky jednat například o případy sporů pramenících z práva na ochranu osobnosti, v nichž platí (alespoň podle dosavadní judikatury českých soudů), že smrtí („poškozené“) fyzické osoby její právo zaniká, a řízení o tomto právu proto musí být zastaveno;<sup>7</sup> stejné procesní závěry se uplatní v případě smrti (zániku) původce

---

<sup>4</sup> Např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. února 1991, ve věci **Vernillo proti Francii**, stížnost č. 11889/85, § 38.

<sup>5</sup> Např. čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („...*bez zbytečných průtahů*...“), čl. 24 odst. 2 Ústavy Španělska z roku 1978 („...*sin dilaciones indebidas*...“), ve vztahu k trestnímu řízení též dodatek č. 6 k Ústavě Spojených států Amerických z roku 1787 („...*right to a speedy trial*...“).

<sup>6</sup> K tomu viz stanovisko Nejvyššího soudu uvedené v pzn. pod čarou 2 a mnohá další na něj navazující rozhodnutí dostupná na internetových stránkách [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz).

<sup>7</sup> Např. rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. **1 Co 315/2008**, či ve vztahu k náhradě nemajetkové újmy za nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup podle zákona č. 82/1998 Sb., usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. **30 Cdo 3394/2010**.

neoprávněného zásahu.<sup>8</sup> Vlivem nepřiměřené délky řízení tak dochází k tomu, že vůbec nedojde k naplnění účelu soudního procesu.<sup>9</sup>

Lze však poukázat i na jiné případy, kdy sice k vydání konečného rozhodnutí ve věci samé dojde, avšak po tak dlouhé době, že vlastní vymožení práva se stává již fakticky nemožným nebo pro osobu oprávněnou bezsmyslým. Jako příklad může sloužit spor o zaplacení dluhu, v němž je sice nakonec pravomocným soudním rozhodnutím uložena povinnost žalovanému zaplatit žalobci částku odpovídající dluhu (včetně případného příslušenství), ovšem v průběhu takto dlouze vedeného řízení se žalovaný (dlužník) dostane postupně do takové majetkové situace, která ústí v naplnění podmínek pro zastavení výkonu rozhodnutí podle § 268 odst. 1 písm. e) o. s. ř.; stručně řečeno, dlužník se stane nemajetným. Je totiž třeba – podle mého názoru – trvat na tom, že účelu soudního řízení v takovém případě není dosaženo již samotným vydáním soudního rozhodnutí, tedy dosažením „akademického výroku“, ale až tím, že dojde k naplnění práva, kterému měla být v soudním řízení poskytnuta ochrana.

Nelze navíc odhlédnout od určitého psychického stresu daného stavem nejistoty, které dlouze vedené soudní řízení zpravidla svým účastníkům působí, ani od dalších nepříjemných okolností zásadním způsobem ovlivňujících život jedince.<sup>10</sup> Naprosto zásadním negativem narůstajícího počtu dlouhých soudních řízení je též ztráta důvěry účastníků (a občanů vůbec) v celé soudnictví.

Domnívám se, že pod zorným úhlem právě vyložených argumentů je důležitost projednání případu (nejen) soudem v přiměřené době více než zřejmá. V kontrastu s tím pak působí statistiky nejružnějších vnitrostátních či mezinárodních institucí, které svědčí spíše ve prospěch tvrzení, že soudní řízení je stále během na dlouhou trať, a to

---

<sup>8</sup> Zde se ovšem objevuje snaha soudů o určitou modifikaci ve vztahu k právníkům osobám – srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2011, sp. zn. **30 Cdo 5421/2008**.

<sup>9</sup> Dalším příkladem z praxe, kdy nedošlo k naplnění účelu soudního řízení, je řízení o výchově nezletilého dítěte, kterýžto proces musel být po deseti letech svého trvání zastaven z toho důvodu, že osoba, o jejíž výchovu se mělo jednat, nabyla zletilosti.

<sup>10</sup> Jako do značné míry extrémní příklad lze uvést řízení o rozvod manželství. Po dobu jeho trvání je účastníkům znemožněno uzavřít manželství s jinou osobou. Nedojde-li k jiné dohodě, pak i majetek je stále v režimu společného jmění manželů a všechna nově nabytá majetková práva a obdobně též závazky spadají do tohoto společného jmění. Poukazuji též na trestní řízení, které zvláště v případech, kdy je vedeno proti osobě, která trestný čin nespáchala, může být velmi stresující. K tomu viz též nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. **I. ÚS 554/04**, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 67/2005).

i v evropském kontextu.<sup>11</sup> Potřebu vhodného nastavení podmínek „rychlého“ řízení si snad uvědomuje i český zákonodárce, byť kroky, které zatím činí spíše pod tlakem Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) jsou – alespoň podle mého mínění – značně neúplné a nekoncepční.

Při akcentu potřeby rychlosti soudního řízení je na druhé straně nezbytné si uvědomit, že soudní proces je ovládán celou řadou dalších zásad a pravidel, která se vůči požadavku rychlosti mohou dostat do jisté kontrapozice. Jinými slovy řečeno, přílišná maximalizace rychlosti řízení může způsobit jinou jeho vadu, a tedy opět porušení práva na spravedlivý proces. K tomu v celku přílehlavě uvedl Ústavní soud následující: *„Rychlost řízení může být uvažována až v rámci konkrétního – spravedlivého – procesu. Proces – byť by byl garantován jako „rychlý“ – by neměl rozumného smyslu, pokud by nebyl spravedlivý, negarantoval spravedlivý výsledek, tedy (mj.) pokud by v něm neměl každý možnost domáhat se ochrany svého práva[...]. Základní právo dle čl. 36 odst. 1 Listiny každého na ochranu svého práva, realizované v řízení, z povahy věci předchází rychlosti tohoto řízení, je jeho obligatorním východiskem. Jinak by se proces, a v něm i jeho rychlost, prakticky stávala samoučelem.“*<sup>12</sup>

Ačkoliv Ústavní soud jakoby tímto vylučoval rychlost řízení z obsahu práva na spravedlivý proces, s čímž – jak plyne z výše uvedeného – nesouhlasím, má jistě pravdu v tom, že rychlost nemůže být alfou a omegou každého postupu soudu. Vyjádřená myšlenka se ostatně materiálně prosazuje tím, že při zvažování toho, zda řízení je či není nepřiměřeně dlouhé, se přihlíží k celé řadě obecně definovaných kritérií promítnutých do konkrétních okolností daného případu. Každé řízení je proto nejprve třeba vést důkladně s ohledem na všechna další procesní práva účastníků řízení, a to tak, aby ve výsledku byl postup

---

<sup>11</sup> Za Českou republiku jsou podrobné statistiky o vyřizování věcí za určité období a o řízeních pravomocně neskončených do sedmi let přístupné na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti: <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?o=23&j=33&k=399&d=35026>. Evropský soud pro lidská práva se potýká se značným nárůstem stížností souvisejících s porušením práva na přiměřenou délku řízení. Od roku 1968 rozhodnutí týkající se tohoto práva tvořila téměř 30% veškeré rozhodovací činnosti tohoto soudu, a to s pravidelným nárůstem až do roku 2003, kdy tvořila více jak polovinu jeho rozhodovací činnosti (viz European Court of Human Rights, 2003 Annual Report, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2004, p. 71). Statistiku vydaných rozsudků ESLP podle porušeného článku Úmluvy ve vztahu k jednotlivým státům za léta 1959 až 2010 je možné najít na internetových stránkách <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Statistics/Statistical+data/>. Podle nich shledal ESLP porušení práva na přiměřenou délku soudního řízení v tomto období celkem ve 4469 případech.

<sup>12</sup> Nález pléna Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. **Pl. ÚS 14/10** (241/2010 Sb.).

soudu vzhledem ke konkrétním okolnostem případu „přiměřeně rychlý“.

## 2. PŘIMĚŘENÁ DOBA ŘÍZENÍ

Při obecné formulaci nároků na přiměřenou délku (soudního) řízení je první konstruktivní otázkou, která se stanoví ona přiměřená (adekvátní) doba řízení? Již z názoru Ústavního soudu uvedeného v posledním odstavci předcházející části příspěvku nepochybně vyplývá, že přiměřenou dobu řízení nelze stanovit předem pro všechna řízení, neboť vždy je třeba přihlížet k individuálním okolnostem každého případu.<sup>13</sup> Je samozřejmě nutné odlišit speciální případy, v nichž je stanovena k provedení úkonu pevná lhůta a/nebo je kladen důraz na rychlý postup (např. § 180a odst. 1, § 191b odst. 4, § 191d odst. 4, § 200d odst. 3 o. s. ř. či § 71 odst. 3 správního řádu, § 71 odst. 5 tr. ř.).

Ten, kdo posuzuje přiměřenost délky řízení, musí nejprve určit celkovou dobu řízení. Není možné vycházet jen z délky průtahů či doby nečinnosti soudu. Zde je nutno upozornit na rozdíl mezi nepřiměřenou délkou řízení a vznikem tzv. průtahů tak, jak oba pojmy chápe judikatura. *„Průtahy v řízení jsou jevem, kdy soud (či jiný státní orgán) nekoná v zákonem stanovené či přiměřené době, a jde tedy zpravidla (nikoliv však vždy) o příčinu nepřiměřené délky řízení. K porušení práva na přiměřenou délku řízení však dochází tehdy, jestliže řízení trvá nepřiměřeně dlouhou dobu, a to bez ohledu na to, zda v daném řízení byly zaznamenány průtahy ze strany příslušného orgánu.“*<sup>14</sup> K tomu by bylo možno dodat, že řízení nemusí být dlouhé jen tehdy, pokud soud nekoná, ale (a dosti často) též proto, že koná příliš (nadbytečně) nebo koná nehospodárně.

Vychází se přitom z toho, že řízení trvá od svého zahájení (zpravidla stanoveno v příslušném procesním předpisu) do vydání posledního rozhodnutí v dané věci (tedy včetně rozhodnutí o odvolání, dovolání, kasační stížnosti, ústavní stížnosti apod.).<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> I když v podvědomí mnoha právníků koluje určitá představa toho, co je to rozumná doba řízení a ti odvážnější z nich ji občas i vysloví. Z takových „kuloárních“ zdrojů se podává, že například trestní řízení by nemělo trvat rozhodně déle než jeden rok na jednom stupni, civilní pak ne déle než dva roky na jednom stupni apod. Nicméně srov. výše uvedené stanovisko Nejvyššího soudu bod IV.

<sup>14</sup> Stanovisko Nejvyššího soudu Cpjn 206/2010 (viz výše), bod III.

<sup>15</sup> Za splnění určitých předpokladů je do celkové doby řízení nutno započítat i dobu vykonávacího (exekučního) řízení – viz Stanovisko Nejvyššího soudu, bod III, 2; nebo rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 3. 2006, ve věci *Cocchiarella proti Itálii*, stížnost č. 64886/01, § 87.

Takto stanovená délka řízení se pak poměřuje kritérii, která ve své judikatuře vymezil ESLP a k nimž se přiklonil ve své rozhodovací činnosti i Nejvyšší soud. Zákonodárce ostatně kritéria stanovená ESLP také převzal, a to do § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., nicméně se tak stalo za účelem stanovení výše přiměřeného zadostiučinění v penězích za nemajetkovou újmu nepřiměřenou délkou řízení způsobenou. Při rozhodování o poskytnutí nemajetkové újmy za porušení práva na přiměřenou délku řízení se tak tato kritéria dostávají do hry hned dvakrát.

Přihlíží se k těmto kritériím:

složitosti případu,

chování účastníků,

postupu soudu (či jiného orgánu veřejné moci),

počtu instancí, v nichž byl daný případ projednáván,

významu předmětu řízení pro účastníky.<sup>16</sup>

Na tomto místě není ani vhodné, ani potřebné detailně rozebírat význam a obsah jednotlivých měřítek, ostatně byla takto rozvedena v judikatuře ESLP, Ústavního a Nejvyššího soudu. Doplním tedy jen, že pod kritérium ad b) se často subsumuje úvaha o tom, zda účastník podal návrh na určení lhůty k provedení úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Nestalo-li se tak, je mu to kladeno k tíži v tom smyslu, že na dobu řízení se hledí jako na kratší nebo je účastník v roli osoby poškozené krácen na náhradě nemajetkové újmy. Tento postup ovšem Nejvyšší soud reprobval, a to i ve vztahu ke změnám tohoto institutu po 30. 6. 2009, kdy stížnosti podle zmíněného ustanovení již nemusí předcházet tzv. stížnost hierarchická (podle § 164 odst. 1 téhož zákona). Nejvyšší soud k tomu uvedl, že *„[...] není přiléhavé přičítat absenci postupu podle tohoto ustanovení k tíži poškozeného (dotčeného účastníka řízení – pzn. autora), neboť není obecně povinností účastníků řízení vést orgány veřejné moci k dřívějšímu rozhodnutí. Vydat rozhodnutí v přiměřené době je naopak obecnou povinností těchto orgánů.“*<sup>17</sup>

### **3. JAK ČELIT NEPŘIMĚŘENÉ DÉLCE ŘÍZENÍ?**

Jak jsem již vyjádřil jinými slovy výše, má-li být základní úloha soudnictví (vyjádřená např. v čl. 4 Ústavy České republiky) naplněna, musí být efektivní. Ochrana práv a základních svobod není účinná,

---

<sup>16</sup> Viz zejména rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 3. 2006, ve věci *Apicella proti Itálii*, stížnost č. 64890/01, § 66.

<sup>17</sup> Stanovisko Nejvyššího soudu, bod IV, ad b).

jestliže k ní dochází ze značným odstupem od aktu (zásahu), který si aktivitu soudní moci vynutil (kterým byla soudní moc v konkrétním případě aktivizována), na což v podstatě poukazují i některé právní předpisy procesního charakteru (např. § 6 o. s. ř.).

Na schopnost soudů vyřídit případ v rozumném čase má nicméně vliv celá řada okolností, které nemusí být vždy předvídatelné, a které se tedy jen stěží dají předem eliminovat. Tato skutečnost našla svoji alespoň částečnou reflexi i v judikatuře ESLP, jenž dospěl k závěru, že dočasné nahromadění nápadu neznamena odpovědnost na straně smluvních států. Státy a orgány jednající jejich jménem jsou však povinny pružně na takové (výjimečné) situace reagovat a hledat a přijmout optimální řešení.<sup>18</sup> Nelze ovšem odhlédnout od toho, že (i) v prostředí České republiky existují na straně orgánů veřejné moci nedostatky dlouhodobějšího charakteru, jejichž odbourání by bylo třeba řešit zcela zásadními a koncepčními změnami. Zákonodárce se tu a tam snaží najít nějakou cestu vypořádání se s tímto problémem, žel doposud to byly cesty pouze s jedním jízdním pruhem a často též cesty slepé.

Podle mého názoru lze způsoby řešení hledat jistě a zřejmě především v koncepci kvalitní právní úpravy soudního řízení. Nicméně určité zlepšení mohou přinést také jak organizační změny (opatření) u konkrétního soudu, tak úprava – řekněme – administrativního postupu při vyřizování věci jednotlivými soudci. Určité postupy je možno doporučit i účastníkům řízení, byť nelze odhlížet od toho, že primární odpovědnost za délku řízení leží na státu a jeho orgánech. Právní předpisy se ovšem snaží klást určitou část odpovědnosti za dobu řízení i na jeho účastníky, což se projevuje v nejrůznějších specifických procesních institutech, jejichž dopad na (uspokojivou) délku řízení je nejistý.

Z těchto důvodů jsem rozdělil nástroje určené k zabránění nepřiměřené délky řízení do tří kategorií podle toho, jakým způsobem a kým mohou být uplatňovány (přijímány). Odhlížím přitom od kompenzačního prostředku nápravy nepřiměřené délky řízení, neboť ten k zabránění nepřiměřené délky řízení nevede, resp. nevede k tomu přímo. Souhlasím se závěrem, že *„nejvhodnějším a z dlouhodobého hlediska žádoucím řešením problematiky nepřiměřeně dlouhých řízení jsou preventivní opatření; taková právem předvídaná organizace a takové právem regulované fungování moci soudní, které poskytuje podmínky k vedení řízení, jehož výsledkem jsou co možná nejrychlejší*

---

<sup>18</sup> Srov. např. rozsudek ESLP ze dne 13. 7. 1983, ve věci *Zimmermann a Steiner proti Švýcarsku*, stížnost č. 8737/79, § 29.



*rozhodnutí ve věci samé, a to při zachování principů zákonnosti a spravedlivosti řízení.*<sup>19</sup>

Na tomto místě si též dovoluji poukázat na jednu formulační nepřesnost objevující se v řadě právních analýz a dokumentů zabývajících se délkou řízení.<sup>20</sup> Jde o pojem „preventivní prostředky nápravy“ nepřiměřené délky řízení. Tento pojem je *contradictio in adiecto*, neboť náprava směřuje vždy vůči něčemu, co již bylo narušeno a tomuto narušení již nelze z logiky věci preventivně zamezit. To vyplývá i z konstrukce jednotlivých právních institutů, které bývají mezi takové prostředky počítány; tzv. hierarchická stížnost podle § 164 zákona č. 6/2002 Sb., dále návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a téhož zákona či ústavní stížnost – to vše jsou nástroje v rukách účastníků řízení, jejichž důvodné uplatnění reflektuje skutečnost, že v daném soudním řízení došlo či dochází k pochybením majícím za následek nárůst délky řízení. Byť se ještě nutně nemusí jednat o porušení práva účastníka na projednání věci v přiměřeném čase<sup>21</sup>, tak jako tak nemůže dojít k napravení negativního jevu, který je předmětem účastnické stížnosti či návrhu. Hovořil bych proto spíše o nástrojích účastnických, které mají za cíl upozornit na ne zcela plynulý vývoj soudního řízení, a preventivně tak zamezit jeho dalšímu prodlužování. Někdy se též hovoří od nástrojích akceleračních.

V obecné rovině tak mohou být rozlišeny tyto preventivní nástroje:

nástroje působící přímo ze zákona,

nástroje soudcovské a

nástroje účastnické.

---

<sup>19</sup> Viz výše uvedené stanovisko Nejvyššího soudu, bod I. Jinými slovy též např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 16. 9. 1996, ve věci *Süßmann proti Německu*, stížnost č. 20024/92, § 22.

<sup>20</sup> Viz např. **Soudní průtahy: preventivní a kompenzační prostředky nápravy.** Liga lidských práv, 2009. [http://www.llp.cz/\\_files/file/Analyza\\_soudni\\_prutahy\\_.pdf](http://www.llp.cz/_files/file/Analyza_soudni_prutahy_.pdf)

<sup>21</sup> V tomto ohledu je nutno upozornit na různou formulaci základních práv zakotvených v Úmluvě na ochranu základních práv a svobod v čl. 6 odst. 1 a v Listině základních práv a svobod v čl. 38 odst. 2. První dokument hovoří o právu na projednání věci v rozumném čase (český překlad pak hovoří o přiměřené lhůtě), druhý dokument vyslovuje, že každý má právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů. K rozlišení obou pojmů v judikatuře Nejvyššího soudu viz výše. Je tedy otázkou, zda-li může dojít k porušení práva zakotveného v čl. 38 odst. 2 LZPS, aniž by muselo dojít k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a naopak. Domnívám se, že tomu tak být nemůže, neboť obě ustanovení sledují stejný cíl, byť jej jinak jazykově vyjadřují.

### 3.1 NÁSTROJE PŮSOBÍCÍ PŘÍMO ZE ZÁKONA

Právní předpisy (a mezi nimi zejména ty procesního charakteru) by ideálně měly obsahovat taková pravidla řízení, která – jak již vyjádřil ESLP i Nejvyšší soud – v obecné rovině nastaví podmínky umožňující vedení spravedlivého řízení a jeho skončení v rozumném čase. V tomto ohledu může zákonodárce postupovat v zásadě dvojitým způsobem. Jednak může zakotvit (vytvořit) takové procesní instrumenty, které budou pro zamezení nepřiměřené délky řízení k dispozici soudcům či účastníkům řízení a bude záviset pouze na těchto orgánech či účastnících, zda jich využijí. Nebo přijme taková pravidla, která budou aplikována na předem neurčený okruh případů bez ohledu na vůli dotčených orgánů či účastníků. První oblast spadá do mnou vymezených skupin b) a c), ačkoliv je zcela nevyčerpává.

Na tomto místě lze tedy poukázat zejména na zákonnou koncentraci civilního soudního řízení, a to zejména po novele občanského soudního řádu provedené zákonem č. 7/2009 Sb., jenž nabyl účinnosti dne 1. 7. 2009. Touto novelou byl z pravidla koncentrace řízení do té doby významně omezeného v § 118b a § 118c o. s. ř. učiněn univerzální princip občanského řízení sporného. Právní úprava nově stanoví, že účastníci sporného řízení mají možnost tvrdit rozhodné skutečnosti a navrhopat potřebné důkazy „jen do skončení zákonem stanovené, popřípadě soudem dodatečně poskytnuté lhůty“.<sup>22</sup> Koncentrace řízení v zásadě nastává ke skončení přípravného jednání, bylo-li v konkrétním případě provedeno, jinak ke konci prvního jednání ve věci. V prvním případě je nezbytné poskytnout účastníkům poučení, že ke koncentraci dochází a jaké to má následky, v případě druhém zákon poučení ze strany soudu nevyžaduje (i když se dovozuje z § 5 o. s. ř.). Pravidlo koncentrace se přitom nevztahuje jen na tvrzení a důkazy týkající se základu nároku, ale též jeho výše.<sup>23</sup>

Zákon takto stále důrazněji nutí účastníky řízení, aby své procesní povinnosti plnily ve vymezeném časovém úseku a jejich nesplnění v tomto limitu stíhá důsledky plynoucími z neusnesení břemene tvrzení a břemene důkazního. Je přitom nutné si povšimnout toho, že zákonodárce tímto výrazně omezil, popřípadě zcela vyloučil, postupy s obdobnými důsledky činěné z vůle soudu či účastníků řízení. Soudce má totiž k dispozici samostatné nástroje, jimiž může donutit účastníky plnit procesní povinnosti ve stanovené době [§ 114a odst. 2 písm. a), § 114b odst. 1 a § 114c o. s. ř.]. Účastníci řízení zase mohli až do uvedené novely občanského soudního řádu navrhnout soudu

---

<sup>22</sup> K tomu blíže: **Drápal, L., Bureš, J. a kol.** *Občanský soudní řád I. § 1 až 200za. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str. 836 a násl.

<sup>23</sup> Karel Svoboda ve svém příspěvku na zdejší konferenci vtipně poznamenal, že soudní řízení je někdy koncentrováno dříve, než si soudce a účastníci uvědomí, co je vůbec předmětem koncentrace (viz Karel Svoboda, *Obtíže spojené s definováním pojmu "civilní proces"*).

koncentraci řízení, pakliže docházelo k průtahům proto, že další účastník byl nečinný nebo že přes výzvy soudu nevyklíčil všechny rozhodné skutečnosti nebo neoznačil potřebné důkazy (zrušený § 118c o. s. ř. – tzv. koncentrace vhodná). Této možnosti však byli zbaveni a koncentrace se stala téměř neovlivnitelnou zásadou civilního sporu.

Cílem komentované právní úpravy je jistě zamezit prodlužování délky řízení z důvodu neutuchajících účastnických tvrzení a důkazních návrhů, jejichž záměrem je často umělé prodloužení doby trvání sporu. Takové legislativní úsilí však podle mého názoru klade velkou zátěž pouze na účastníky řízení, a zbavuje tak soud odpovědného postupu v konkrétním řízení. V konečném důsledku pak může toto paušální pravidlo vést ke kolizi s dalšími součástmi práva na spravedlivý proces, jak o tom bylo hovořeno výše.<sup>24</sup>

Vedle pravidla koncentrace řízení lze poukázat na nejrůznější zákonné procesní lhůty stanovené k provedení určitého procesního úkonu ze strany soudu, která se ale v civilním řízení převážně netýkají řízení sporných (viz např. § 75c odst. 2, § 191b odst. 4, § 191d odst. 4, § 193e odst. 2, § 200d odst. 3 o. s. ř.). Takové procesní lhůty je možné najít i v jiných procesních předpisech (např. § 71 odst. 3 správního řádu či § 71 odst. 5 trestního řádu). Opomenout nelze ani lhůty stanovené pro písemné vyhotovení rozsudku v § 158 odst. 4 o. s. ř., v § 129 odst. 2 tr. ř. či v § 54 odst. 3 s. ř. s.

Jelikož se doba řízení pojímá jako celek, je možné zmínit i procesní lhůty, které jsou dány účastníkům řízení k podávání nejrůznějších opravných prostředků.

### 3.2 NÁSTROJE SOUDCOVSKÉ

Soudce (předseda senátu), jemuž podle rozvrhu práce daného soudu přísluší vedení řízení a rozhodnutí v konkrétním případě, má k dispozici celou řadu prostředků k takovému uspořádání řízení, aby mohl vydat rozhodnutí ve věci samé v rozumném čase. To platí i pro civilní soudní řízení sporné, v kterémžto případě může být celková doba řízení významně ovlivněna úkony účastníků pramenícími z dispoziční zásady. V souvislosti s povinností státu organizovat svůj soudní systém takovým způsobem, aby nedocházelo k porušování práva účastníků na přiměřenou dobu řízení, je (vedle regulace působící přímo ze zákona) schopnost organizace řízení zákonným soudcem tím nejdůležitějším faktorem (ne)přiměřené délky řízení.

Soudce má k ruce celou řadu zákonem předvídaných nástrojů, které může využívat za účelem toho, aby řízení probíhalo hladce a

---

<sup>24</sup> Může dojít ke zmaření účelu řízení, který je vyjádřen např. v § 6 o. s. ř., tedy že: „V řízení postupuje soud v součinnosti se všemi účastníky řízení tak, aby ochrana práv byla rychlá a účinná a aby **skutečnosti, které jsou mezi účastníky sporné, byly spolehlivě zjištěny.**“

v rozumném čase. Tato povinnost je mu v civilním soudním řízení ostatně uložena přímo zákonem, neboť jednou z povinností předsedy senátu je, že připraví jednání tak, aby bylo možné věc rozhodnout zpravidla při jediném jednání (§ 114a odst. 1 o. s. ř.). K takovéto řádné přípravě má přitom odpovídající institucionalizované prostředky zakotvené v § 114a odst. 2 až § 114c o. s. ř. Tyto prostředky jsou velmi účinné (a stále účinnější), avšak pokud ani ty nepostačují k uspokojivé přípravě jednání, může soudce postupovat jinými způsoby tak, aby naplnil cíl § 114a odst. 1 o. s. ř.

Cílem přípravy jednání ve sporném řízení je identifikace těch skutkových okolností, které jsou pro daný případ právně významné a mezi účastníky sporné a vytvoření seznamu důkazů, které bude za tímto účelem třeba provést. Jak uvádí komentářová literatura, jedná se o zásadu, která „vyjadřuje metodu přípravy jednání, nikoliv požadavek skončit věc při prvním jednání. Spíše se naznačuje, že všechny tyto úkony je třeba provádět promyšleně, takže bude-li mít jednání soudcem očekávaný průběh, věc bude z hlediska projednávání opravdu „trvat“ je jediné jednání.“<sup>25</sup>

Z toho je zjevné, že (kvalitní) příprava jednání má (nejen) v civilním soudním řízení naprosto zásadní vliv na další vývoj řízení, a tedy i na celkovou dobu jeho trvání. Otázkou ovšem je, kterak soudci těchto nástrojů využívají, tedy jak důkladně a promyšleně jednání připravují.<sup>26</sup>

Kvalita přípravy jednání se projevuje i v dalším postupu soudu a vývoji celého řízení. Mám namysli notoricky známé nadbytečné zadávání znaleckých posudků nebo obecně provádění důkazů, o nichž je již předem zřejmé, že ke spolehlivému zjištění rozhodných skutečností nejsou třeba.<sup>27</sup> Soudce by se neměl stát pasivním pozorovatelem soudního řízení, ale měl by jej vést (měl by být tzv. case manager)<sup>28</sup>. To se týká např. provádění důkazů. Strany sporu leckdy zavalují soud mnohými návrhy na provedení nejrůznějších

---

<sup>25</sup> Viz dílo citované sub pzn. pod čarou č. 22, str. 780.

<sup>26</sup> Setkal jsem se i s takovým civilním sporným řízením, v němž se do vydání prvního rozhodnutí ve věci samé, konalo celkem šestnáct jednání. Důvody pro jejich nařizování přitom v drtivé většině nespočívaly na straně účastníků.

<sup>27</sup> Odstrašujícím případem může být řízení, v němž došlo k prodloužení jeho trvání o více jak dva roky proto, že příslušný soudce vyžadoval předložení jiného soudního spisu, avšak činil tak velmi laxně. Přitom nikdo z účastníků provedení takového důkazu nenavrhol a nebylo jej ani třeba.

<sup>28</sup> Toto pojetí soudce se opakovaně a s důrazem objevuje např. v **American Bar Association Trial Management Standards** – částečně dostupné např. zde: [http://www.lasc.org/la\\_judicial\\_entities/Judicial\\_Council/Delay\\_Guidelines.pdf](http://www.lasc.org/la_judicial_entities/Judicial_Council/Delay_Guidelines.pdf)

důkazních prostředků a soud je automaticky přijímá bez úvahy o tom, zda směřují k tomu, co má být v řízení zjištěno, zda se tedy nejedná o důkazy nadbytečné (irelevantní, opakující se, kumulující, zbytečně rozsáhlé či zbytečně časově či technicky náročné).

Vedle přípravy jednání pak mnoho záleží i na organizačních schopnostech soudce, na jeho kapacitě organizovat práci a vyřizování věcí tak, aby řízení probíhalo bez zbytečných průtahů (tzv. case management). Tato úloha soudce není jednoduchá, to se však od jeho funkce obecně očekávat nedá. Jedná se o rovinu soudcovské činnosti, která bývá často označována za administrativní či úřednickou. Nutno ovšem dodat, že takto je k obdobným požadavkům kladeným na činnost soudce přistupováno i v zemích s anglosaskou právní tradicí, kde bychom pojem „úřednický“ ve vztahu k práci soudce jen těžko hledali. Příslušní autoři též hovoří o tom, že nejvýznamnějšími změnami soudcovské role byly v poslední době právě ty, které se týkají jeho „administrativní odpovědnosti“.<sup>29</sup>

V této skupině mám namysli zejména pružný a kontinuální postup soudce při komunikaci s účastníky řízení, a to zvláště v souvislosti se zjištěním naplnění podmínek řízení a dalších úkonů. Typickým neduhem bývá vyzývání k doplnění či upřesnění žaloby se značným odstupem od jejího podání (navíc aniž by toho bylo v některých případech třeba), vyzývání k zaplacení soudních poplatků po několika měsících od podání žaloby, zdlouhavý postup soudu při předkládání spisu soudu vyšší instance po podání opravného prostředku atd.

Podle mého názoru sem spadají ale i úkoly soudce spočívající v přehledné evidenci jemu napadlých případů, která by mu měla umožňovat snadné zjištění stádia řízení a dosavadního jeho postupu (jednotlivých kroků). S tím dále souvisí organizovaná spolupráce s asistenty soudce a s nižším soudním aparátem.

V případě velkého náporu napadlých případů, jenž neumožňuje jejich plynulé vyřizování, by měl soudce uvážit, zda některé z těchto věcí nezasluhují jeho zvláštní pozornost, tedy zpravidla přednostní vyřízení. Stanovení pořadí vyřizování případů může na druhou stranu vzbuzovat pochybnosti týkající se nestrannosti soudce, avšak ty mohou být – podle mého názoru - rozptýleny tehdy, jestliže soudce postupuje podle předem stanovených objektivních kritérií. Takovým objektivním kritériem může být například význam předmětu řízení pro daného účastníka, který může být dán jeho věkem či zdravotním

---

<sup>29</sup> **Shaman, J. M., Lubet, S., Alfini, J. J.** *Judicial Conduct and Ethics*. Charlottesville, Virginia: The Michie Company (Law Publisher), 1990, str. 53 a násl. V tomto díle je poukázáno na to, že soudci se musí stát aktivními správci (administrátory) případu, což je dáno jednak růstem nápadu a jednak zvyšující se komplexitou moderního řízení.

stavem.<sup>30</sup> Ostatně s přednostním vyřizováním některých věcí počítají výslovně i některé právní předpisy (např. § 56 s. ř. s.).

V neposlední řadě též závisí na odborné připravenosti soudce rozhodovat i nelehké případy, které se se vzrůstající komplexitou mezilidských vztahů stávají rovněž složitějšími. Soudce by pak neměl být veden k prokrastinaci u věcí, které se jeví jako komplikované, a k jejich odkládání mimo chronologický seznam nápadu. Na druhé straně je zřejmé, že podobné případy si vždy vyžádají více času jak pro přípravu, tak i pro samotné rozhodnutí. Koneckonců i zdánlivě jednoduché případy vyžadují pečlivou přípravu, řádné „seznámení se se spisem“ a dobrou orientaci v právní úpravě proto, aby soudce rozhodl „správně“.<sup>31</sup> Podle mého názoru by však ani český soudce neměl aspirovat na to býti Dworkinovým Herculem, jenž má na správné rozhodnutí neomezeně dlouhou dobu.

Ačkoliv je tedy možno v práci soudců jistě najít nějaké rezervy, je nutno též upozornit na notoricky známou přetíženost (nejen) českých soudů. Příslušné orgány by proto měly – vedle koncepčních změn zejména v právní úpravě mimosoudních řešení sporů (mezi něž zcela jistě nelze započítat rozhodčí řízení v současné podobě) – každému soudci v České republice zajistit dostatečnou administrativní i odbornou oporu (dostatek zapisovatelek, vyšších soudních úředníků a asistentů) odpovídající pracovním zázemím a finanční ohodnocení. Soudci sice musí v rámci své profesní odpovědnosti umět zvládat i nápor nově napadlých případů, ale nemohou činit nic, co je nad jejich síly. Jak trefně poznamenal Nejvyšší soud Kalifornie: „[...] zatímco lze od soudce očekávat, že bude pilný, pracovitý, a dokonce – je-li to nutné – i sebeobětující, nemůže být od něj očekáváno, že pod hrozbou služební disciplíny bude plnit úkoly, které jsou za hranicí jeho schopnosti a prostředků.“<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. **30 Cdo 2742/2009**, nebo rozsudek ESLP ve věci **Schmidtová proti České republice** ze dne 22. 7. 2003, stížnost č. 48568/99, odst. 68.

<sup>31</sup> Zajímavý je v tomto ohledu případ amerického soudce, jenž vykazoval značné prodlevy ve vyřizování – řekli bychom – rutinních záležitostí. Kalifornský soud dospěl k závěru, že tato zpoždění byla významně zapříčiněna soudcovou „snahou dosáhnout takového stupně pečlivosti a pílě v aplikaci práva, která byla nerealistická a často neodůvodněná.“ Takovýto postup však podle soudu „neznamená porušení povinnosti“ [povinnosti promptně vyřídit nápad – „to promptly dispose of their court's business“ – Canon 3A(5) – The Code of Judicial Conduct – pzn. autora] – **McCartney v. Commission on Judicial Qualifications** [12 Cal. 3d 512, 526 P. 2d 268, 116 Cal. Rptr. 260 (1974)].

<sup>32</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu Kalifornie ve věci **Mardikian v. Commission on Judicial Performance**, 40 Cal.3d 473, dostupné na:

### 3.3 NÁSTROJE ÚČASTNICKÉ

Již výše jsem uvedl a podpořil judikaturou, že není povinností účastníků řízení vést orgány veřejné moci k dřívějšímu rozhodnutí a že vydat rozhodnutí v přiměřené době je naopak obecnou povinností těchto orgánů. Je ale podle mého názoru v pořádku, jestliže účastníci řízení mají k dispozici určité nástroje, jejichž využitím mohou upozornit na již nastalé prodělky ve vyřizování případu, přičemž však tyto nástroje musí mít určité procesní důsledky. Český právní řád skýtá účastníkům soudních řízení tyto možnosti:

1. Tzv. hierarchickou stížnost podle § 164 zákona č. 6/2002 Sb.,
2. návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb.,
3. ústavní stížnost.

První z uvedených nástrojů je již dlouhou dobu považován za neúčinný, k čemuž se vyslovil i ESLP. Problém tkví v tom, že podání této stížnosti nemá žádný závazný právní dopad na vyřizování věci. Stěžovatel sice musí být o vyřízení stížnosti příslušným orgánem státní správy soudu informován, ale není mu dáno žádné osobní právo, aby dohledová pravomoc státu byla vykonána.<sup>33</sup> Jinými slovy řečeno, "*stížnost je ve skutečnosti pouhou informací předkládanou správnímu orgánu, pomocí které účastník řízení žádá, aby tento, pokládá-li to za vhodné, využil své pravomoci*".<sup>34</sup> Ze statistik ministerstva spravedlnosti je potom možné vysledovat, že stížnosti podle § 164 jsou i nadále podávány i za účelem upozornění na průtahy v řízení, přičemž po provedení novely zákonem č. 7/2009 Sb. (viz níže), jejich počet v tomto směru logicky poněkud poklesl, i když se podle mého názoru nedá hovořit o propastném rozdílu.<sup>35</sup>

---

(<http://scocal.stanford.edu/opinion/mardikian-v-commission-judicial-performance-30765>, naposledy navštívené 19. listopadu 2011).

<sup>33</sup> Např. rozsudek senátu druhé sekce ESLP ze dne 10. 7. 2003, ve věci *Hartman proti České republice*, stížnost č. 53341/99, § 45. V této věci ESLP ještě posuzoval právní úpravu obsaženou v zákoně č. 335/1991 Sb.

<sup>34</sup> Hubálková, E. K účinnosti právních prostředků nápravy ve stížnostech na průtahy soudního řízení. Judikatura Štrasburského soudu, Bulletin advokacie. 2004, č. 10, s. 10. Citováno z analýzy Ligy lidských práv (viz poznámka pod čarou č. 20)

<sup>35</sup> Statistiky jsou dostupné na internetových stránkách ministerstva spravedlnosti: <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?o=23&j=33&k=5237&d=30923>  
7

U návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu je situace poněkud odlišná, a to od účinnosti novely zákona č. 6/2002 Sb. provedené zákonem č. 7/2009 Sb., tedy od 1. 7. 2009. Do té doby však i tomuto podání musela povinně předcházet výše komentovaná hierarchická stížnost, a proto ani takový prostředek nebyl považován za schopný účinně zamezit další nepřiměřené délce řízení.<sup>36</sup> Po 30. 6. 2009 je sice možno z pohledu judikatury ESLP řadit tento procesní nástroj mezi ty účinné, avšak ani tak není přiléhavé přičítat k tíži účastníka, jestliže za nastalých průtahů v řízení tohoto nástroje nevyužil.<sup>37</sup> To z důvodů, které byly uvedeny v prvním odstavci této podkapitoly. Tímto návrhem se příslušný soud musí zabývat s konkrétním - právně relevantním - výsledkem. I zde je k vyřízení návrhu určena poměrně krátká lhůta (20 pracovních dnů) a soud o něm rozhoduje usnesením. Jestliže vzhledem k definovaným okolnostem případu (§ 174a odst. 8) shledá, že dochází k průtahům, "určí lhůtu pro provedení potřebného procesního úkonu". Touto lhůtou je soud, příslušný k provedení úkonu, vázán. Nerespektování této lhůty ze strany konkrétního soudce pak může být kárným proviněním ve smyslu § 87 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb.

Třetí možností je podat ústavní stížnost na postup soudu, kterým došlo k porušení základního práva garantovaného v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, přičemž Ústavní soud může, v případě že k takovému postupu došlo, konstatovat porušení práva a příslušnému soudu uložit, aby dále v průtazích nepokračoval. Takový výsledek má bezesporu svou autoritu, nicméně žádné relevantní právní následky nebudí. Navíc je nutno zohlednit, že Ústavní soud při limitu svých personálních zdrojů sám vykazuje značné množství nápadu ústavních stížností, a je proto pro něj značně problematické se takovými stížnostmi včas zabývat.

Na tomto místě není možné znovu nepřipomenout procesní institut civilního soudního řízení využitelný v případě průtahů zapříčiněných (záměrným) "zdržování" protistrany.<sup>38</sup> Tento prostředek byl obsažen v dnes již zrušeném § 118c o. s. ř., v němž bylo stanoveno, že "*dochází-li v projednání věci k průtahům proto, že účastník je nečinný nebo že*

---

<sup>36</sup> K tomu viz např. rozsudek senátu druhé sekce ESLP ze dne 21. 12. 2004, ve věci *Škodáková proti České republice*, stížnost č. 71551/01, § 34, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 165/2010.

<sup>37</sup> Viz třeba i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.

<sup>38</sup> Účastníci řízení nemusí mít logicky vždy zájem na brzkém vyřízení případu. Nejčastěji se bude jednat o taktiku ze strany žalovaných (velmi často dlužníků), ale nejsou vyloučeny ani případy, kdy vydání rozhodnutí brání (ne)aktivita žalobce (navrhovatele). Lze zejména poukázat na případ, kdy návrh na rozvod manželství podá ten z manželů, který na rozvodu nemá zájem, a pak v souladu s dispoziční zásadou uměle prodlužuje samotné řízení.



*přes výzvy soudu nevyličil všechny rozhodné skutečnosti nebo neoznačil potřebné důkazy, může soud, je-li to účelné a nejde-li o věci uvedené v § 120 odst. 2, na návrh jiného účastníka usnesením rozhodnout, že ve věci lze uvést rozhodné skutečnosti o věci samé a označit důkazy k jejich prokázání nejpozději ve lhůtě, kterou určí, a že k později uvedeným skutečnostem a důkazům nebude přihlíženo."* Jednalo se tedy o tzv. koncentraci vhodnou, která byla z českého právního řádu odstraněna již několikrát zmíněným zákonem č. 7/2009 Sb., a to s odůvodněním, že tento institut nebyl v praxi využíván. Obecně mám za to, že není-li v právní praxi určitý právní institut využíván, neznamená to, že v právním řádu nemá své místo. Navíc je třeba uvést, že § 118c byl do občanského soudního řádu vložen s účinností od 1. 1. 2001, a nebyl tak podle mého názoru dán ani dostatečný čas pro to, aby účastníci této možnosti začali využívat.

I účastníci mající zájem na včasném ukončení soudního řízení disponují určitými mimoprávními nástroji, prostřednictvím nichž mohou přispět ke zkrácení doby řízení. V civilním soudním řízení se jedná zejména o připravenost nést procesní povinnosti spočívající v tvrzení a prokazování skutečností rozhodných pro daný případ, což platí dvakrát v případech, kdy je účastník zastoupen advokátem či jinou osobou s právnickým vzděláním. Dalším důležitým prvkem je ochota součinnosti s příslušným soudcem, spolehlivá a bezprůtahová komunikace (viz i § 6 o. s. ř.). Důležité je i vytvoření a udržování představy účastníků o tom, za jakým účelem se má řízení vést, čeho se v něm má dosáhnout. Toho jsou podle mého názoru schopni i účastníci bez právního vzdělání - nebo právě oni.

Řízení bude vždy o to kratší, o co více bude dána snaha všech zúčastněných dovést jej včas ke konečnému rozhodnutí. To platí dvojnásobně právě pro civilní soudní řízení. K tomu je ale nezbytné uvědomění si toho, k čemu má soudní řízení sloužit. Povinnost zamyslet se nad touto otázkou má a bude mít bezpochyby i zákonodárce.

#### Literature:

- Drápal., L., Bureš, J. a kol. Občanský soudní řád I. § 1 až 200za. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, pgs 1600, ISBN: 978-80-7400-107-9
- Jacobs , G. F., White, R. C. A. The European Convention on Human Rights, Second Edition. Oxford : Clarendon Press, 1996, pgs 469, ISBN: 0-19-826242-6
- Shaman, J. M., Lubet, S., Alfini, J. J. Judicial Conduct and Ethics. Charlottesville, Virginia: The Michie Company (Law Publisher), 1990, pgs 612, ISBN: 0-87473-579-3
- Červená, K. Soudní průtahy: preventivní a kompenzační prostředky nápravy. Liga lidských práv, 2009. [http://www.llp.cz/\\_files/file/Analyza\\_soudni\\_prutahy\\_.pdf](http://www.llp.cz/_files/file/Analyza_soudni_prutahy_.pdf)

**Contact – email**

*kolba.jan@gmail.com*

## **ODNĚTÍ A PŘIKÁZÁNÍ U STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ**

*ZDENĚK KOUDELKA*

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

### **Abstract in original language**

Článek se věnuje možnosti odnětí a přikázání věci řešené státním zastupitelstvím v trestním, civilním i správním řízení. Základní místní a věcná příslušnost je dána zákonem tak, že věc řeší to státní zastupitelství, které působí u soudu, kde bude či ji již je věc řešena. Z tohoto pravidla jsou však obecné výjimky dané vyhláškou Ministerstva spravedlnosti (specializovaná státní zastupitelství) anebo v jednotlivých případech rozhodnutím vyššího státního zastupitelství. Použita je nejen zákonná úprava, ale i analogie se soudy a pokyny obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně jako interní normy státního zastupitelství. Autor dochází k závěru, že odnětí a přikázání věci je nejen možné z různých důvodů, ale že je z určitých důvodů také povinností vyššího státního zastupitelství tak učinit – např. v případě podjatosti či vážného porušení zákona státním zastupitelstvím dosud věc řešící. Toto je doplněný text publikovaný v Právu - časopise pro právní vědu a praxi č. 1/2010.

### **Key words in original language**

Státní zastupitelství

### **Abstract**

Removal and Referral of a Case at the Public Prosecutor's Office - the article deals with the possibility of removal and referral of a case resolved by the Public Prosecutor's Office in criminal, civil and administrative proceedings. Accordance with the law the basic territorial and subject-matter jurisdiction of the Public Prosecutor's Office is solved in the way that the case is decided by the public prosecutor's office which acts by the court where the case will be decided or is decided. This rule has some general exceptions given by the public notice of the Ministry of Justice (specialized Public Prosecutor's Offices) or by decision of higher Public Prosecutor's Office in individual cases. Not only legal regulation is used, there is also analogy with courts and instructions of general nature of the Supreme Public Prosecutor as internal regulation of Public Prosecutor's Office. The author finds that removal and referral of a case is possible from various reasons but there are also specific reasons of higher public prosecutor's office obligation to do so - e.g. in the case of prejudice or serious breach of law by the public prosecutor's office which still deals with the case.

### **Key words**

Public Prosecution

Odnětí a přikázání věci státnímu zastupitelství (delegace) je upraveno v zákoně o státním zastupitelství co do důvodu vyloučení vedoucího státního zástupce příslušného státního zastupitelství.<sup>1</sup> Úprava v zákoně o státním zastupitelství však není úplná a analogicky se užije úprava pro soudy v procesních předpisech, které umožňují odnětí a přikázání věci z důvodů:

a) důležitých dle trestního řádu,<sup>2</sup>

b) vhodnosti dle občanského soudního řádu.<sup>3</sup> Úprava odnětí a přikázání věci podle občanského soudního řádu se v oblasti netrestní působnosti státního zastupitelství neužije na návrhy nejvyšší státní zástupkyně na popření otcovství.

Pojmy „důležitý důvod“ a „vhodnost“ jsou neurčité právní pojmy zahrnující i jiné důvody než jen vyloučení vedoucího státního zástupce. Neurčitý právní pojem musí být naplněn v individuálním rozhodnutí o odejmutí a přikázání tak, aby naplňoval zákonný i když obecný pojem. Při odnětí se musí zvažovat možný střet různých právních zásad v řízení. Každé odnětí a přikázání věci povede k zdržení v řízení, neboť nový orgán se musí seznámit se spisem a věcí. Orgán rozhodující o odnětí a přikázání má být při rozhodování zdrženlivý, neboť zasahuje do základní místní příslušnosti. Pokud jsou však důležité důvody dané právem pro odnětí, je orgán rozhodující o odnětí a přikázání nucen zvážit, který z legálních zájmů v řízení převažuje. Konkrétní důvody pro odnětí a přikázání v trestních usneseních Nejvyššího státního zastupitelství mimo řízení u mladistvých jsou:

- vyloučení vedoucího státního zástupce,<sup>4</sup>

- předchozí odnětí a přikázání věci jinému soudu z důvodu bydliště a zdravotního stavu obžalovaného,<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> § 12a ods. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

<sup>2</sup> § 25 trestního řádu č. 141/1961 Sb. FRANTIŠEK NOVOTNÝ, MIROSLAV RŮŽIČKA: *Trestní kodexy*, Praha 2002, s. 523-524.

<sup>3</sup> § 12 ods. 2 občanského soudního řádu č. 99/1963 Sb.

<sup>4</sup> Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze a přikázání Vrchnímu státnímu zastupitelství v Olomouci z 27. 1. 2003, 1NZt 5/2003. Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci Krajskému státnímu zastupitelství v Brně a přikázání Krajskému státnímu zastupitelství v Plzni z 16. 6. 2009, 1NZN 2678/2009.

<sup>5</sup> Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci Krajskému státnímu zastupitelství v Plzni a přikázání Krajskému státnímu zastupitelství v Ostravě z 11. 10. 2005, 3NZT 48/2005. V tomto případě ke změně příslušnosti státního zastupitelství došlo v souvislosti s přikázáním jinému soudu.

- možný podezřelý byl státní zástupce státního zastupitelství nadřízenému dozorovému státnímu zastupitelství,<sup>6</sup>
- prověřování skutečností související s činností státního zastupitelství nadřízenému státnímu zastupitelství vykonávající dozor nad prověřováním,<sup>7</sup>
- nepřislušnost státního zastupitelství, pasivita dozoru vůči nestandardní komunikaci mezi policejním orgánem a svědkyní, nerespektování zásady šetření základních práv a svobod a jejich narušení jen v nezbytné míře, překročení souhlasu parlamentní komory k trestnímu stíhání,<sup>8</sup>
- vhodnost společného dozoru trestního řízení vůči témuž podezřelému a obviněnému s obdobnou trestnou činností páchanou na různých místech ve státě, dřívější rozhodnutí policie o soustředění prověřování trestních oznámení z různých okresů jednomu policejnímu orgánu.<sup>9</sup>

Jiným důvodem z praxe nižších státních zastupitelství je odnětí věci podezření z pomoci k zločinu podplácení a přečinu křivé výpovědi Okresnímu státnímu zastupitelství v Přerově a příkázání Okresnímu státnímu zastupitelství v Olomouci bylo to, že pracovníci Okresního státního zastupitelství v Přerově byli přítomni procesním výsledkům osob, kterých se věc týká, a proto nelze do budoucna vyloučit, že budou vyslýcháni jako svědci. Postavení svědka by bylo v rozporu s výkonem dozoru v přípravném řízení trestním.<sup>10</sup>

## **1. ANALOGIE**

V trestním řádu i občanském soudním řádu je úprava odnětí a příkázání věci směřována k soudům. Státní zastupitelství v trestní působnosti dlouhodobou aplikací analogicky používá tutéž úpravu, což dlouhodobě kodifikují pokyny obecné povahy nejvyšší státní

---

<sup>6</sup> Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci Obvodnímu státnímu zastupitelství Praha 4 a příkázání Krajskému státnímu zastupitelství v Brně z 14. 11. 2005, 1NZN 2837/2005. Možným podezřelým byl řadový, nikoliv vedoucí státní zástupce Vrchního státního zastupitelství v Praze a dále se zjistila věcná příslušnost krajského a ne okresního státního zastupitelství.

<sup>7</sup> Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci obvodním státním zastupitelstvím Praha 1 a 4 a příkázání Okresnímu státnímu zastupitelství Brno-venkov z 12. 7. 2006, 1NZN 469/2006.

<sup>8</sup> Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci Okresnímu státnímu zastupitelství v Přerově a příkázání Okresnímu státnímu zastupitelství v Jihlavě z 4. 6. 2007, 3NZN 10/2007.

<sup>9</sup> Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci Okresnímu státnímu zastupitelství v Klatovech a příkázání Městskému státnímu zastupitelství v Brně z 12. 12. 2008, 5NZN 2702/2008.

<sup>10</sup> Usnesení Krajského státního zastupitelství v Ostravě, pobočka v Olomouci z 25. 6. 2010, 2KZN 3079/2010-28.

zástupkyně i pro odnětí a příkázání<sup>11</sup> a též odborná literatura.<sup>12</sup> V netrestní působnosti, která je nepoměrně užší, se tato praxe nerozvinula, ale není žádný důvod postupovat odlišně v jednotlivých působnostech státních zastupitelství, pokud tak nestanoví zákon. I v netrestní působnosti je logické užití analogické zákonné úpravy pro soudy, což akceptuje pokyn obecné povahy.<sup>13</sup> Úprava v zákoně o státním zastupitelství a v procesních řádech se vzájemně doplňuje a není v rozporu. Vzájemný vztah těchto ustanovení různých zákonů není konfliktní a nemusíme řešit otázku, který zákon má v případě rozporu přednost v aplikaci podle pravidla přednosti mladšího právního předpisu stejné právní síly anebo pravidla přednosti speciálního před obecným bez ohledu na stáří právních předpisů stejné právní síly. V případě procesní úpravy má přednost zvláštní procesní řád – trestní řád pro trestní řízení anebo občanský soudní řád pro civilní řízení před zákonem o státním zastupitelství, který je obecným předpisem o státním zastupitelství a musí se tedy uplatnit zvláštní zákony, pokud jde o jednotlivé druhy řízení.

Použití analogie je vyloučeno v případě trestního práva hmotného pro vytváření nových skutkových podstat trestných činů a pro tresty. Trestat lze jen to, co výslovně, jasně a určitě označí za trestný čin zákonodárce. Z pohledu zásady v pochybnostech ve prospěch obviněného, je i v hmotném právu možno hypoteticky připustit použití analogie mimo skutkové podstaty trestného činu a stanovení trestu, pokud by byla analogie příznivá pro pachatele. V praxi však výkladový primát v tomto právním odvětví drží výklad jazykový a doslovný.

Jiná situace je v procesním právu, kde je analogie nejen přípustná<sup>14</sup> a státním zastupitelstvím i využívána. V zásadě, pokud zákon výslovně určitá práva v řízení nespojuje se soudem, tak se často na státního zástupce a státní zastupitelství užití pravidla daná zákonem pro soudce a soud. Jde o dlouhodobou praxi. Je pravdou, že tato praxe je ve srovnání s jinými státními orgány nezvyklá, když jejich působnost je

---

<sup>11</sup> Čl. 4 ods. 3 pokynu obecné povahy č. 8/2009 o trestním řízení. Dříve čl. 4 ods. 3 pokynu obecné povahy č. 1/2008 o trestním řízení, čl. 6 pokynu obecné povahy č. 12/2003, jímž se upravuje postup státních zástupců při trestním stíhání osob, při výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení trestním a postup v trestním řízení soudním i čl. 4 původního pokynu obecné povahy č. 9/1994. Čl. 5 pokynu obecné povahy č. 7/2009 o trestním řízení ve věcech mládeže a původně čl. 5 pokynu obecné povahy č. 3/2007 o trestním řízení ve věcech mládeže i čl. 6 původního pokynu obecné povahy č. 10/2003. Dostupné v ASPI a www stránkách Nejvyššího státního zastupitelství.

<sup>12</sup> „...pokud jsou splněny zákonné předpoklady, je možné v činnosti státního zastupitelství aplikovat ustanovení § 25 TrŘ per analogiam.“ - JAROSLAV FENYK, ROMAN HÁJEK: Několik poznámek k podmínkám použití výkladu a analogie při rozhodování o odnětí a příkázání věci podle § 25 TrŘ v přípravném řízení trestním, *Trestněprávní revue* 11/2007, s. 314.

<sup>13</sup> Čl. ods. 5 pokynu obecné povahy č. 9/2008 o netrestní působnosti.

<sup>14</sup> Usnesení Nejvyššího soudu z 24. 6. 2010, 11Tdo 899/2009.

především určována přímo příslušnými zákony. Ale je logické, že při volání po střízlivém a přehledném právním řádu vyplyne jako nutný důsledek, aby se právní úprava neopisovala a pravidla stanovená pro určitý okruh společenských vztahů upravených právem se použila i pro jiný okruh právní úpravy, je-li to rozumné a nejsou nutné právní odlišnosti. I použití výslovné právní úpravy pro soudce a soudy analogicky pro úpravu státních zástupců a státních zastupitelství ve stejném procesním právu je správné. V takovém případě jde o užší analogii zákona v rámci jednoho právního předpisu, nikoliv o obecnější a problematičtější analogii práva. Použití analogie zákona je stabilně dlouhodobě využíváno pro nedostatek výslovné zákonné úpravy v pokynech obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně, zvláště v pokynech upravujících trestní řízení a řízení ve věcech mládeže.<sup>15</sup> Samotný zákonodárce nařídil užití zákonné úpravy pro soud též i pro státní zastupitelství při zajišťování majetku, což však není výkladová analogie, ale aplikace zákonného příkazu.<sup>16</sup>

## **2. VĚCNÁ PŘÍSLUŠNOST A JEDNOTNOST ROZHODNUTÍ**

Se soudy má státní zastupitelství společnou organizační strukturu i to, že o odnětí a přikázání věci, stejně jako v případě sporu o příslušnost, rozhoduje společně nejbližší stupeň. Při přikázání se respektuje věcná působnost, tedy mění se státní zastupitelství či soud, co do místní působnosti, ne co do příslušného stupně. Na první pohled vypadá, že rozhodnout o odnětí a přikázání může jen krajské státní zastupitelství vůči okresům, vrchní vůči krajským a Nejvyšší vůči vrchním. To však neplatí vždy. Vyloučení vedoucích státních zástupců či jiné důležité důvody mohou být takové, že je nutné odnětí a přikázání věci mezi různými obvody vrchních státních zastupitelství, zjednodušeně řečeno mezi Čechami a Moravou se Slezskem. Je-li navrhována změna příslušnosti krajského či okresního státního zastupitelství se sídlem v Čechách ke státnímu zastupitelství se sídlem na Moravě a ve Slezsku,<sup>17</sup> je příslušným vyšším státním zastupitelstvím Nejvyšší státní zastupitelství, a to i vůči okresním.<sup>18</sup> Krajská a vrchní státní zastupitelství v takovém případě jsou nadřazena jen jednomu z obou dotčených zastupitelství, proto nejsou společně vyšší a nemohou rozhodovat. Odnětí věci se netýká jen původního státního zastupitelství, ale tímto rozhodnutím je vázáno i státní zastupitelství, jemuž je věc přikázána, proto zavazující rozhodnutí o odnětí a přikázání věci může vydat jen vyšší státní zastupitelství, které je nadřazeno oběma, byť nejde o bezprostředně

<sup>15</sup> Pokyn obecné povahy č. 8/2009 o trestním řízení, dříve pokyn obecné povahy č. 1/2008, 9/1994 a 12/2003. Pokyn obecné povahy č. 7/2009 o trestním řízení ve věcech mládeže, dříve č. 3/2007 a 10/2003.

<sup>16</sup> § 1 ods. 3 zákona č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věci v trestním řízení.

<sup>17</sup> Zde jde o zeměpisné zjednodušení, když Okresní státní zastupitelství Svitavy patří do obvodu Vrchního státního zastupitelství v Praze, ale město Svitavy patří na Moravu.

<sup>18</sup> JIŘÍ KOCOUREK, JAN ZÁRUBA: *Zákon o soudech a soudcích, Zákon o státním zastupitelství – Komentář*, 2. vydání 2004, s. 476.

nadřazené státní zastupitelství tomu státnímu zastupitelství, jemuž je věc odnímána. V opačném případě by vyšší státní zastupitelství svým rozhodnutím nezákonně jednalo vůči jinému státnímu zastupitelství mimo právními předpisy vymezený obvod své územní působnosti. Obdobně může vrchní státní zastupitelství rozhodnout o odnětí a přikázání věci nejen vůči podřazeným krajským státním zastupitelstvím, ale i vůči okresním, pokud bude rozhodováno o odnětí okresnímu státnímu zastupitelství z obvodu jednoho soudního kraje<sup>19</sup> a přikázání jinému okresnímu státnímu zastupitelství do obvodu jiného soudního kraje podřazenému témuž vrchnímu státnímu zastupitelství.

Rozhodnutí o odnětí a přikázání je jedno, nikoliv dvě samostatná rozhodnutí a věcná příslušnost Nejvyššího státního zastupitelství je dána i tehdy, jestliže návrh směřuje na odnětí věci okresnímu nebo krajskému státnímu zastupitelství z obvodu jednoho vrchního státního zastupitelství do obvodu druhého vrchního státního zastupitelství, nikdo jiný o takovém návrhu rozhodnout nemůže. Takto založená věcná příslušnost rozhodovat o návrhu opravňuje k vydání rozhodnutí nejen, když se návrhu vyhová, ale též když se návrh zamítne<sup>20</sup> anebo se mu vyhová částečně, neboť se zjistí důvody pro odnětí, ale nikoliv důvody pro přikázání k původně navrhovanému státnímu zastupitelství v obvodu jiného vrchního státního zastupitelství, ale věc lze přikázat jinému státnímu zastupitelství v témže kraji a zemi.<sup>21</sup> Neboť i toto rozhodování by mělo být vedeno pravidlem subsidiarity, co nejnižšího nutného zásahu do věci, který již může naplnit důvody odnětí. I když je navrhován jiný obvod vrchního státního zastupitelství, je možné přikázat věc v rámci téhož vrchního státního zastupitelství okresnímu či krajskému státnímu zastupitelství, pokud je to účelné, a zamítnout návrh na přikázání státnímu zastupitelství ve zcela jiném obvodu vrchního státního zastupitelství. Takovému řešení je správné dát přednost tehdy, když věc lze napravit odnětím původnímu státnímu zastupitelství a přikázáním státnímu zastupitelství ve stejném kraji či zemi, byť bylo navrhováno jiné, a je

---

<sup>19</sup> § 11 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Soudní kraje jsou kraje vytvořené dle § 3 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. § 7 ods. 1 zákona o státním zastupitelství.

<sup>20</sup> Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství z 18. 5. 2009, 1NZN 2678/2009 o neodejmutí věci Krajskému státnímu zastupitelství, kdy bylo navrhováno přikázání Krajskému státnímu zastupitelství v Ústí nad Labem.

<sup>21</sup> Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci Okresnímu státnímu zastupitelství v Přerově a přikázání Okresnímu státnímu zastupitelství v Jihlavě z 4. 6. 2007, 3NZT 10/2007, kdy bylo vyhověno návrhu na odnětí věci místně nepřislušnému okresnímu státnímu zastupitelství v Přerově, ale nikoliv návrhu na přikázání věci do Prahy. Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství z 16. 6. 2009, 1NZN 2678/2009 o odnětí věci Krajskému státnímu zastupitelství a přikázání Krajskému státnímu zastupitelství v Plzni, kdy bylo původně navrhováno přikázání Krajskému státnímu zastupitelství v Ústí nad Labem, což je však stejně jako plzeňské státní zastupitelství v Čechách.



tak možné zachovat stávající příslušnost vyšších státních zastupitelství v rámci dohledu.

Jiný postup by byl v rozporu se zásadou procesní ekonomie a vedl by k absurdnímu závěru, že na základě návrhu žádajícího po Nejvyšším státním zastupitelství odnětí a přikázání věci do obvodu jiného vrchního státního zastupitelství, kterému chce Nejvyšší státní zastupitelství vyhovět jen částečně, by bylo vydáno rozhodnutí o odnětí a dále by věc byla postoupena příslušnému vrchnímu nebo dokonce krajskému státnímu zastupitelství k rozhodnutí o přikázání. To by vedlo k rozdělení nedílného rozhodnutí a nepochybně i k průtahům v řízení, které naopak má být na základě ústavního i zákonného příkazu co nejkratší a jeho účelem je bez zbytečných odkladů věc skončit rozhodnutím ve věci samé.<sup>22</sup> Rozdělení rozhodnutí o odnětí od rozhodnutí o přikázání není možné i z důvodu, že by po určitou dobu nikdo nevykonával trestním řádem stanovený dozor státního zástupce nad postupem policejního orgánu.

Delegaci v rámci jednoho obvodu vrchního státního zastupitelství nemůže učinit Nejvyšší státní zastupitelství z vlastní iniciativy. Stejně tak to nemůže učinit z vlastní iniciativy ani vrchní státní zastupitelství vůči okresním státním zastupitelstvím v rámci jednoho krajského státního zastupitelství. Takto mohou tato vyšší státní zastupitelství postupovat výlučně na návrh ze zákonných důvodů dle procesního řádu. Rozhodnout o odnětí a přikázání je právní povinností příslušného státního zastupitelství. Plnění právní povinnosti není a nemůže být neprávním zásahem do činnosti nižšího státního zastupitelství. Vyšší státní zastupitelství může a musí rozhodnout o odnětí a přikázání, protože o tom nemůže rozhodnout státní zastupitelství věc řešící. Ale mimo rozhodování o odnětí a přikázání nemůže vyšší státní zastupitelství do věci jinak zasáhnout, pokud k tomu nemá jiné zákonné oprávnění (dohled, opravné prostředky).

### **3. NÁVRH NA ODNĚTÍ A PŘIKÁZÁNÍ**

Nejčastěji je návrh na odnětí a přikázání věci podáván v přípravném řízení trestním, ale je možný i v řízení před soudem. Zde je nutné zvážit střet zásady, že obžalobu má před soudem zastupovat dozorový státní zástupce, s jinými důležitými důvody pro odnětí a přikázání.<sup>23</sup> Návrh na odnětí a přikázání věci v rámci státního zastupitelství nejčastěji podávají sama státní zastupitelství. V praxi podal úspěšný návrh na odnětí a přikázání trestní věci policejní orgán<sup>24</sup> a obviněný

---

<sup>22</sup> Čl. 38 ods. 2 Listiny základních práv a svobod, republikace č. 2/1993 Sb. § 2 ods. 4 trestního řádu. § 6 občanského soudního řádu.

<sup>23</sup> Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci Krajskému státnímu zastupitelství v Plzni a přikázání Krajskému státnímu zastupitelství v Ostravě z 11. 10. 2005, 3NZT 48/2005. Důvodem bylo předchozí odnětí a přikázání věci jinému, územně vzdálenému soudu.

<sup>24</sup> Usnesení Krajského státního zastupitelství v Ostravě, pobočka Olomouc o odnětí věci Okresnímu státnímu zastupitelství Vsetín a přikázání Okresnímu státnímu zastupitelství v Přerově z 24. 11. 2006, 2KZN 7209/2006. Krajské

(obhájce),<sup>25</sup> nelze vyloučit ani návrh poškozeného či zúčastněné osoby.

Obviněný má právo podat návrh na odnětí a přikázání věci přímo anebo skrze obhájce.<sup>26</sup> Obviněný má vůči ostatním navrhovatelům privilegované postavení, neboť, i když proti usnesení o odnětí a přikázání není řádný opravný prostředek, obviněný může faktického přezkumu zákonnosti odnětí a přikázání jinému státnímu zastupitelství, a to i tomu rozhodnutí, které návrhu nevyhovělo, dosáhnout před soudy. Pokud iniciuje odnětí někdo jiný, pak se jedná o pouhý podnět a záleží na vyšším státním zastupitelství, zda k němu přihlédne či ne.<sup>27</sup>

Státní zastupitelství i soud musí v trestním řízení respektovat ústavní a zákonné právo na obhajobu, přičemž přihlíží i k rozhodnutím Ústavního soudu. Ústavní soud stanovil<sup>28</sup> vůči soudům, což se však analogicky vztahuje i na státní zastupitelství, že pokud o návrhu podloženém závažnými důvody obviněného na odnětí a přikázání věci

---

státní zastupitelství v tomto případě mohlo jednat jako dohledové i bez návrhu.

<sup>25</sup> Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci Okresnímu státnímu zastupitelství v Přerově a přikázání Okresnímu státnímu zastupitelství v Jihlavě z 4. 6. 2007, 3NZT 10/2007, kdy bylo vyhověno návrhu na odnětí věci místně nepřislušnému okresnímu státnímu zastupitelství v Přerově, ale nikoliv návrhu na přikázání věci do Prahy. Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o neodejmutí věci z 27. 2. 2009 a 6. 1. 2010, obě na návrh obviněných (obhájce) ve věci 3NZT 28/2008. Obdobně usnesením Vrchního státního zastupitelství v Olomouci z 28. 12. 2009, 1VZT 164/2009-149 bylo rozhodnuto o návrhu na odnětí věci podanému obviněným 25. 11. 2009 pro údajnou podjatost dozorového státního zástupce tak, že se věc státnímu zástupci Krajského státního zastupitelství v Ostravě neodnímá. I v rámci soudů může podat návrh na odnětí a přikázání obviněný – usnesení Nejvyššího soudu z 27. 6. 2001, 3Tz 109/2001.

<sup>26</sup> FRANTIŠEK NOVOTNÝ, MIROSLAV RŮŽIČKA: *Trestní kodexy*, Praha 2002, s. 523.

<sup>27</sup> Takový podnět byl opakovaně podán Spolkem Šalamoun. Nejvyšší státní zastupitelství nejprve o podnětu z 10. 4. 2009 na odnětí věci Krajskému státnímu zastupitelství v Brně a jejímu přikázání Krajskému státnímu zastupitelství v Ústí nad Labem rozhodlo usnesením z 18. 5. 2009, 1NZN 2678/2009, že se věc neodnímá, ale následně na základě opakovaného podnětu ze 7. 6. 2009 a zjištění podjatosti krajského státního zástupce rozhodlo usnesením z 16. 6. 2009 o odnětí věci a jejímu přikázání Krajskému státnímu zastupitelství v Plzni, když přihlédlo k personálnímu podstavu Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem.

<sup>28</sup> Pokud o návrhu na odnětí a přikázání věci podle § 25 trestního řádu nebylo jednoznačně procesně rozhodnuto za situace, kdy stěžovatel tento návrh podložil závažnými důvody způsobilými zpochybnit nestrannost soudců, nebyl dodržen zákonem stanovený postup podle čl. 36 odst. 1 Listiny, tj. postup stanovený trestním řádem, což ve svém důsledku vedlo též k porušení tohoto článku. Nález č. 6/2005 Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu (III.ÚS 441/04).

nebylo rozhodnuto, tak bylo porušeno jeho právo na zákonný proces.<sup>29</sup> Pokud státní zastupitelství nerozhodne o návrhu na odnětí a přikázání věci, ohrožuje další osud řízení, neboť obviněný může toto porušení svých ústavních práv namítat u trestních soudů anebo hledat ochranu u Ústavního soudu s tím, že napadne následná opatření učiněná v přípravném řízení a použitelnost výsledků přípravného řízení v soudním řízení poté, co nebylo zákonně rozhodnuto o jeho návrhu na přikázání a odnětí. Ústavní soud dále konstatoval, že mu nepřisluší přezkum zahájení trestního stíhání po věcné stránce, pokud nejsou shledány prvky zjevné libovůle orgánů činných v trestním řízení. Výklad opaku vede k závěru, že Ústavní soud může přezkoumávat zahájení trestního stíhání po formální stránce a i po věcné stránce, pokud zjistí zjevnou libovůli státních orgánů. Ústavní soud již zrušil usnesení státního zástupce o stížnosti obviněného proti rozhodnutí policejního orgánu o zahájení trestního stíhání, protože nebylo řádně odůvodněno.<sup>30</sup> Vzhledem k mocenskému postavení Ústavního soudu a nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí s výjimkou žaloby osob u Evropského soudu pro lidská práva, je nutno počítat se zásahem Ústavního soudu proti rozhodnutí či nečinnosti státního zástupce, budou-li porušena práva obhajoby v přípravném řízení trestním.

Nejvyšší soud přezkoumává v rámci stížnosti pro porušení zákona i rozhodnutí státního zástupce, včetně usnesení státního zástupce o stížnosti obviněného proti usnesení o zahájení trestního stíhání, takže nelze vyloučit ani stížnost pro porušení zákona proti rozhodnutím státního zástupce,<sup>31</sup> která byla v přípravném řízení učiněna poté, co nastaly zákonné důvody pro odnětí a přikázání věci, obviněný o odnětí a přikázání požádal a příslušné státní zastupitelství nerozhodlo.

Samozřejmě státní zastupitelství nemusí návrhu na odnětí a přikázání vyhovět, může ho zamítnout či vyhovět jen částečně. Soudy, včetně Nejvyššího soudu, v trestním i civilním řízení rozhodují o odejmutí a přikázání věci běžně, stejně tak státní zastupitelství. Úprava odnětí a přikázání věci je v trestním řádu již od roku 1961 a v občanském procesním řádu od roku 1963. V právní praxi nejde o novou, ale stabilní agendu. Státní zastupitelství a soudy nejsou zavaleny rozhodováním o odnětí a přikázání ani spory o příslušnost.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> V rámci soudního řízení obvinění úspěšně využívají návrhy na odnětí a přikázání věci jinému soudu – např. usnesení Nejvyššího soudu z 22. 9. 2006 sp.zn. 11Td 49/2006, který na návrh obviněných odňal věc Krajskému soudu v Ostravě a přikázal ji Krajskému soudu v Hradci Králové.

<sup>30</sup> Nález č. 105/2003 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (III.ÚS 511/02). Usnesení č. 4/2004 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (III.ÚS 554/03). Usnesení Ústavního soudu II.ÚS 265/07.

<sup>31</sup> Stížnost pro porušení zákona je přípustná proti usnesení státního zástupce proti rozhodnutí o zahájení trestního řízení, jestliže nápravu nezákonného stavu nelze dosáhnout jinak. Rozsudek Nejvyššího soudu z 13. 9. 2006, 4Tz 98/2006.

<sup>32</sup> Nejvyšší státní zastupitelství od roku 2003 rozhodlo o odnětí a přikázání v trestní působnosti jednou v roce 2003 a 2004, dvakrát v roce 2005 a 2006,

Státní zastupitelství rozhodující o odnětí a přikázání věci není vázáno návrhem na přikázání konkrétnímu státnímu zastupitelství a může po odnětí přikázat věc jinému státnímu zastupitelství než navrhovanému, pokud pro to shledá důvody. Rovněž není vázáno odůvodněním návrhu, když může návrhu na odnětí a přikázání vyhovět, ale z jiných důvodů, než byly uvedeny v návrhu, pokud je to nutné s ohledem na požadavek nestrannosti a objektivnosti trestního řízení. To platí nejen pro dohledové státní zastupitelství, které může odejmout a přikázat věc ve svém obvodu i z vlastní iniciativy, ale i pro vyšší státní zastupitelství.<sup>33</sup>

#### 4. JUDIKATURA

Pro posouzení odnětí a přikázání věci v rámci státního zastupitelství je relevantní judikatura Nejvyššího soudu při rozhodování o delegaci<sup>34</sup> vůči soudům podle stejných ustanovení trestního řádu, jaká se užívají pro státní zastupitelství. Nejvyšší soud opakovaně částečně vyhovuje žádostem na delegaci, které navrhují delegaci z obvodu jednoho vrchního soudu do obvodu jiného vrchního soudu tak, že sice věc odejme soudu původně místně příslušnému, ale nepřidělí ji soudu v obvodu jiného vrchního soudu, ale téhož vrchního soudu.<sup>35</sup> To vše za situace, že v případě soudů jde o průlom do ústavního principu zákonného soudu a soudce,<sup>36</sup> u státních zastupitelství tento princip ústava nezná. Judikatura v této oblasti je dlouhodobá, ustálená a vytvořila se fakticky právní zvyklost. Rovněž Nejvyšší soud rozhoduje nejen na návrh soudu, ale i obviněného (odsouzeného) a poškozeného. Většinu návrhů obviněných však zamítá.<sup>37</sup>

---

jednou roku 2007, 2008, 2009 (dvakrát bylo rozhodnuto usnesením o neodejmutí věci) a v lednu 2010 bylo jednou rozhodnuto o neodejmutí věci. V netrestní působnosti zatím nerozhodlo. Častější jsou spory o příslušnost, i zde však na Nejvyšší státní zastupitelství roku 2009 napadlo jen 35 věcí, 2008 napadlo 31 věcí, 2007 napadlo 29 věcí a roku 2006 napadlo 32 věcí, z nichž část byla vrácena či postoupena. V předchozích letech byl tento počet ještě menší.

<sup>33</sup> Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci obvodním státním zastupitelstvím Praha 1 a 4 a přikázání Okresnímu státnímu zastupitelství Brno-venkov z 12. 7. 2006, 1NZN 469/2006 vyhovělo návrhu Vrchního státního zastupitelství v Praze z poněkud jiných důvodů, než v návrhu uváděných.

<sup>34</sup> § 25 trestního řádu.

Článek I. <sup>35</sup> Usnesení Nejvyššího soudu z 23. 2. 2006. 11 Td 3/2006 (navrhuje: Krajský soud v Ústí nad Labem, přikázáno: Krajský soud v Českých Budějovicích – pobočka Tábor), z 27. 9. 2006, 11 Td 43/2006 (navrhuje: Okresní soud v Rychnově nad Kněžnou přikázáno: Okresní soud v Trutnově), z 27. 9. 2006, 11 Td 48/2006<sup>35</sup>, souvisí se sp.z. 11 Td 3/2006 (navrhuje: Obvodní soud pro Prahu 5 přikázáno: Krajský soud v Českých Budějovicích – pobočka Tábor).

<sup>36</sup> Čl. 38 ods. 1 Listiny základních práv a svobod, republikace č. 2/1993 Sb.

<sup>37</sup> V roce 2007 z 13 návrhů na delegaci podaných obviněnými (odsouzenými) zamítl Nejvyšší soud 9 (usnesení Nejvyššího soudu z 31. 1. 2007 sp.z. 11 Td 6/2007, 31. 1. 2007 sp.z. 11 Td 61/2006, 31. 1. 2007 sp.z. 11 Td 59/2006,

I když judikatura není závazný precedent a zvyklost není závazný právní obyčej, je správné při aplikaci práva užít z důvodu právní stability a jistoty, pokud užití nebrání důvody zvláštního zřetele hodné. Dlouhodobě praktikovaný právní postup, který odpovídal určitému hodnotovému a institucionálnímu konsensu státních orgánů, je třeba chápat jako právní zvyklost, kterou nelze při výkladu pominout.<sup>38</sup> Ústavní soud konstatoval, že pramenem práva i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti.<sup>39</sup> Těž stanoví-li něco konstantní judikatura o odnětí a přikázání věci Nejvyššího soudu ve vztahu k soudům, tak je tím legitimován i obdobný postup podle stejných zákonných ustanovení u státních zastupitelství.

## 5. ROZHODNUTÍ A PŘEZKUM

Rozhodnutí o odnětí a přikázání se vydává formou usnesení.<sup>40</sup> Usnesením se rozhoduje nejen v pozitivní formě, kterou se věc odnímá a přikazuje jinému státnímu zastupitelství, ale i v negativní formě, kdy se na podaný návrh obviněného rozhodne, že se věc neodnímá. I v takovém případě je nutné rozhodnout usnesením.<sup>41</sup>

---

26. 2. 2007 sp.z. 11 Td 5/2007, 23. 3. 2007 sp.z. 11 Td 4/2007, 27. 4. 2007 sp.z. 11 Td 8/2007, 29. 5. 2007 sp.z. 11 Td 28/2007, 27. 4. 2007 sp.z. 11 Td 14/2007, 27. 9. 2007 sp.z. 11 Td 47/2007) a vyhověl 4 (usnesení z 29. 3. 2007 sp.z. 11 Td 13/2007, 27. 4. 2007 sp.z. 11 Td 26/2007, 30. 4. 2007 sp.z. 11 Td 18/2007, 31. 5. 2007 sp.z. 11 Td 29/2007). V roce 2008 z 9 návrhů obviněných a 1 poškozeného zamítl 9 (28. 2. 2008 sp.z. 11 Td 7/2008, 28. 2. 2008 sp.z. 11 Td 6/2008, 30. 4. 2008 sp.z. 11 Td 16/2008, 30. 5. 2008 sp.z. 11 Td 24/2008, 22. 8. 2008 sp.z. 11 Td 44/2008, 16. 9. 2008 sp.z. 11 Td 46/2008, 31. 10. 2008 sp.z. 11 Td 53/2008, 9. 12. 2008 sp.z. 11 Td 57/2008, 18. 12. 2008 sp.z. 11 Td 60/2008) a vyhověl 1 (30. 6. 2008 sp.z. 11 Td 33/2008).

<sup>38</sup> O právní zvyklost v ústavním právu (ústavní zvyklost) se opřel Ústavní soud ve sporu, zda pravomoc prezidenta jmenovat guvernéra a dva viceguvernéry České národní banky podléhá kontrasignaci premiéra – náleží č. 91/2001 Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu (285/2001 Sb., Pl.14/01).

<sup>39</sup> Náleží č. 163/1997 Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu (30/1998 Sb., Pl. 33/97).

<sup>40</sup> JAROSLAV FENYK: *Vademecum státního zástupce*, Praha 2003, s. 37 i JIŘÍ KOCOUREK, JAN ZÁRUBA: *Zákon o soudech a soudcích, Zákon o státním zastupitelství – Komentář*, 2. vydání 2004, s. 476 uvádí, že v netrestní působnosti o odnětí a přikázání má státní zastupitelství rozhodovat opatřením. Ovšem vzhledem k tomu, že jiné rozhodnutí než usnesení nestanoví zákon o státním zastupitelství ani analogické použití občanského soudního řádu, tak plyne, že i v netrestní působnosti má státní zastupitelství rozhodovat o odnětí a přikázání usnesením. Zákon o státním zastupitelství upravuje obecně postavení a působnost státního zastupitelství, a pokud výslovně nestanoví jinak, nelze jeho úpravu vztahovat jen na trestní působnost. § 12a ods. 5 zákona o státním zastupitelství. § 119 ods. 2 a 141 ods. 2 a 3 trestního řádu. § 167 ods. 1 občanského soudního řádu.

<sup>41</sup> Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o neodejmutí věci z 27. 2. 2009 a 6. 1. 2010, obě na návrh obviněných (obhájce) ve věci 3NZZ 28/2008. Usnesení Vrchního státního zastupitelství v Olomouci z 28. 12. 2009, 1VZZ

Opatřením lze věc vyřídit jinak, pokud vůbec nesplňuje základní předpoklady posouzení jako návrhu na odnětí a přikázání (neuvezení důvodů pro odnětí) anebo nejde o návrh obviněného (obhájce), poškozeného, ale iniciativu jiné osoby, která není účastna trestního řízení.<sup>42</sup> I negativní usnesení svým obsahem zaručuje, že obviněnému budou sděleny v odůvodnění důvody pro nevyhovění jeho návrhu. Odůvodnění usnesení může mít významnou roli pro přezkoumatelnost postupu státního zastupitelství např. v případě podání ústavní stížnosti.

Obsah usnesení stanoví příslušný procesní předpis podle druhu působnosti státního zastupitelství. Pokud nejsou zvláštní náležitosti pro usnesení státního zastupitelství, použije se analogicky úprava usnesení pro soudy. Ve výrokové části usnesení Nejvyššího státního zastupitelství se odkazuje na § 12 ods. 2 a 4 zákona o státním zastupitelství, pokud je o vyloučení vedoucího státního zástupce,<sup>43</sup> nebo na § 25 trestního řádu per analogiam, pokud jde o jiné důležité důvody v trestní působnosti.<sup>44</sup>

Vyšší státní zastupitelství rozhodující o odnětí a přikázání v části výroku rozhodnutí o přikázání určí státní zastupitelství, kterému je přikazováno. Nemůže určit konkrétně, který státní zástupce u přikazovaného státního zastupitelství má věc řešit. To je v pravomoci vedoucího státního zástupce státního zastupitelství, kterému byla věc přikázána. Vedoucí státní zástupce pak věc přidělí s ohledem na specializaci státních zástupců a jejich pracovní zatížení.

Pokud jde o dobu, na kterou je přikazováno, pak se obecně věc přikáže státnímu zastupitelství k dalšímu provádění úkonů příslušného řízení, tedy bez časového omezení, čímž je pokryta činnost státního zástupce nejen v předsoudním stadiu, ale i v rámci soudního řízení.<sup>45</sup>

---

164/2009-149 o neodejmutí věci státnímu zástupci Krajského státního zastupitelství v Ostravě vydaného na základě návrhu na odnětí a přikázání věci obviněným.

<sup>42</sup> Zde záleží na státním zastupitelství, jak věc vyřídí. Lze se setkat i s usnesením o neodnětí věci iniciované občanským sdružením – Spolkem Šalamoun – usnesení Nejvyššího státního zastupitelství z 18. 5. 2009, 1NZN 2678/2009 o neodnětí věci Krajskému státnímu zastupitelství v Brně.

<sup>43</sup> Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze a přikázání Vrchnímu státnímu zastupitelství v Olomouci z 27. 1. 2003, 1NZt 5/2003.

<sup>44</sup> Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci Krajskému státnímu zastupitelství v Plzni a přikázání Krajskému státnímu zastupitelství v Ostravě z 11. 10. 2005, 3NZT 48/2005. Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci obvodním státním zastupitelstvím Praha 1 a 4 a přikázání Okresnímu státnímu zastupitelství Brno-venkov z 12. 7. 2006, 1NZN 469/2006. Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci Okresnímu státnímu zastupitelství v Kroměříži a přikázání Obvodnímu státnímu zastupitelství Praha 4 z 3. 10. 2006, 1NZN 2810/2006.

<sup>45</sup> Dříve pro trestní řízení viz vzor č. 8 přílohy pokynu obecné povahy č. 7/2001, jímž se upravují podrobnosti vyhotovování obžalob, návrhů na potrestání, ostatních návrhů soudu, jiných rozhodnutí a opatření v trestních

Pokud to považuje za účelné, může vyšší státní zastupitelství ve výroku omezit příkázání na určitou dobu stanovenou datem či přikáže věc jen pro určitou část řízení například pro prověřování, kdy se může zjistit, zda vůbec jsou důvody pro další delegaci či lze vrátit věc původně příslušnému státnímu zastupitelství.<sup>46</sup> Pak musí příkazující státní zastupitelství věc sledovat a v příslušné době vydat nové rozhodnutí ve věci. Pokud tak neučiní, uplynutím lhůty či části řízení se věc vrátí na státní zastupitelství, které bylo příslušné před vydáním rozhodnutí o odnětí a příkázání omezeného na určitou dobu či jen určitou část řízení. Na skutečnost blížící se skončení doby, na kterou bylo přikázáno, musí s přiměřeným předstihem též upozornit státní zastupitelství, kterému byla věc přikázána, aby vždy jednalo státní zastupitelství příslušné přímo ze zákona či vyhlášky o jednacím řádu státního zastupitelství (státní zastupitelství v místě, kde se trestný čin stal)<sup>47</sup> anebo na základě platného rozhodnutí o odnětí a příkázání. Pokud nadále pokračuje v dozoru státního zastupitelství, kterému byla věc přikázána, ale již uplynula doba či část řízení, pro které příkázání platilo, jde o nepřislušné státní zastupitelství, jehož úkony jsou stíženy neplatností.<sup>48</sup> Tuto vadu nelze zhojit v řízení před soudem a má za následek vrácení věci k došetření příslušnému státnímu zástupci.<sup>49</sup>

Proti usnesení o odnětí a příkázání není přípustný opravný prostředek. Zákon o státním zastupitelství uvádí slovo „stížnost“,<sup>50</sup> což je však nepatřičné zúžení jinak obecné úpravy použitelné i pro netrestní působnost státního zastupitelství. Do budoucna by zde měl být zákon změněn, aby pojem trestního práva „stížnost“ byl nahrazen obecným pojmem „opravný prostředek“. Obecnost úpravy pak dokazují i následující slova „nestanoví-li jinak zvláštní právní předpis, podle něhož se řízení vede“. Zákonodárce tak nejen nepoužil zúžení na trestní řád, ale výslovně počítá s růzností procesních předpisů a stanoví, že se má použít vždy ten, podle něhož se vede řízení.

Pravomocné usnesení o odnětí a příkázání má předpoklad správnosti jakožto všechna rozhodnutí orgánů veřejné moci, byť bude zpochybňováno. I zde je však možnost změny. Změnit přikázané

---

věcech státními zástupci. Byť byl pokyn obecné povahy zrušen pokynem obecné povahy 1/2008, jsou vzory nadále metodickou pomůckou.

<sup>46</sup> Usnesení Krajského státního zastupitelství v Ostravě, pobočka Olomouc o odnětí věci Okresnímu státnímu zastupitelství Vsetín a příkázání Okresnímu státnímu zastupitelství v Přerově z 24. 11. 2006, 2KZN 7209/2006 (věc J. Čunek) a z 1. 3. 2007, 2Kzn 7047/2007 (věc R. Vaškůj a P. Šmiřák) přikázalo trestní věci jen na dozor v prověřování, ne pro celé trestní řízení.

<sup>47</sup> § 18 ods. 1 trestního řádu č. 141/1961 Sb. § 7 ods. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. § 12 ods. 1 vyhlášky č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství.

<sup>48</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu z 1. 10. 2009, 4Tz 69/2009, [http://www.nsoudu.cz/JudikaturaNS\\_new/judikatura\\_prevedena2.nsf/WebSearch/7683B6A0592CA5D3C12576C500594344?openDocument](http://www.nsoudu.cz/JudikaturaNS_new/judikatura_prevedena2.nsf/WebSearch/7683B6A0592CA5D3C12576C500594344?openDocument)

<sup>49</sup> Usnesení Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci z 29. 6. 2010, 68To 187/2010.

<sup>50</sup> § 12a ods. 5 zákona o státním zastupitelství.

státní zastupitelství může ten, kdo rozhodl o původním odnětí a příkázání, protože zjistí, že se změnilly podmínky, za nichž bylo původní rozhodnutí vydáno. Samotné odpadnutí důvodů pro odnětí a příkázání však neznamená, že se věc vrátí původně příslušnému státnímu zastupitelství, když to nebude účelné z principu procesní ekonomie např. proto, že věc je rozpracovaná, náročná a vrácení věci by znamenalo nedůvodné zdržení. Rozhodnutí o příkázání může změnit vyšší státní zastupitelství, pokud má právo tak učinit a zjistí důvody pro nové odnětí a příkázání jinam. Možné je též, že původně vyšší státní zastupitelství nezjistí důvody pro odnětí věci, ale později na základě nového návrhu, podnětu či z vlastní iniciativy takoveto důvody zjistí.<sup>51</sup>

Rozhodnutí o odnětí a příkázání trestní věci může učinit i Nejvyšší soud, zruší-li rozhodnutí na podkladě dovolání nebo stížnosti pro porušení zákona.<sup>52</sup> Trestní řád výslovně uvádí, že věc může přikázat jinému státnímu zástupci. To pokud shledá důležitý důvod ke změně osoby, ale jistě může shledat i důležitý důvod vedoucí ke změně příslušného státního zastupitelství jako celku.

Nové rozhodnutí o odnětí a příkázání bude mít účinky vždy jen do budoucna (ex nunc), nikoli zpětně (ex tunc). Nemůže od samého počátku zrušit původní pravomocné, byť vadné usnesení, jinak by se zpochybnila již učiněná opatření státního zastupitelství např. v případě dozoru nad přípravným řízením trestním.

## **6. PŘÍSLUŠNOST STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ PO ODNĚTÍ SOUDU A PŘÍKÁZÁNÍ JINÉMU**

Může nastat situace, kdy o odnětí soudu a příkázání jinému až po předání věci soudu rozhodne vyšší soud a vzniká otázka, které státní zastupitelství má zastupovat stát. Zda původní, které věc zpracovávalo před předáním soudu, nebo to, které je činné u soudu, jemuž byla věc příkázána. Obecně platí zásada, že příslušné k řízení před soudem je státní zastupitelství, které je u soudu činné, pokud právní předpis nestanoví jinak.<sup>53</sup> Dojde-li po podání obžaloby k odnětí věci soudu a

---

<sup>51</sup> Nejvyšší státní zastupitelství nejprve o podnětu Spolku Šalamoun z 10. 4. 2009 na odnětí věci Krajskému státnímu zastupitelství v Brně a jejímu příkázání Krajskému státnímu zastupitelství v Ústí nad Labem rozhodlo usnesením z 18. 5. 2009, 1NZN 2678/2009, že se věc neodnímá, ale následně na základě opakovaného podnětu ze 7. 6. 2009 a zjištění podjatosti krajského státního zástupce rozhodlo usnesením z 16. 6. 2009 o odnětí věci a jejímu příkázání Krajskému státnímu zastupitelství v Plzni. Naopak opakované návrhy obviněného na odnětí nebyly akceptovány - usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o neodejmutí věci z 27. 2. 2009 a 6. 1. 2010, obě vydány k návrhu obviněných (obhájce) ve věci 3NZT 28/2008.

<sup>52</sup> § 265I ods. 3 a § 270 ods. 3 trestního řádu. FRANTIŠEK NOVOTNÝ, MIROSLAV RŮŽIČKA: *Trestní kodexy*, Praha 2002, s. 1256.

<sup>53</sup> § 7 zákona o státním zastupitelství. ZDENĚK KOUDELKA: *Příslušnost státního zastupitelství*, Státní zastupitelství 11/2011, ISSN 1214-3758, s. 35-37. Dny práva 2010, Masarykova univerzita, Právnická fakulta 2010, ISSN



jejímu přikázání jinému soudu, automaticky se tím mění i příslušnost státního zastupitelství bez nutnosti vydávat rozhodnutí o odnětí a přikázání věci společně vyšším státním zastupitelstvím.<sup>54</sup> Pokud dojde po podání obžaloby k odnětí a přikázání věci soudu nebo k postoupení věci a stane se k jejímu projednání místně příslušný jiný soud, než u kterého byla obžaloba podána, mění se i místní příslušnost státního zastupitelství. Jestliže v hlavním líčení u nově příslušného soudu vystupuje státní zástupce státního zastupitelství, které podalo obžalobu, jedná se o státního zástupce místně nepřislušného, a jeho případné odvolání je odvolání podané osobou neoprávněnou. Takové odvolání však soud druhého stupně nemůže zamítnout, pokud nebylo rozhodnutí soudu prvního stupně doručeno tomu státnímu zastupitelství, jež bylo místně příslušné k zastupování obžaloby u soudu. V takovém případě musí odvolací soud vrátit spis soudu prvního stupně s pokynem k doručení rozsudku místně příslušnému státnímu zástupci a po novém předložení věci rozhodnout o odvolání všech subjektů.<sup>55</sup>

Obecná příslušnost státního zastupitelství činného u soudu, jemuž byla věc postoupena, se neuplatní, pokud již před podáním obžaloby byla věc rozhodnutím vyššího státního zastupitelství odňata nižšímu státnímu zastupitelství a přikázána jinému z důvodů, které trvají i po postoupení věci jinému soudu. Další takovou výjimkou je situace, kdy dojde k odnětí trestní věci soudu po podání obžaloby vyšším státním zastupitelstvím, než které u osudu působí,<sup>56</sup> a k přikázání soudu, který se nachází mimo obvod územní působnosti tohoto státního zastupitelství, což neřeší zákon výslovně. Taková situace nastane v případě obžaloby vrchním státním zastupitelstvím v závažných hospodářských věcech<sup>57</sup> anebo krajským ve věcech policistů, zde ovšem jen pokud je podávána obžaloba u okresního soudu, protože pokud jde o trestný čin s věcnou příslušností krajského soudu, pak již krajské státní zastupitelství nesplňuje zákonnou podmínku vyššího státního zastupitelství, než které u soudu působí. Na základě uvedené výjimky může státní zástupce vyššího státního zastupitelství zastupovat obžalobu v řízení před soudem i mimo obvod své územní

---

978-80-210-5305-2,

[http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2010/files/prispevky/01\\_aktualni/Koudelka\\_Zdenek\\_\(4090\).pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/01_aktualni/Koudelka_Zdenek_(4090).pdf)

<sup>54</sup> Bylo tedy nadbytečné usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci Krajskému státnímu zastupitelství v Plzni a přikázání Krajskému státnímu zastupitelství v Ostravě z 11. 10. 2005, 3NZZ 48/2005. Neboť důvodem bylo dřívější odnětí věci Nejvyšším soudem Krajskému soudu Plzeň a přikázání do Ostravy.

<sup>55</sup> Usnesení Nejvyššího soudu z 29. 5. 2008, 6 Tdo 589/2008.

<sup>56</sup> § 179 ods. 1 trestního řádu.

<sup>57</sup> § 15 vyhlášky č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli.

působnosti.<sup>58</sup> Výše uvedené analogicky platí i pro občanskoprávní řízení.

Pro budoucí právní úpravu se otevírá možnost sjednocení právní úpravy. Zvláště v případě trestných činů policistů je nelogický rozdílný přístup k možnosti změny státního zastupitelství po odnětí věci soudu podle toho, zda jde o soud okresní či krajský. Z pohledu snahy, aby u soudu byl činný státní zástupce, jenž je plně a detailně s věcí obeznámen, je správnější, aby zákon s odnětím a přikázáním věci soudu automaticky nespojoval i změnu státního zastupitelství. Na zvážení státního zastupitelství by pak bylo, zda ponechá zastupovat obžalobu státního zástupce, který byl dozorovým či zpracovával obžalobu, anebo se rozhodne např. z důvodu velké územní vzdálenosti svým rozhodnutím odejmout věc a přikázat státnímu zastupitelství činnému u soudu, jemuž byla věc přikázána. Pokud však dojde k podání opravného prostředku, již by věc mělo zastupovat státní zastupitelství činné u odvolacího soudu, jelikož odpadá důraz na zastupování věci státním zástupcem, jenž je velmi dobře s věcí obeznámen z přípravného řízení.

## **7. TRESTNÍ ŘÍZENÍ PROTI MLADISTVÉMU**

Podle pokynu obecné povahy<sup>59</sup> je důležitým důvodem v trestním řízení proti mladistvému pro odnětí a přikázání i účelnost řízení se zřetelem na zájmy mladistvého. Vychází se z ustanovení zákona, který z tohoto důvodu umožňuje postoupení věci jinému soudu.<sup>60</sup> Ovšem zde nejde o analogii se zákonem o soudnictví ve věcech mládeže, protože o postoupení věci rozhoduje orgán příslušný ze zákona, nikoliv společně nadřízený jako u odnětí a přikázání. Jde však o interpretaci neurčitého pojmu „důležitý důvod“ dané pokynem obecné povahy vycházející z účelu a základních zásad zákona o soudnictví ve věcech mládeže.<sup>61</sup> Uvedená úprava odnětí a přikázání v pokynu obecné povahy byla přijata roku 2003 a nebyla zpochybněna při převzetí do nového pokynu obecné povahy v roce 2007 a 2009.

Pokud původně místně příslušné státní zastupitelství využije přímo cestu postoupení, tak stejně při nesouhlasu státního zastupitelství,

---

<sup>58</sup> Usnesení Nejvyššího soudu z 23. 4. 2008 sp. zn. 5 Tdo 150/2008, které připustilo možnost zastoupení obžaloby Vrchním státním zastupitelstvím v Olomouci i po dřívějším odnětí věci Krajskému soudu v Ostravě a přikázání Krajskému soudu v Hradci Králové, tedy mimo působnost olomouckého vrchního státního zastupitelství. Odnětí a přikázání věci bylo provedeno usnesením Nejvyššího soudu z 22. 9. 2006 sp.zn. 11Td 49/2006 na návrh obviněných z důvodu necitlivé prezentace kauzy ve sdělovacích prostředcích, která mohla vyvolat pochybnosti o jejím nestranném projednání soudem v obvodu, kam jinak věcně i místně patří.

<sup>59</sup> Čl. 5 pokynu obecné povahy č. 7/2009 o trestním řízení ve věcech mládeže, dříve čl. 5 pokynu obecné povahy č. 3/2007 a čl. 6 pokynu obecné povahy č. 10/2003.

<sup>60</sup> § 39 zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže.

<sup>61</sup> § 1 ods. 2 a § 3 zákona o soudnictví ve věcech mládeže.

jemuž je věc postupována, rozhodne tento spor o příslušnost společně nejbližší vyšší státní zastupitelství, které by jinak rozhodovalo o odnětí a přikázání. Postup formou odnětí a přikázání tedy vylučuje možný spor o příslušnost.

Konkrétní důvody pro odnětí a přikázání věci se zřetelem na zájmy mladistvého v usneseních Nejvyššího státního zastupitelství:

a) zamezení narušení psychické a sociální rovnováhy obviněného z důvodu změny vazební věznice, kde se obviněná, drogově závislá podrobovala vyšetření duševního stavu a měla místního obhájce,<sup>62</sup>

b) dosažení zletilosti mladistvým a jeho návrat z výchovného zařízení do bydliště matky.<sup>63</sup>

## **8. SPRÁVNÍ ŽALOBY A NÁVRHY NA POPŘENÍ OTCOVSTVÍ**

Zvláštní situace je u odnámání a přikázání věci při podávání správních žalob podle soudního řádu správního.<sup>64</sup> V rámci správních soudů se rozhoduje o odnětí a přikázání věci z podobných důvodů jako v jiných procesech (vyloučení, jiné důležité důvody), ale vždy rozhoduje jen Nejvyšší správní soud v Brně vůči všem krajským soudům i v rámci obvodu stejného vrchního soudu. Důvodem je, že správní soudnictví je vykonáváno jen na krajských soudech a Nejvyšším správním soudem.

Ovšem právní úprava procesního postavení soudů a státního zastupitelství se ve správním soudnictví rozchází a nepřichází zde pro státní zastupitelství v úvahu klasické odnětí a přikázání věci. O podání správní žaloby z důvodu veřejného zájmu může rozhodnout jen nejvyšší státní zástupkyně,<sup>65</sup> nikoliv jakýkoliv státní zástupce, a to přímo u všech krajských soudů. Jiná státní zastupitelství zde do věci nevstupují. V praxi jsou pro zastupování před krajskými soudy ve správním soudnictví pověřováni nejvyšší státní zástupkyní jednotliví státní zástupci Netrestního odboru Nejvyššího státního zastupitelství. Původní právo rozhodovat v této věci však zůstává u nejvyšší státní zástupkyně, která má volnost uvážení toto pověření odejmout a pověřit jiného státního zástupce. Přičemž se nerozhoduje usnesením o odnětí a přikázání, jde o pouhé opatření nejvyšší státní zástupkyně o změně pověření k jednání před soudem, jež se ve vztahu k soudu stane účinným až po jeho doručení soudu. Samozřejmě může před soudem správní žalobu zastupovat sama.

---

<sup>62</sup> Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci státnímu zástupci Městského státního zastupitelství v Brně a přikázání Obvodnímu státnímu zastupitelství Praha 10 z 11. 2. 2004, 1NZt 20/2004. Ve výroku usnesení je analogie na § 25 trestního řádu, což je správné, i § 39 zákona o soudnictví ve věcech mládeže, který však hovoří o postoupení a ne odnětí a přikázání.

<sup>63</sup> Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci Okresnímu státnímu zastupitelství v Kroměříži a přikázání Obvodnímu státnímu zastupitelství Praha 4 z 3. 10. 2006, 1NZN 2810/2006.

<sup>64</sup> § 9 soudního řádu správního č. 150/2002 Sb.

<sup>65</sup> § 66 ods. 2 soudního řádu správního.

Obdobným způsobem jako u správních žalob se postupuje, pokud nejvyšší státní zástupkyně podá návrh na popření otcovství.<sup>66</sup> Praxe se zde liší tím, že žalobu nezastupují z pověření nejvyšší státní zástupkyně státní zástupci Netrestního odboru Nejvyššího státního zastupitelství, ale státní zástupci okresního státního zastupitelství dle místní příslušnosti okresního soudu rozhodujícího ve věci. Předchozí prošetřování v této věci provádí na žádost Nejvyššího státního zastupitelství nižší státní zastupitelství podle místa bydliště dítěte.<sup>67</sup> I zde mohou nastat důvody pro změnu prošetřujícího státního zastupitelství. V takovém případě Nejvyšší státní zastupitelství zruší předchozí žádost a věc samo prošetří.

#### Literature:

- Fenyk, J.: *Vademecum státního zástupce*, Praha 2003, ISBN 80-86395-80-4.
- Fenyk, J., Hájek, R.: Několik poznámek k podmínkám použití výkladu a analogie při rozhodování o odnětí a přikázání věci podle § 25 TrŘ v přípravném řízení trestním, *Trestněprávní revue* 11/2007, ISSN 1213-5313.
- Kocourek, J., Záruba, J.: *Zákon o soudech a soudcích, Zákon o státním zastupitelství – Komentář*, 2. vydání 2004, ISBN 80-7179-761-8.
- Koudelka, Z.: Příslušnost státního zastupitelství, *Státní zastupitelství* 11/2011, ISSN 1214-3758, s. 35-37. *Dny práva 2010*, Masarykova univerzita, Právnická fakulta 2010, ISSN 978-80-210-5305-2, [http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2010/files/prispevky/01\\_aktualni/Koudelka\\_Zdenek\\_\(4090\).pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/01_aktualni/Koudelka_Zdenek_(4090).pdf)
- Novotný, F., Růžička, M.: *Trestní kodexy*, Praha 2002, ISBN 80-7317-009-4.

#### Contact – email

*zdenek.koudelka@mail.muni.cz*

---

<sup>66</sup> § 62 a 62a zákona 94/1963 Sb., o rodině.

<sup>67</sup> § 12b ods. 3 zákona o státním zastupitelství.

## **PRÁVO FARMACEUTICKÝCH SPOLEČNOSTÍ NA SPRÁVEDLIVÝ PROCES**

*JAKUB KRÁL*

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

### **Abstract in original language**

Hlavním cílem příspěvku je představit postupný vývoj postavení farmaceutických společností v rámci cenové a úhradové regulace léčiv. Tento vývoj je podroben kritickému hodnocení autora, který se v závěru pokouší formulovat i řešení de lege ferenda. Příspěvek se zabývá disproporcí mezi selektivním zdůrazňováním práva farmaceutických společností na spravedlivý proces a zároveň potlačováním téhož práva pacientů.

### **Key words in original language**

farmaceutická společnost; spravedlivý proces; cena; úhrada; transparentní směrnice; Státní ústav pro kontrolu léčiv; Ústavní soud ČR; Nejvyšší správní soud ČR

### **Abstract**

The main aim of this contribution is to introduce progressive evolution of pharmaceutical companies' status within the scope of price and reimbursement regulation of the pharmaceuticals. This evolution is critically evaluated by the author, who tries in the end to formulate also a solution de lege ferenda. The contribution deals with disproportion between selective stress the right of pharmaceutical

### **Key words**

pharmaceutical company; fair trial; price; reimbursement; transparency directive; State Institute for Drug Control; The Constitutional Court of the Czech Republic; The Supreme Administrative Court of the Czech Republic

### **ÚVOD**

Zvolené téma tohoto příspěvku zcela přesně vystihuje formální důvod, pro který byla v roce 2007 Ústavním soudem ČR (dále jen „ÚS“) zrušena komplexní právní úprava regulace stanovování úhrad léčiv z veřejného zdravotního pojištění v rámci poskytování ambulantní zdravotní péče, neboť byla shledána protiústavní, a to právě s ohledem na právo na spravedlivý proces. Cílem autora je přestavit základní soubor skutečností, které s danou záležitostí bytostně souvisí, a to především principy původní právní úpravy včetně všech pozitiv a negativ, důvody jejího zrušení a v neposlední řadě též nový systém. Příspěvek klade hlavní důraz na silně eurokonformní výklad ÚS, který je zahalen do roušky ochrany ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces. Argumentace ÚS je kritizována zejména s ohledem na skutečnost, že se ÚS zabývá výhradně právy farmaceutických společností, u kterých význam úhrady jejich

produktů z veřejného zdravotního pojištění staví nad význam této úhrady pro všechny pacienty.

## **1. VZÁJEMNÉ VZTAHY SUBJEKTŮ**

Ještě dříve, než se budeme zabývat konkrétními aspekty jednotlivých režimů úhradové regulace léčiv, je vhodné objasnit zákonitosti vzájemných vztahů všech zainteresovaných subjektů. Subjekty této regulace jsou nepochybně orgány státní správy (minimálně Ministerstvo zdravotnictví ČR a Státní ústav pro kontrolu léčiv), dále pak zdravotní pojišťovny, pacienti, lékárny, distributoři, farmaceutické společnosti, event. též odborné společnosti.<sup>1</sup>

Systém úhrad léčiv při poskytování ambulantní zdravotní péče funguje tak, že pacient si na recept vyzvedne v lékárně příslušný lék a lékárna vyúčtuje zdravotní pojišťovně úhradu (část ceny). Jestliže je cena léku pro konečného spotřebitele vyšší než úhrada z veřejného zdravotního pojištění, pak musí pacient zaplatit rozdíl nazývaný jako doplatek. Pokud jde o farmaceutické společnosti a distributory, pak má výše úhrady daného léku zcela zřejmý vliv na poptávku pacientů po tomto léku. Je třeba si uvědomit, že v praxi pacienta nezajímá ani konečná cena léku, ani jeho úhrada, a to až do okamžiku, kdy musí reálně zaplatit nějaký doplatek. Je to tedy výše samotného doplatku, která předurčuje zájem o daný lék. Z výčtu dotčených subjektů nám zbývají ještě odborné společnosti, které by neměly mít na úhradové regulaci léčiv žádný přímý ekonomický zájem, nicméně jsou hlavním producentem expertních stanovisek, jež zásadně ovlivňují celý systém.

## **2. ZÁJMY JEDNOTLIVÝCH SUBJEKTŮ**

Orgány státní správy se snaží vytvořit fungující systém veřejného zdravotního pojištění, kde budou zcela zřejmá pravidla jak samotného výběru pojistného, tak následného vynakládání finančních prostředků z tohoto systému na úhradu poskytované zdravotní péče. Cílem zdravotních pojišťoven je pořízení maximálního množství zdravotní péče pro jejich pojištěnce, a to pokud možno za co nejmenší objem finančních prostředků. Pro pacienty je naprosto zásadní otázka spoluúčasti. Jejich zájmem jsou co nejnižší nebo v ideálním případě

---

<sup>1</sup> Dobrovolná sdružení lékařů a dalších pracovníků ve zdravotnictví a příbuzných oborech, která se snaží vytvářet odborné podklady. Velká část odborných společností je sdružena v rámci České lékařské společnosti Jana Evangelisty Purkyně, jejímž posláním je šíření vědecky podložených medicínských poznatků, podpora vědeckovýzkumné činnosti v oblasti zdravotnictví, propagace pouze takových diagnostických, preventivních a léčebných způsobů, jejichž povaha a účinek jsou podloženy v současnosti uznávanými vědeckými důkazy, atd.

vůbec žádné doplatky. Lékárny a distributoři žijí z obchodních přírůžek, které jsou stanoveny jako procentní sazba z ceny. Výše úhrady tedy přímo neovlivňuje konkurenční prostředí, byť zde opět platí, že odbyt bude obecně vyšší, čím menší bude spoluúčast pacientů. Zájemem farmaceutických společností je velký odbyt jejich zboží. Farmaceutické společnosti usilují o co nejvýhodnější kombinaci objemu prodaných léčiv a prodejní ceny. Výše úhrady plní funkci jakéhosi počátku, od kterého se začíná vytvářet doplatek pacienta, který poptávku po daném léku přirozeně snižuje. Odborné společnosti by měly usilovat o co nejmodernější léčbu pacientů při zachování nákladové efektivity. Jde jim tedy o správnost a racionalitu léčby, a to i s ohledem na finanční možnosti systému veřejného zdravotního pojištění.

### **3. PŮVODNÍ SYSTÉM**

Nyní bychom se mohli zaměřit na představení principů úhradové regulace léčiv před 1. 1. 2008. Tehdy držitel rozhodnutí o registraci konkrétního léku podal žádost o zápis do Seznamu hrazených léčiv. Následovalo správní řízení, jehož výsledkem bylo rozhodnutí, zda se daný lék do Seznamu hrazených léčiv zařazuje či nikoliv. Tato procedura však neurčovala konkrétní výši úhrady daného léku z veřejného zdravotního pojištění. Pro tyto účely byla vydávána tzv. úhradová vyhláška<sup>2</sup>, která stanovila úhradu za určité množství léčivé látky. Úhrada léčivého přípravku se pak snadno přepočítala z úhrady léčivé látky, kterou obsahoval. Tento systém byl administrativně poměrně nenáročný a garantoval, že všechny léky obsahující totožnou chemickou molekulu budou mít shodnou úhradu z veřejného zdravotního pojištění. Nevýhodou tehdejšího systému byla jeho netransparentnost. Jak již bylo uvedeno, rozhodná byla výše úhrady léčivé látky uvedená v úhradové vyhlášce. Příprava této vyhlášky byla svěřena tzv. kategorizační komisi, kde měly jednotlivé zainteresované subjekty své zastoupení. Následně materiál prošel standardním legislativním procesem. Pokud však farmaceutické společnosti, zdravotní pojišťovny či pacienti nesouhlasili s výslednou výší úhrady konkrétní léčivé látky, neměli žádný efektivní prostředek, který by umožnil přezkoumat, zda nedošlo při výpočtu této výše k zásadnímu pochybení. Zákon nestanovoval ani žádná bližší pravidla, která by garantovala způsob výpočtu těchto úhrad.

### **4. EVROPSKÁ OCHRANA PRÁVA FARMACEUTICKÝCH SPOLEČNOSTÍ NA SPRÁVEDLIVÝ PROCES**

Primární právo Evropské unie ponechává řešení oblasti cenové a úhradové regulace léčiv v režimu vnitrostátní právní úpravy. Nicméně v rámci boje za maximální ochranu svobody volného pohybu zboží byla přijata Směrnice Rady č. 89/105/EHS, ze dne 21. prosince 1988,

---

<sup>2</sup> Např. vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 532/2005 Sb., o úhradách léčiv a potravin pro zvláštní lékařské účely, ve znění pozdějších předpisů.

o průhlednosti opatření upravujících tvorbu cen u humánních léčivých přípravků a jejich začlenění do oblasti působnosti vnitrostátních systémů zdravotního pojištění (dále jen „transparentní směrnice“), která si klade za cíl ochránit transparentnost celého procesu tvorby maximálních cen a úhrad. Směrnice zavazuje členské státy k tomu, aby rozhodovaly v přesně definovaných lhůtách, na základě objektivní a ověřitelných kritérií, při zachování možnosti podání opravného prostředku (dle výkladu ESD myšleno soudního) apod. Při podrobném studiu této směrnice lze dospět k závěru, že jejím cílem je chránit právo farmaceutických společností na spravedlivý proces tím, že do značné míry předurčuje formu činnosti veřejné správy, která má být využita pro tvorbu cen a úhrad léčiv. Pravidla obsažená v transparentní směrnici jsou dále ještě rozváděna velmi extenzivním výkladem ESD.<sup>3</sup>

Dosavadní český systém byl postaven na primátu práv občanských, tj. definoval úhradu z veřejného zdravotního pojištění jako výhradní právo pacienta, kterým je realizováno ústavně zakotvené právo na bezplatnou zdravotní péči za podmínek stanovených zákonem. Produkt procesu tvorby úhrady konkrétního léku tak byl vnímán jako právo pacienta, nikoli výrobce léku, který fakticky žádnou úhradu neinkasuje. Obdobně cenotvorba léčiv byla realizována jako normotvorba chránící především práva pacientů.

Nikdo nikdy nezpochybňoval skutečnost, že maximální cena a úhrada jsou jedním z faktorů, které významně ovlivňují hospodářský výsledek farmaceutických společností, distributorů či lékáren. Okruh dotčených subjektů byl však charakterizován jako neurčitý, a proto preferovanou formou činnosti veřejné správy byla tvorba právních předpisů (cenové rozhodnutí, úhradová vyhláška). Transparentní směrnice, jakožto produkt lobby farmaceutického průmyslu, však pojala stanovení maximální ceny a úhrady léku jako právo žadatele, tedy nejčastěji držitele rozhodnutí o registraci daného léku (obvykle farmaceutické společnosti). Pokud se přistoupí k tomuto modelu, pak nezbyvá než přetvořit proces stanovování cen a úhrad léčiv do režimu vydávání individuálních správních aktů či smíšených správních aktů.

---

<sup>3</sup> C-424/99 (Komise proti Rakousku); C-229/00 (Komise proti Finsku); C-245/03 (Merck, Sharp & Dohme BV proti Belgii); C-296/03 (Glaxosmithkline SA proti Belgii); C-317/05 (G. Pohl-Boskamp GmbH & Co. KG proti Gemeinsamer Bundesausschuss); C-311/07 (Komise proti Rakousku); C-352/07 (Menarini Industrie Farmaceutiche Riunite Srl a další proti Ministero della Salute, Agenzia Italiana del Farmaco [AIFA]); C-471/07 a C-472/07 (Association générale de l'industrie du médicament [AGIM] ASBL a další proti Belgii); C-62/09 (High Court of Justice, Queen's Bench Division proti Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency) atd.



## **5. OCHRANA PRÁVA FARMACEUTICKÝCH SPOLEČNOSTÍ NA SPRÁVEDLIVÝ PROCES ZE STRANY ÚS**

Ani vstup České republiky do Evropské unie nezpůsobil automaticky změnu celého systému. Teprve v roce 2007 začala Evropská komise upozorňovat na domnělý rozpor české právní úpravy s transparenční směrnicí a současně skupina 29 senátorů podala návrh ÚS, aby dosavadní právní úpravu zrušil jako protiústavní. Veškerá argumentace proti tehdejšímu systému nebyla založena na primárním rozporu s ústavním pořádkem, nýbrž na rozporu právě s transparenční směrnicí, a tedy právem Evropských společenství. ÚS nepřísluší zrušit vnitrostátní předpis pro jeho rozpor s komunitárním právem. To konečkonců opakovaně konstatoval samotný ÚS, když několikrát odmítl obdobné návrhy.

V daném případě však udělal ÚS zásadní výjimku, když v odůvodnění nálezu<sup>4</sup> uvedl, že rozpor s právem Evropských společenství lze použít jako významný podpůrný argument pro zrušení vnitrostátního právního předpisu. Bylo však zapotřebí nalézt alespoň jeden rozpor s českým ústavním pořádkem. Pro tyto účely výborně posloužilo ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod<sup>5</sup>, které garantuje právo na spravedlivý proces. Toto ustanovení stanoví, že „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“.

Aby mohl ÚS shledat rozpor procesu tvorby cen a úhrad léčiv s uvedeným ústavně garantovaným právem, bylo třeba znovu posoudit okruh adresátů tohoto procesu. ÚS se v daném nálezu zcela jednoznačně přihlásil k modelu, na kterém je postavena transparenční směrnice. Přístup ÚS byl založen na akcentování vlivu stanovené úhrady na fungování farmaceutické společnosti a zcela opomenul dopad na neurčitý okruh pacientů a dalších dotčených subjektů.

Nejvyšší správní soud ČR (dále jen „NSS“) se ještě jednou pokusil toto eurokonformní pojetí cen a úhrad zlomit v roce 2010, když podal ÚS návrh<sup>6</sup> na zrušení nové právní úpravy<sup>7</sup>, která respektovala plně původní náleze ÚS a přetvořila proces cenotvorby a úhradotvorby do režimu správního řízení. Argumentace NSS byla zcela logická a

---

<sup>4</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05.

<sup>5</sup> Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>6</sup> Návrh Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2010, ve věci sp. zn. 3 Ads 48/2010 – 216.

<sup>7</sup> Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů; část šestá.

systematická, neboť NSS upozorňoval právě na neurčitý okruh adresátů „rozhodnutí“ o maximální ceně a úhradě z veřejného zdravotního pojištění a zároveň konstatoval, že veškerá cenotvorba s výjimkou léčiv je realizována formou vydávání obecně závazných správních aktů. ÚS nicméně tuto argumentaci usnesením<sup>8</sup> zcela odmítl a odkázal na svůj předchozí nálezn.

## **6. ZÁVĚR**

Tento příspěvek si neklade za cíl pouze popsat dosavadní vývoj právní úpravy zmítaný legislativou Evropské unie a judikaturou českých soudů. Autor aspiruje na předstření možného řešení, které by mohlo adekvátně reflektovat jak principy transparentní směrnice a judikatury ÚS, tak argumentaci NSS a dalších zainteresovaných subjektů. Je totiž nepochybné, že vydávání obecně závazných správních aktů a stejně tak vedení správního řízení jsou jakési krajní póly ve smyslu volby vhodné formy činnosti veřejné správy. Asi nelze zpochybnit dílčí, avšak velmi významný, efekt cenové a úhradové regulace na farmaceutické společnosti. Zároveň je však třeba respektovat skutečnost, že okruh adresátů této regulace nelze dlouhodobě omezit výhradně na držitele rozhodnutí o registraci a zdravotní pojišťovny. Jak již bylo uvedeno výše, dotčenými subjekty jsou taktéž distributoři, lékárny a především pacienti. Autor se domnívá, že velmi vhodným řešením by bylo využít institutu smíšeného správního aktu, coby jakéhosi přemostění mezi garancí práva na spravedlivý proces konkrétních adresátů (např. držitele rozhodnutí o registraci a zdravotních pojišťoven) a cenovou a úhradovou regulací, jakožto normotvorbou vůči neurčitému okruhu adresátů (např. pacientů).

### **Literature:**

- Král, Jakub. Spor soudních autorit o formu tvorby cen a úhrad léčiv. Zdravotnictví a právo, Praha : JUDr. K. Havlíček - Havlíček Brain Team, roč. XV, 6/2011, od s. 4-9, 40 s. ISSN 1211-6432. 2011.
- Suchopár, Josef - Prokeš, Michal - Dostál, Ondřej. Aktuální situace v oblasti soudního přezkumu rozhodnutí o úhradách léčiv. Zdravotnictví a právo, Praha : JUDr. K. Havlíček - Havlíček Brain Team, roč. XV, 6/2011, od s. 10-14, 40 s. ISSN 1211-6432. 2011.

### **Contact – email**

*Jakub.kral@mail.muni.cz*

---

<sup>8</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 42/10.

## **ZAVEDENÍ DISENTŮ DO ČESKÉ JUSTICE** *IMPLEMENTATION OF DISSENTING OPINIONS TO CZECH JUSTICE*

*VÍT KRŽÍŽKA*

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

### **Abstract in original language**

Příspěvek se pokouší shrnout argumenty pro a proti zavedení disentů do české justice. Účelem je zhodnotit výhody a nevýhody disentů v obecné rovině. Velmi stručně se věnuje současné české právní úpravě. Podrobněji se zabývá pouze určitými dílčími otázkami, např. zda lze tajný dissent v trestním řízení považovat za porušení práva na spravedlivý proces a zda soudci mohou psát disenty, i když k tomu nejsou zmocněni v zákoně.

### **Key words in original language**

Disenty, odlišná stanoviska, soudní rozhodování

### **Abstract**

This contribution attempts to give a summary of arguments for and against implementation of dissenting opinions to Czech justice. The contribution covers actual Czech legal regulation. It deals with particular questions such as whether it is possible to consider a secret dissent in criminal proceedings as an infringement of right to a fair trial and the question whether judges can present their dissenting opinion even though they are not legally authorized to do it.

### **Key words**

Dissent, dissenting opinion, judicial decisions

### **1. DISENTY DO ČESKÉ JUSTICE?**

Není v možnostech ani účelem tohoto příspěvku se podrobněji věnovat tomu, co se vlastně rozumí disentem, jejich historickým vývojem a případně též jejich typologií. Pro účely této práce se omezím na strohou definici disentu jako odlišného stanoviska soudce k většinovému rozhodnutí soudu. Myslím tím jednak dissent v užším smyslu, kdy se soudce vymezuje vůči samotnému rozhodnutí, ale i tzv. konkurující dissent, který se týká pouze odůvodnění.

Účelem tohoto článku je spíše zhodnotit výhody a nevýhody disentů v obecné rovině a zejména odpovědět na základní otázku, zda by disenty byly pro českou justici přínosem, nebo spíše zátěží. Na první pohled se zdá, že disenty do naší právní kultury nepatří. Klasické pojetí kontinentálního soudce totiž vychází z toho, že soudce pouze aplikuje právní normy na určitý konkrétní případ. Soudce právo nevytváří. V tomto smyslu není důležité znát názory soudce, neboť ty

jej nesmí při rozhodování nijak ovlivnit, stejně jako jeho politická orientace či náboženské vyznání. Právo je přece jenom jedno.

Kontinentální soudce v tomto smyslu by klidně mohl být nahrazen robotem, který by algoritmicky srovnával hypotézy právních norem se skutkovým stavem a při nalezení shody by příslušné pravidlo, dispozici právní normy, automaticky aplikoval.

Představa robota-soudce, ač se může stát bláznivá, rozhodně není žádným sci-fi. V době psaní této práce médiu proběhl nový fenomén – počítač Watson. Vizionáři IBM mluví o nepříliš vzdálené době, kdy znalostní a expertní systémy budou schopny samostatného učení a dokážou laikům i expertům pomáhat se složitými rozhodnutími v ekonomii, zdravotnictví, výzkumu a dopravě.<sup>1</sup> Proč by ne v právu? Určitě by dokázal vyhledávat právní normy i judikáty rychleji než jakýkoli lidský soudce. A kdyby měli všichni počítačová soudci stejný program, což by v právním státě kvůli předvídatelnosti práva a právní jistotě měli mít, pak by nebylo potřeba ani disentů.

Kdo však právo alespoň trochu zná, ví, že takto by to nejspíše nefungovalo. Právní filozofie podává určité vysvětlení, když odděluje popisný (deskriptivní) svět přírodních zákonitostí<sup>2</sup> od normativního (preskriptivního) světa norem. Pro roboty a počítače je totiž místo pouze v onom prvním světě. Právo je systémem normativním. Těžko tedy vytvoříme takový program (právní řád), který by byl aplikovatelný na všechny životní situace a vedl by ke spravedlnosti. Soudci tedy nemají být roboti.

Dvojnásob výše uvedené platí pro určitá právní odvětví, která i v kontinentální Evropě, zůstávají doménou soudcovského práva. Jedná se zejména o ochranu osobnosti, ochranu hospodářské soutěže, lidskoprávní kauzy a jiné oblasti, kde je patrný silný vliv judikatury, neboť zákony (z povahy věci) již nemohou být konkrétnější. Stejně tak aplikace neurčitých právních pojmů jako jsou dobré mravy nebo poctivý obchodní styk vyžaduje myslícího soudce, a ne robota. Myslíci soudce ale musí mít názory, které dokáže objasnit.

K tomu je nutné dodat, že je velmi hloupé předpokládat, že na soudce při jeho rozhodování nesmí mít vliv jeho vlastní názory. Ty totiž vliv mají, ať chceme, nebo ne. Krásně to ilustrují a dokazují závěry amerických právních realistů J. Ch. Graye, O. W. Holmese, R. Pounda či J. Franka.<sup>3</sup> Soudce se může snažit od svého přesvědčení oprostít, ale

---

<sup>1</sup> KASÍK, Pavel. Superpočítač se pět let učil a nyní možná poprvé přechytračí člověka. *Technet.cz* [online]. 14. 2. 2011, [cit. 2011-02-25].

<sup>2</sup> Záměrně se vyhýbám slovnímu spojení přírodních zákonů, neboť termín zákon používáme ve smyslu zákona popisného (gravitační zákon), ale i normativního (trestní zákon).

<sup>3</sup> VEČEŘA, Miloš; URBANOVÁ, Martina. *Sociologie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. Str. 79 an.

i v tomto se již projevuje jeho vlastní světonázor. Soudci prostě mají své vlastní názory a otázkou zůstává, zda je chceme, či nechceme znát. Není tedy zásadní rozdíl mezi kontinentálním a anglosaským soudcem, oba jsou jenom lidé. Rozdíly jsou pouze v našem chápání postavení soudce a jeho úkolů ve společnosti, jakož i chápání celé justice, ba přímo pojetí spravedlnosti. Tato otázka je otázkou zcela kulturní.

Zavrhnout disenty jenom z toho důvodu, že se nám jeví být netypické pro naši právní kulturu, tedy nemá smysl. Otevření otázky disentů je navíc stále aktuálnější, neboť v českém právu sílí vliv judikatury, a to nejen domácích soudů, ale i Evropského soudu pro lidská práva a Evropského soudního dvora. Doktrína se stále více zabývá otázkou závaznosti judikatury. Judikatura je dle některých teoretiků pramenem práva i v našem prostředí, minimálně pak nálezy Ústavního soudu. Otázka disentů tedy má smysl a je aktuální.

Právníkům v systému common law je již od prvních dní jejich vzdělávání vštěpován názor, že existuje několik možných řešení právního problému. L'Heureux Dubé tvrdí, že důležitější než samotný závěr je pak jeho odůvodnění.<sup>4</sup> Nemohu s tím zcela souhlasit, neboť pro účastníky řízení je obvykle nejdůležitější samotné rozhodnutí a jeho legitimita. Odůvodnění čtou zejména v případě, když s výrokem soudu nesouhlasí. Odůvodnění je zajímavá až sekundárně, primárně jde o soudní výrok. Chápu však, že právníci považují odůvodnění za důležitější.

## **1.1 VÝHODY A NEVÝHODY DISENTŮ**

Nejdříve jsem si položil otázku, zda lze výhody a nevýhody disentů nějak rozumně klasifikovat. Martina Mahmoud ve své diplomové práci navrhuje dělení na argumenty subjektivní povahy (proč je pro soudce dobré nebo špatné disentovat), nebo naopak argumenty objektivní (jaký efekt má dissent na soudnictví jako celek).<sup>5</sup> Sama pak ve své práci argumenty ale nijak nesystematizuje.

Domnívám se, že právě dělení na objektivní a subjektivní argumenty může být zajímavé. Objektivní výhody a nevýhody souvisí nejen s povahou justice, ale též přímo s právní kulturou. Jsou to obecné výhody a nevýhody. Obzvláště zajímavé jsou ale subjektivní důvody, zejména pokud se na ně podíváme z pohledu nejen soudce, ale též účastníka řízení. Navrhuji tedy argumenty pro podporu či pro zamítnutí disentů členit na výhody a nevýhody obecné, pro účastníky řízení a pro soudce.

---

<sup>4</sup> ROBERTSON, David. *The Judge as Political Theorist: Contemporary Constitutional Review*. New Jersey: Princeton University Press, 2010. 420 s.

<sup>5</sup> MAHMOUD, Martina. *Disenty soudců*. [s.l.], 200/2009. 58 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Str. 8.

Je nutné brát zřetel také na skutečnost, že určitá výhoda se v jiném světle může jevit též jako nevýhoda.

### **1.1.1 OBECNÉ VÝHODY A NEVÝHODY DISENTŮ**

Disenty nepatří do naší právní kultury. Celý úvod jsem se snažil tento argument vyvrátit, abych se zde k němu opět vrátil. Klasický konzervatismus totiž říká, že institut, který přežil a fungoval po staletí, musí být dobrý již jen z toho důvodu, že přežil. Zní to trochu darwinisticky a určitě na tom něco bude. Neexistence disentů nikdy nezpůsobila v kontinentální právní kultuře žádný vážný problém. Tajná hlasování chránila jednotlivé soudce před mocí vladařů. I kdyby tento historický argument byl pravdivý, je nutné se ptát, zda může obstát i dnes.

Disenty vnáší do rozhodování demokratický prvek a mají vliv na rozhodování v budoucnosti. Demokracie nebývá vymezována pouze jako vláda většiny, ale jako vláda většiny, která chrání menšinu – aby se menšina mohla v budoucnu stát většinou. Disent umožňuje soudcům, kteří zastávají menšinové stanovisko, aby i jejich názor byl znám a mohl se v budoucnu stát většinovým. Koneckonců se tomu tak stalo i nálezu Pl. ÚS 42/2000, když Ústavní soud uvedl, že se mu „v současnosti jeví jako relevantní právě to, co bylo (v minulém obdobném případě – pozn. autora) uvedeno v odlišných stanoviscích“.<sup>6</sup>

Disenty odhalují nevyřešené právní otázky, nejasnosti a mezery v právu. Disenty jsou obvykle psány v případě složitějších kauz. Výhodou je, že ukazují právní problém z obou stran. Disent tak signalizuje sporné oblasti, čímž snižuje právní nejistotu. Paradoxně však disenty mohou tyto nejasnosti také vytvářet. Soudce totiž může z nějakého důvodu sepsat dissent i k rozsudku, který řeší právní otázku vydiskutovanou a zcela jasně rozhodnutou, společností akceptovanou a v tomto smyslu právně jistou. Nelze tedy jednoznačně říct, zda disenty právní jistotu snižují či naopak zvyšují.

Disenty nemají žádnou praktickou hodnotu. Ačkoli teoretických výhod a nevýhod lze najít hned několik, praktické a hmatatelné výhody dissent nemá, neboť nemá žádné právní následky. Jde sice o silně pragmatický přístup, nicméně pravdou zůstává, že dissent se podobá spíše akademickému článku než aktu aplikace práva. Navíc dissent může zpomalovat práci soudců, a tak prodražovat chod celé justice. Na druhé straně je třeba zmínit, že průtahy v řízení nejsou způsobovány sepisováním rozhodnutí, ale spíše obstrukcemi účastníků a složitostí dokazování.

---

<sup>6</sup> Nález Ústavní soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

### **1.1.2 VÝHODY A NEVÝHODY DISENTŮ PRO ÚČASTNÍKY ŘÍZENÍ**

Disent může být pro neúspěšného účastníka alespoň částečným zadostiučiněním. Jednak účastníci vidí, že soud se případem skutečně zabýval, když si dal práci i se sepsáním odlišného stanoviska. Neúspěšný účastník tak nemůže zlostně tvrdit, že soudci pouze něco odhlasovali, aniž by věděli, o co šlo. Neúspěšný účastník tak bude rozhodnutí soudu spíše respektovat, což zvyšuje úctu k soudu. Disent může hrát určitou roli též v rovině čistě psychologické, účastníka může uklidnit, že alespoň někteří soudci mu dali za pravdu.

Disent dělá rozsudek složitějším. Účastníci od soudu očekávají jednoznačné rozhodnutí v jejich věci. Jak z řad odborné, tak z řad ostatní veřejnosti se neustále objevuje oprávněná kritika, že soudní rozhodnutí jsou nesrozumitelná.<sup>7</sup> Disent však dělá rozhodnutí ještě složitějším. Účastníkům, kteří zpravidla nemají právnické vzdělání, nemusí být jasné, která část je právně závazná, a která nikoli. Disent navíc může většinové rozhodnutí překroutit.

Disent může pomoci při podání opravného prostředku. Velkou výhodou pro neúspěšného účastníka je fakt, že disentující soudce mu vlastně připraví oporu pro odvolání či jiný opravný prostředek. Soudce svým způsobem straně radí, jak pokračovat dál. Občas bývá tato výhoda pro účastníky prezentována jako obecná nevýhoda disentů, neboť soudci přece nemají jedné straně radit, ale především být nestranní. Pak bychom soudcům ale museli zakázat psát knihy, publikovat v časopisech a přednášet. V případě disentů u nejvyšších soudních instancí, kde již není možné se odvolávat, se samozřejmě tento aspekt vytrácí.

### **1.1.3 VÝHODY A NEVÝHODY DISENTŮ PRO SOUDCE**

Disenty nutí soudce převzít individuální odpovědnost za rozhodnutí, ale také narušují soudcovu nezávislost. Disent umožňuje soudci, aby nebyl spojován s názorem, který jde proti jeho svědomí a vědomí. Tím pádem se soudce nemůže schovávat za rozhodnutí senátu. Posiluje se jeho individuální odpovědnost. I samosoudci jsou za výsledek své práce odpovědní sami. Na druhou stranu, soudci nejvyšších soudů často rozhodují kauzy, které jsou politicky citlivé. Pokud jsou soudci voleni pouze na určitou dobu, může tímto být ohrožena jejich nezávislost.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> MOLEK, Pavel. Ke komu soudy mluví aneb Melčák a Schrödingerova kočka. *Jiné právo* [online]. 13. 2. 2011, [cit. 2011-02-25].

<sup>8</sup> Považuji za paradoxní, že právě ústavní soudci, již jsou voleni politiky na časově omezené období, přičemž mohou být zvoleni znovu, jsou jako jediní u nás individuálně odpovědní, neboť jako jediní smějí disentovat. Domnívám se, že by měli být voleni doživotně nebo by neměli mít možnost být voleni

Disenty narušují prestiž soudu i důstojnost soudcovské profese. Jde o často zmiňovaný argument. Soud totiž není v očích veřejnosti jednotný, což snižuje jeho důstojnost. Důstojnost soudu však ovlivňují mnohé další faktory od kvality argumentace, slušnost soudců, přes práci s médii až po vzhled soudních budov. Domnívám se, že disenty mají na prestiž soudu zanedbatelný vliv.

Soudce může dissent zneužít ke svému prospěchu. Někteří soudci mohou v dissentu vidět nástroj vlastní sebe prezentace a kariérního postupu. Účelem dissentů by také nemělo být, aby se v nich soudci mezi sebou osočovali.

## **1.2 SHRnutí**

Osobně se domnívám, že výhody dissentů převyšují jejich nevýhody. Disenty nejsou přínosem pouze pro soudce či pouze pro účastníky řízení, ale zejména pro systém.

Domnívám se, že disenty by byly pro českou justici přínosem. Přesto však netvrdím, že by bylo dobré je ihned zavést pro všechny typy řízení. Justice je značně konzervativní prostředí. Veškeré změny je potřeba provádět pomalu a opatrně. V následující části se pokusím analyzovat současný právní stav a odpovědět na otázku, kde by bylo vhodné s disenty začít.

## **2. DISENTY V ČESKÉ JUSTICI?**

V následující části se chci zabývat právní úpravou dissentů v českém právním řádu *de lege lata* i *ferenda*. Nechci podat podrobný rozbor právní úpravy, ale chtěl bych spíše vysledovat trendy, které se začínají objevovat a věnovat se spíše zajímavým otázkám.

Právní řády se staví k dissentům různě. Je nutné si uvědomit, že problematika dissentů velmi úzce souvisí s tématem tajného hlasování v kolegiálních orgánech. Lze rozlišit různé stupně utajenosti soudního rozhodování:

1. Soudní porady jsou tajné, stejně jako jejich výsledky.
2. Soudní porady jsou tajné, ale soudci mohou sepsat odlišná stanoviska. Nezveřejňuje se přitom počet hlasů ani to, kdo jak hlasoval – situace na českém Ústavním soudu.
3. Soudní porady zůstávají tajné, ale připouští se disenty. Zveřejňuje se poměr hlasování i kdo jak hlasoval.

---

opakovaně. Soudci Ústavního soudu totiž mohou rozhodovat tak, aby se politikům zalíbili a byli poté znovu zvoleni.



#### 4. Soudní porady jsou veřejné – například v určitých kantonech ve Švýcarsku.

Disenty tedy lze vnímat jako určitý přechod mezi tradiční tajností porady a jejím veřejným konáním. Česká republika, vzato obecně, spadá do 1. stupně, jak jsem je uvedl výše. Zdá se však, že disenty pomalu do českého právního řádu pronikají. Lze to ilustrovat následovně:

- civilní řízení – v občanském soudním řízení se při rozhodovací činnosti s disenty nesetkáme; pouze kolegia či plénum Nejvyššího soudu mohou zaujímat stanoviska k rozhodovací činnosti soudů, k tomu pak mohou soudci připojit odlišná stanoviska; je však nutné uvést, že takové stanovisko nemá povahu aktu aplikace práva, ale má spíše povahu obecně závazného právního aktu; je otázkou, zda taková činnost vůbec přísluší soudní moci; domnívám se, že nikoli,
- správní řízení – ve správním řízení se s disenty obecně nesetkáme, pouze zákon o léčivech a zákon o veřejných zakázkách je připouští ve specifických řízeních (§ 99 odst. 3 zákona o léčivech, § 75 zákona o veřejných zakázkách); jinak platí, že v případě řízení před kolegiálními orgány je hlasování tajné a o odlišných stanoviscích zákony nic neříkají,
- správní řízení soudní – stejně tak správní řád soudní nezná odlišná stanoviska při rozhodovací činnosti správních soudů; u Nejvyššího správního soudu najdeme též institut stanovisek jako u Nejvyššího soudu, jeho úprava je prakticky stejná, teoretický problém s jejich právní povahou taktéž,
- trestní řízení – jakýsi náznak odlišných stanovisek lze nalézt v ustanovení § 58 trestního řádu, v protokolu o hlasování senátu se uvede též mínění odlišné od názoru většiny; je však nutné uvést, že se s ním nemohou seznámit účastníci řízení ani veřejnost; jde však již o odlišné stanovisko k aktu aplikace práva – k rozsudku,
- řízení před Ústavním soudcem – Ústavní soud je jediný soud, kde soudci mohou disentovat, ne však ve všech typech řízení.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu dává soudci právo sepsat disent pouze ve věcech uvedených v § 11 odst. 2 písm. a) až k). Písmena l), kde jde o úpravu vnitřních poměrů ÚS, a m), které se týká ustavení senátů a rozdělení agendy mezi ně, byla vynechána. Jde totiž pouze o organizační záležitosti, nikoli o rozhodovací činnost soudu. Dle mého názoru se však zapomnělo, že ustanovení § 11 má též ještě 3. odstavec, který se týká řízení o posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy. Není mi zcela jasné, proč v tomto typu řízení, poměrně důležitém, nejsou disenty přípustné. Vysvětluji si to jako prosté opomenutí zákonodárce.

Lze vysledovat následující trendy: Stanoviska či jiné podobné instituty se objevují spíše u vyšších soudních instancí, kde zároveň rozhoduje obvykle větší počet soudců. Pokud by se disenty měly rozšířit dále, lze očekávat, že se objeví nejprve na Nejvyšším a Nejvyšším správním soudě.

Disenty se připouštějí spíše tam, kde je dán určitý veřejný zájem – veřejné zakázky, přípustnost léčiv, ale též řízení před Ústavním soudem, kde proti sobě obvykle stojí veřejný zájem a zásah do práva jednotlivce. V tomto smyslu je lze spíše očekávat u správního soudnictví a v trestních věcech, kam již mírně pronikly. Při tomto nazírání se mohou zdát nevhodné ve věcech obchodních.

Pokud obě hlediska spojíme, pak nám vychází, že pro Nejvyšší správní soud mohou být disenty zajímavým tématem. Domnívám se, že soudci tohoto soudu by tuto možnost uvítali.

To je tedy velmi zjednodušený, ale snad výstižný, popis stavu de lege lata. Nyní bych se chtěl věnovat dvěma dílčími otázkám, které mi přijdou zajímavé.

## **2.1 PRÁVO NA DISENT**

Mohou soudci disentovat i tehdy, když k tomu nejsou zákonem zmocněni?

Ačkoli zákon soudcům obecných soudů nedává možnost psát disenty, výslovně to také nezakazuje. Lze zákaz z platného práva nějak dovodit? Soud je státním orgánem a ve smyslu čl. 2 odst. 3 tedy může uplatňovat svou moc jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Pokud tedy zákon explicitně soudcům právo sepsat disenty nepřiznává, pak jej nemají. To je dle Vojtěcha Šimíčka silně restriktivní výklad.<sup>10</sup> Domnívá se totiž, že zákonná úprava výslovně nehovoří o tajnosti hlasování, nýbrž pouze o neveřejnosti porady.

S názorem Vojtěcha Šimíčka však nemohu souhlasit. Celé ústavní právo je svým způsobem výdobytkem společnosti, který chrání slabší lid před silným státem – Leviathanem. Restriktivní výklad je tedy v tomto případě na místě. Pravomoci musí být vyjádřeny explicitně. Není možné je implicitně dovozovat.

Navíc je zde povinnost mlčenlivosti. Kdyby soudce sepsal disent, aniž by k tomu byl zmocněn, mohlo by se stát, že by tuto povinnost porušil. Disenty se totiž týkají konkrétního případu, ač jejich gró obvykle spočívá v právní argumentaci. Je to však záležitost pouze

---

Důvodová zpráva k tomuto mlčí. Žádný ústavní soudce doposud disent v tomto typu řízení nepublikoval.

<sup>10</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Umožňuje zákonná úprava psát disenty? *Jiné právo* [online]. 27. 4. 2007, [cit. 2011-02-25].

hypotetická, které by se navíc dalo vyhnout např. anonymizací disentu.

Existuje však ještě jiný pohled. Právo na uveřejnění disentu by bylo možné považovat za projev svobody projevu ve smyslu čl. 15 Listiny nebo čl. 10 Úmluvy.<sup>11</sup> Tím pádem by soudci mohli prezentovat disenty jako své osobní názory. S tímto však také nesouhlasím. Lidská práva přísluší lidem, nikoli státu a jeho orgánům. Soudce je však při rozhodování státním úředníkem. Přiznávat základní lidská práva, která nás chrání před státní mocí, i státním úředníkům při výkonu jejich úřední činnosti, je dle mého příliš extenzivní výklad, který se v žádném případě neslučuje se samotným významem a duchem základních lidských práv.

V této souvislosti je ještě nutné uvést, že v polském zákonu o soudech a soudcích též nenajdeme právo na dissent, ale přesto soudci obecných soudů disenty píšou. Opírají se přitom pouze o soudní aktivismus a skutečnost, že jim to nikdo nezakazuje. Dissent v tomto pojetí není výkonem státní moci, ale spíše výronem nezávislosti soudce.<sup>12</sup> Tento druhý pohled Zdeňka Kühna, ač s ním nesouhlasím, je nutné brát v potaz.

Domnívám se tedy, že soudci u nás nemají právo disenty psát. Pokud by tak činili, pak by přesahovali své pravomoci. Šimíček však dokonce vyzývá soudce k psaní disentů, když píše, že „stávající zákonná procesní úprava disenty nevylučuje. Čeká se proto jen na ten mírně aktivistický soud, který s nimi začne jako první. Který to asi bude?“

Šimíček i Kühn jsou soudci Nejvyššího správního soudu, který znovu a znovu vštěpuje správním orgánům požadavek výslovného a jasného zákonného zmocnění, a tak se snaží zamezovat rozšiřování jejich pravomocí argumentační vynalézavostí. Nicméně i NSS je státním orgánem a měl by pro něj platit stejný metr. De lega ferenda však, jak jsem psal výše, se domnívám, že právě pro tento soud by disenty mohly být velkým přínosem. Je dost pravděpodobné, že na tomto soudu budou mít i dostatek příznivců.

Na závěr si dovoluji terminologickou poznámku. Termín právo na dissent není přesný, neboť v mém pojetí nejde o právo, ale spíše o pravomoc. I zákon o Ústavním soudu v ustanovení § 14 hovoří o právu. Zákonodárce tím chtěl vyjádřit, že soudce dissent publikovat může, ale nemusí.

---

<sup>11</sup> Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1192 Sb.).

<sup>12</sup> Uvádí to Zdeněk Kühn v diskuzi pod článkem Šimíčka (viz pozn. pod čarou č. 7).

## **2.2 TAJNÝ DISENT V TRESTNÍM ŘÍZENÍ**

Lze tajný disent podle ustanovení § 58 trestního řádu považovat za narušení práva na spravedlivý proces?

Za nejvíce problematický považuji disent, který umožňuje § 58 trestního řádu. Tento disent je totiž součástí protokolu o hlasování, který zůstává pro účastníky řízení utajen. Otevřít jej smí jen předseda senátu u nadřízeného soudu při rozhodování o opravném prostředku. Po nahlédnutí jej ovšem opět zalepí.

Problém spatřuji v tom, že soudce odvolacího soudu může být disentem ovlivněn. Fakticky je pro něj tento tajný disent vlastně dalším „důkazem“. V takovém disentu totiž nemusí být pouze právní argumentace, ale soudce zde může poukázat i na skutková tvrzení. Ta se pak mohou jevit ve zcela novém světle. Účastníci s řízením se však s tímto nemohou seznámit. Vlastně se o něm ani nedozví. Nemohou se k němu nijak vyjádřit. Takový disent může napáchat více škody než užítku.

Jednou součástí práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy je též právo seznámit se se všemi důkazy a možnost se k nim vyjádřit. V případě tajného disentu je však toto právo silně narušeno.

Domnívám se, že pokud soudce obálku s protokolem o hlasování jednou otevře, pak by měl účastníky řízení s odlišným stanoviskem seznámit. Účastníci řízení přece znají rozsudek, tak by měli znát i disent k němu. Tajný disent postrádá smysl. Na druhou stranu v trestním řízení je důležité soudce před veřejností i před účastníky chránit.

## **3. DE LEGE FERENDA...**

Místo závěru si dovoluji shrnout všechny návrhy na změnu právní úpravy, které se v práci objevily:

zavedení disentů na Nejvyšší správní soud; pokud se osvědčí, pak postupně do správního, trestního a civilního soudnictví,

disenty by měly být zavedeny na základě výslovného zákonného zmocnění, nikoli cestou soudního aktivismu či jinak,

odstranit institut tajného disentu v trestním řízení,

zrušit sjednocující stanoviska u Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu včetně disentů k nim, protože přesahují rozsah činností soudní moci,

výslovně povolit soudcům Ústavního soudu psát disenty i v řízení o posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem,

zavést doživotní mandát soudců Ústavního soudu nebo zrušit možnost jejich znovuzvolení, kvůli ochraně jejich nestrannosti.

#### Literature:

- FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Zákon o Ústavním soudu, Komentář. 2., rozšířené a přepracované vydání, Praha, C. H. Beck, 2007.
- FREMR, Robert. Nenastal čas odtajnit hlasování soudců?. Jiné právo [online]. 14. 1. 2010, [cit. 2011-02-25]. Dostupný z WWW: <<http://jinepravo.blogspot.com/2010/01/robert-fremr-nenastal-cas-odtajnit.html>>.
- KASÍK, Pavel. Superpočítač se pět let učil a nyní možná poprvé přechytračí člověka. Technet.cz [online]. 14. 2. 2011, [cit. 2011-02-25]. Dostupný z WWW: <[http://technet.idnes.cz/superpocitac-se-pet-let-ucil-a-nyni-mozna-poprve-prechytraci-cloveka-1ji-/hardware.asp?c=A110213\\_173507\\_hardware\\_pka](http://technet.idnes.cz/superpocitac-se-pet-let-ucil-a-nyni-mozna-poprve-prechytraci-cloveka-1ji-/hardware.asp?c=A110213_173507_hardware_pka)>.
- MAHMOUD, Martina. Disenty soudců. [s.l.], 200/2009. 58 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
- MOLEK, Pavel. Ke komu soudy mluví aneb Melčák a Schrödingerova kočka. Jiné právo [online]. 13. 2. 2011, [cit. 2011-02-25]. Dostupný z WWW: <<http://jinepravo.blogspot.com/2011/02/pavel-molek-ke-komu-soudy-mluvi-aneb.html>>.
- ROBERTSON, David. The Judge as Political Theorist: Contemporary Constitutional Review. New Jersey: Princeton University Press, 2010.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. Mají nejvyšší soudy vydávat sjednocující stanoviska? Jiné právo [online]. 28. 4. 2007, [cit. 2011-02-25]. Dostupný z WWW: <<http://jinepravo.blogspot.com/2007/05/maj-nejvy-soudy-vydvat-sjednocujc.html>>.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. Umožňuje zákonná úprava psát disenty? Jiné právo [online]. 27. 4. 2007, [cit. 2011-02-25]. Dostupný z WWW: <<http://jinepravo.blogspot.com/2007/04/umouje-zkonn-prava-pst-disenty.html>>.
- VEČEŘA, Miloš; URBANOVÁ, Martina. Sociologie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006.
- WÁGNEROVÁ, Eliška. Tajnosti soudní... Jiné právo [online]. 1. 11. 2007, [cit. 2011-02-25]. Dostupný z WWW: <<http://jinepravo.blogspot.com/2007/11/tajnosti-soudn.html>>.
- Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 16/2000.
- Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

Contact – email

*vit.krizka@gmail.com*

## **INSTITUT OPATROVNÍKA VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ – VYBRANÉ OTÁZKY**

MICHAL MÁRTON

Trnavská univerzita, Právnická fakulta, Slovensko

### **Abstract in original language**

Cílem příspěvku je zhodnocení efektivnosti institutu opatrovníka ve správním řízení. Pozornost je zaměřena především na otázku ustanovení opatrovníka, výkon opatrovnické funkce obcemi, povinnosti a řádné plnění funkce opatrovníka. Text rovněž vychází z relevantní judikatury Ústavního soudu České republiky a Nejvyššího správního soudu.

### **Key words in original language**

obec, opatrovník, správní orgán, správní řízení, veřejná správa

### **Abstract**

The aim of the paper is the consideration on efficiency of the curatorship in administrative proceeding, which is enacted in the act. n. 500/2004 Sb., especially focused on three basic questions: the appointment of the curator, municipality as a curator and the duties of curator. The text proceeds also from the judgements of Constitutional court and Supreme administrative court of the Czech republic.

### **Key words**

administration, administrative authority, administrative proceeding, curatorship, municipality

Institut opatrovnictví je ve správním řádu upraven v ustanovení § 32 odst. 2 – odst. 8. Smyslem institutu je ochrana práv účastníků řízení, kteří z důvodu uvedených v odstavci druhém citovaného ustanovení nemohou ve správním řízení uplatňovat svá práva. Správní orgán ustanovuje opatrovníka usnesením, které se oznamuje jak opatrovníkovi, tak opatrovanci, je-li schopen vnímat obsah usnesení.

Ačkoli institut opatrovnictví nalézá v právním řádu své opodstatnění a řada správních řízení by bez opatrovníka nemohla být vůbec vedena, nabízí se několik životních situací, v nichž nelze zajistit efektivnost tohoto institutu, a to z důvodu samotné dikce zákona. V zásadě lze okruh problematických situací rozdělit do tří kategorií:

*ustanovení opatrovníka osobě neznámého pobytu nebo sídla nebo osobě, které se prokazatelně nedaří doručovat<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> důvod pro ustanovení opatrovníka podle ustanovení § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu

*výběr vhodné osoby opatrovníka a jeho povinnost funkci opatrovníka přijmout, nebrání-li tomu závažné důvody (ustanovení § 32 odst. 4 správního řádu)*

*stav, kdy opatrovník nedbá ochrany práv opatrovance (§ 32 odst. 7 správního řádu)*

Podle ustanovení 32 odst. 2 písm. d) správního řádu správní orgán ustanoví opatrovníka *osobám neznámého pobytu nebo sídla nebo osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat*. Jedná se o dva alternativní důvody. Hovoří-li zákon o osobě neznámého pobytu nebo sídla, pak půjde o situace, kdy není znám pobyt u osoby fyzické a sídlo u osoby právnické.

Jde-li o osoby fyzické, pak lze v zásadě dovodit, že pokud občan České republiky neukončí na jejím území trvalý pobyt, má vždy v České republice adresu trvalého pobytu, a to buď v objektu dle ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech<sup>2</sup> nebo na adrese ohlašovny dle ustanovení § 10 odst. 5 věty II. téhož zákona<sup>3</sup>.

Jde-li o osoby právnické, pak podle ustanovení § 19c odst. 1 věta I. občanského zákoníku platí, že při zřízení právnické osoby se určí její sídlo. Podle odst. 3 téhož ustanovení se pak každý může dovolat skutečného sídla právnické osoby. Proti tomu, kdo se dovolá sídla zapsaného ve veřejném rejstříku, nemůže právnická osoba namítat, že má skutečné sídlo v jiném místě. Sídlo je tedy podmínkou existence právnické osoby.<sup>4</sup>

Formálně tak v zásadě není možné, aby existoval občan České republiky či právnická osoba s místem registrace v České republice, který by neměl trvalý pobyt či neměla sídlo na území České republiky. Ve smyslu ustanovení § 20 odst. 1 správního řádu pro fyzické osoby, resp. § 21 odst. 1 správního řádu pro právnické osoby tak každý občan České republiky a stejně tak i právnická osoby registrovaná v České republice disponují adresou pro doručování ve smyslu správního řádu, kdy při doručování na tyto adresy lze uplatnit institut fikce doručení

---

<sup>2</sup> Místem trvalého pobytu se rozumí adresa pobytu občana v České republice, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu, a to v objektu, který je podle zvláštního právního předpisu označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a který je podle zvláštního právního předpisu určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci.

<sup>3</sup> Je-li údaj o místě trvalého pobytu úředně zrušen je místem trvalého pobytu sídlo ohlašovny, v jejímž územním obvodu byl občanovi trvalý pobyt úředně zrušen.

<sup>4</sup> Švestka, J. a kol. Komentář k občanskému zákoníku. Praha: CH Beck, 2006, str. 181

dle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu a to bez ohledu na to, zda se osoba na adrese sídla či trvalého pobytu fakticky zdržuje, k čemuž se vyslovil Ústavní soud České republiky v usnesení č.j. II. ÚS 2317/2010, cit.: „*Pokud jde o doručování do vlastních rukou, nová právní úprava správního řízení zásadně změnila dosavadní pojetí promítnuté do zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, když nadále nepodmiňuje nastoupení fikce doručení lehce zneužitelnou podmínkou, že se adresát písemnosti v místě doručení zdržuje. Na rozdíl od tohoto paternalistického přístupu tím byla posílena zásada, že každý si má svá práva střežit především sám. Ve vztahu k doručování to znamená, že není principiálně významné, zda se adresát písemnosti na adrese trvalého pobytu (platí to ale i pro adresu pro doručování) skutečně zdržuje, či nikoliv. Je věcí adresáta, a také jeho odpovědností vůči sobě samému, aby se pojistil proti doručování na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel tím, že uvede správnímu orgánu adresu pro doručování, o níž ví, že si zásilku zde bude moci převzít. Tím je eliminována možnost mařit výkon veřejné správy vyhýbáním se doručení písemností. Jde o legitimní tlak na adresáta, aby uváděl takovou adresu pro doručování, kam mu lze zásilku spolehlivě doručit. Každopádně nelze přisvědčit stěžovateli, že k tomu je proti své vůli státní mocí přinucen, a dokonce se v důsledku příslušné právní úpravy nemůže svobodně pohybovat či svobodně pobývat. Je věcí jeho rozhodnutí, zda bude ve vztahu k orgánům veřejné moci postupovat výše naznačeným způsobem či zda tak postupovat nebude; musí pak ovšem být připraven nést důsledky tohoto rozhodnutí.*“

Ustanovení opatrovníka z důvodu neznámého pobytu či sídla účastníka tak bude velmi výjimečné, zpravidla v situacích, kdy není soulad mezi reálným stavem a stavem uvedeným v evidenci obyvatel či obchodním rejstříku (např. budova, v níž je osoba hlášena k trvalému pobytu neexistuje nebo je neobyvatelná). Naopak v praxi velmi častou a typickou situací je ustanovení opatrovníka osobě, které se prokazatelně nedaří doručovat. Již ze samotného jazykového vyjádření litery zákona vyplývá, že musí jít o opakované neúspěšné doručení. To znamená, že doručující správní orgán musí dostatečným způsobem prověřit, proč se nedaří doručit na doručovací adresu, např. trvalého pobytu – vhodné bude zpravidla po neúspěšném doručení zásilky dožádat příslušný orgán policie k provedení šetření na místě v situaci, kdy toto není v možnostech správního orgánu, např. pro značnou distanci. Soudy jednajícími ve správním soudnictví zatím není dostatečně judikována problematika ustanovení opatrovníka osobě, jíž se prokazatelně nedaří doručovat, tak, aby uspokojivě judikatura zodpověděla na otázku, do jaké míry má provádět správní orgán šetření v otázce doručování, než ustanoví opatrovníka, resp. otázka zda je dostačující pouze opakované neúspěšné doručení. Nápomocná může být sice judikatura Ústavního soudu týkající se ustanovení opatrovníka v občanském soudním řízení,<sup>5</sup> avšak občanský

---

<sup>5</sup> např. Nález Ústavního soudu I. ÚS 264/06 ze dne 08. 11. 2006



soudní řád, na rozdíl od správního řádu, nezná jako důvod ustanovení opatrovníka skutečnost, že se osobě prokazatelně nedaří doručovat.<sup>6</sup>

Nyní se nacházíme ve stavu, že správní orgán dospěl k závěru, že je dán zákonný důvod pro ustanovení opatrovníka, a přistoupí k jeho vlastnímu ustanovení, kde musí postupovat v souladu s ustanovením § 32 odst. 4 správního řádu: „*Opatrovníkem správní orgán ustanoví toho, u koho je osoba, jíž se opatrovník ustanovuje, v péči, anebo jinou vhodnou osobu. Tato osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Opatrovníkem nelze ustanovit osobu, o níž lze mít důvodně za to, že má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance.*“

Z výše uvedeného ustanovení vyplývá, že správní orgán musí prioritně ustanovit opatrovníkem toho, u koho je osoba v péči, a teprve poté jinou vhodnou osobu, přičemž zákon blíže nespecifikuje okruh osob, o které by mohlo jít (může jít o osoby fyzické i právnické), a současně by měl správní orgán vyloučit opačný zájem opatrovníka na výsledku řízení, resp. možnost, že nastane stav, v jehož důsledku tento nebude hájit zájmy opatrovance. Znamená to tedy, že správní orgán by již v okamžiku, kdy opatrovníka ustanovuje, měl mít tyto informace. Prioritní je ustanovit opatrovníka z okruhu osob blízkých.<sup>7</sup> Vyčerpá-li správní orgán tento postup, pak se zde nabízí otázka, kterou osobu opatrovníkem ustanovit. Velice často je v praxi saháno k tomu, že je opatrovníkem ustanovena obec podle místa trvalého pobytu občana. Proti tomu obce brojí, což bylo řešeno jak judikaturou Ústavního soudu, tak i Nejvyššího správního soudu, zejména pak otázka, zda je možné obec ustanovit opatrovníkem proti její vůli, kdy z judikatury vyplývá, že toto možné není, a tak jako každá osoba, musí mít i obec možnost výkon opatrovnické funkce odmítnout, a to s odůvodněním, že nejde o výkon funkce veřejnoprávního orgánu místní veřejné správy, ale jde o výkon funkce vyplývající z toho, že obec je právnickou osobou, tedy osobou soukromoprávní, a proto s ní musí být zacházeno obdobně jako z fyzickou osobou.<sup>8</sup> S tímto závěrem si autor příspěvku dovoluje polemizovat s odkazem na následující: nálezy Ústavního soudu vydaný v roce 2000, o něž opřel své stanovisko následně i Nejvyšší správní soud, reflektoval situaci na základě tehdy účinného zákona o obcích (zákon č. 367/1990 Sb., o obcích). Tento, na rozdíl od zákona o obcích č. 128/2000 Sb. neobsahoval ustanovení § 2 odst. 2 zákona o obcích nyní účinného, resp. povinnost tam stanovenou: „*obec pečuje o potřeby svých občanů*“. Ustanovení § 14 odst. 1 zákona o obcích

---

<sup>6</sup> § 29 občanského soudního řádu

<sup>7</sup> srov. též Nález Ústavního soudu č.j. I. ÚS 559/2000 ze dne 25. září 2002

<sup>8</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 80/2008-57 ze dne 11. září 2009, Nález Ústavního soudu č.j. II. ÚS 27/2000 ze dne 2. července 2001

účinného v roce 1999 sice stanovilo povinnost obce pečovat o potřeby svých občanů, což bylo doplněno demonstrativním výčtem činností, a proto za tehdy účinné právní úpravy nebylo možné povinnost obce přijmout funkci opatrovníka dovodit, protože tato nebyla zákonem stanovena, na rozdíl od stávající právní úpravy, kde je stanovena obecná povinnost „pečovat o potřeby svých občanů“. Správní orgán, resp. soud takto již ze samotné zákonné dikce dovodí, že obec je vhodná osoba pro ustanovení opatrovníkem. Občanský zákoník v ustanovení § 18 odst. 2 uznává celkem 4 typy právnických osob, přičemž typickým znakem právní osoby je její teleologičnost. Jednotky územní samosprávy, a mezi nimi obce, jsou právními osobami, které již definičně v sobě zahrnují jak prvky veřejnoprávní – viz ust. § 1 odst. 1, ust. § 2 odst. 1 zákona o obcích (např. občanství – jako zákonem formalizovaný vztah osoby k obci a z toho plynoucí práva a povinnosti v oblasti práva veřejného), tak soukromoprávní. K tomu je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že příjmy z celostátních daňových výnosů jsou přerozdělovány pro obce na výkon jejich samostatné působnosti dle počtu obyvatel, tedy osob, které jsou na jejím území hlášeny k pobytu, a nikoli osob, které se zde fakticky zdržují. Nelze tedy říct, že by výkon opatrovnické funkce pro občana obce nebyl obci kompenzován i materiálně. Proto je podle závěru autora prostor pro možný posun v judikatuře, který by zefektivnil výkon opatrovnické činnosti. To samozřejmě nevylučuje situaci, že velmi malá obec skutečně nebude disponovat prostředky pro výkon opatrovnické funkce pro svého občana např. z důvodu velké vzdálenosti probíhajícího správního řízení, v takovém případě však má možnost se tato obec odvolat a tyto skutečnosti v podaném odvolání uvést, takže je materiálně vlastně otázná, nakolik je obec tím, že není dopředu dotazována, zda bude s to vykonávat funkci opatrovníka, krácena na svých právech, když toto lze následně zhodnotit nadřízeným správním orgánem.

Pojednání nezbyvá než ukončit výkladem o ustanovení § 32 odst. 7 správního řádu, podle něhož platí, že „*nedbá-li opatrovník o ochranu práv nebo zájmů opatrovance nebo lze-li mít důvodně za to, že opatrovník má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance, správní orgán usnesením zruší předchozí ustanovení opatrovníka a ustanoví opatrovníkem někoho jiného*“. Toto ustanovení v zásadě materiálně diskvalifikuje povinnost, kterou stanoví odstavec 4 téhož ustanovení – totiž, povinnost funkci opatrovníka přijmout. Přijetí funkce opatrovníka je tak v podstatě „nezávaznou akceptací“, když pouhá nečinnost opatrovníka, např. nepřebírání zásilek, nedostavení se k ústnímu jednání, zkráceně pasivita v zastupování postačuje k tomu, aby bez jakéhokoli postihu byl opatrovník zbaven výkonu opatrovnické funkce, což je pro něj vždy snadno dosažitelné. Právě ustanovení § 32 odst. 7 správního řádu činí následně institut opatrovnictví v podstatě „bezzubým“ nástrojem, neboť neexistuje mechanismus, který by přiměl opatrovníka k plnění povinnosti řádně hájit zájmy opatrovance. Zákon tedy směrem k opatrovníkovi stanoví jedinou povinnost: přijmout funkci opatrovníka, ale následně již nedisponuje mechanismem, který by zajistil řádný výkon

opatrovnictví konkrétním opatrovníkem. Je pochopitelně nasnadě, že opatrovník hájí zájmy opatrovance, kdy tyto jsou na prvním místě, takže zákon je koncipován směrem k ochraně těchto zájmů, avšak na druhé straně zcela ustupuje do pozadí veřejný zájem na řádném výkonu veřejné správy, kdy správní orgány mohou vyvíjet často nepřiměřené úsilí k ustanovení vhodného opatrovníka, který bude důsledně hájit zájmy opatrovance.

Je možná náprava tohoto stavu aniž by došlo ke změně zákona? Pro odpověď na tuto otázku je vhodná malá rekapitulace: správní orgán před vydáním procesního usnesení o ustanovení opatrovníka musí vyhodnotit situaci v zásadě ve trojí rovině, kterou mentorsky lze nazvat „systém jedniček a nul“ v následujícím pořadí:

*posoudí existenci zákonného důvodu pro ustanovení opatrovníka*  
Zákonný důvod neexistuje = 0, mise je tímto ukončena. Zákonný důvod existuje = 1, přechod k další otázce.

*osoba vhodná pro výkon funkce opatrovníka* Osoba, u níž je účastník řízení v péči (příbuzný, kamarádský vztah), není-li jiná vhodná osoba (fyzická, právnická), přechod k další otázce.

*vyločení důvodů bránících řádnému výkonu funkce opatrovníka*  
(nemoc, nezpůsobilost k právním úkonům), přechod k další otázce

*předpoklad pro řádný výkon opatrovnické funkce po celou dobu řízení, resp. neexistence okolností, které by zakládaly protichůdný zájem opatrovníka a opatrovance*

*vydání usnesení o ustanovení opatrovníka*

Až do vydání usnesení o ustanovení opatrovníka platí, že v případě, že správní orgán na některou z položených otázek zodpoví negativně, resp. tato mu vytvoří překážku v kladení dalších, a nejde-li ihned o první otázku, je nutné tento systém opakovat u dalších potenciálních vhodných osob, kdy škálu tohoto žebříčku ukončí obec, případně advokát. Poslední jmenovaná možnost je však do jisté míry v rozporu se zásadou hospodárnosti dle ust. § 6 odst. 2 věta I. správního řádu, podle něhož je správní orgán povinen postupovat v řízení tak, aby nikomu (tedy i jemu samému) nevznikaly zbytečné náklady, což s sebou výdaje na advokáta, jakožto osobu poskytující úplatné právní služby, rozhodně přináší. Už z tohoto titulu je obec nejvhodnějším opatrovníkem v případě neexistence jiné osoby v poměru příbuzenském či kamarádském, je proto otazné, zda soudy setrvávají na stávající judikatuře, či dojde k její změně. Aby však bylo možné vůbec diskutovat o vhodnosti osob a řádnému výkonu opatrovnické funkce, je de lege ferenda minimálně vhodné provést na začátek změnu v ustanovení § 32 odst. 7 správního řádu tak, že převezme dikci ustanovení § 32 odst. 4 správního řádu. Je totiž nelogické, aby „závažné důvody“ bránily ustanovení opatrovníka do funkce, ale ke zproštění výkonu funkce těchto kvalifikovaných důvodů nebylo zapotřebí. Je to však jen začátek.

**Literature:**

- Švestka, J., Jehlička, O., Škárová, M., Spáčil, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. 10. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2006. 1465s. ISBN 8071794864
- Vedral, J. *Správní řád – komentář.* Praha: Bova Polygon, 2006. 1048 s. ISBN 80-7273-134-3

**Contact – email**

*mimarton@centrum.cz*

# **ODBORNÉ HODNOCENÍ A PRÁVO NA SPRAVEDLIVÝ PROCES VE VĚCÍCH AKREDITACE VYSOKOŠKOLSKÝCH STUDIJNÍCH PROGRAMŮ**

*JIŘÍ NANTL*

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky<sup>1</sup>/  
Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

## **Abstract in original language**

Text analyzuje požadavky na atributy spravedlivého procesu v řízeních týkajících se vysokoškolských akreditací s ohledem na jejich specifika vyplývající z významu odborného hodnocení jako podkladu pro rozhodnutí.

## **Key words in original language**

Vysoké školství, akreditace, správní řízení.

## **Abstract**

The contribution presents an overview of issues arising in higher education accreditation procedures under Czech law: how to reconcile fair trial requirements and expert evaluation?

## **Key words**

Higher education, accreditation, administrative procedure.

## **1. ÚVOD**

Vznik explicitních požadavků na zajišťování kvality ve vysokém školství a rozvoj akreditačních<sup>2</sup> a evaluačních<sup>3</sup> systémů bývá považován za příznak konce tradičního implicitního přesvědčení veřejnosti, že vysoké školství je jednoduše z definice kvalitní.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Text vyjadřuje odborný názor autora, nikoli oficiální stanovisko Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

<sup>2</sup> *Akreditací* se rozumí institucionalizované a systematicky prováděné hodnocení vysoké školy nebo studijního programu (anebo jiného celku) zakončené formálním schválením nebo jiným formálním opatřením (stanovením omezení, ukončením).

<sup>3</sup> *Evaluačí* se v tomto kontextu rozumí institucionalizované a systematicky prováděné hodnocení vysoké školy nebo studijního programu (anebo jiného celku), které nesměřuje přímo nebo nepřímo k formálnímu schválení nebo jinému formálnímu opatření. Zatímco akreditace je orientována na splnění stanoveného (minimálního) standardu, evaluace se zaměřuje na zlepšování kvality.

<sup>4</sup> TROW M. (1994) *Academic Reviews and the Culture of Excellence*. Stockholm: Höskoleverket.

V Evropě byly explicitní systémy zajišťování kvality zaváděny od poloviny 80. let 20. století a je charakteristické, že se tak typicky dělo v souvislosti s rozšiřováním a proměnou vysokoškolských systémů, a to nejen kvantitativní proměnou danou jejich masifikací, ale také proměnou kvalitativní představovanou vstupem nových typů vysokoškolských institucí a studijních programů do systému vysokého školství<sup>5</sup>. Zaměření (rozsah) akreditačních schémat tak v řadě případů bylo jen partikulární, např. pouze na určité typy institucí (např. mimo tradiční univerzitní sektor, případně soukromé vysoké školy) nebo na určité úrovně studijních programů (např. doktorské studijní programy jsou z akreditačních schémat v řadě zemí vyňaty). Obecné trendy, které charakterizují vývoj v zajišťování kvality vysokého školství v Evropě v uplynulé dekádě, zahrnují posilování evaluačních schémat. Významným prvkem vytvářejícím sdílené pojetí zajišťování kvality představují Standardy a směrnice pro zajišťování kvality v Evropském prostoru vysokoškolského vzdělávání, které byly přijaty ministerskou konferencí Boloňského procesu v roce 2005.<sup>6</sup> Jejich obsah ovlivňuje právně politické představy promítající se vysokoškolských zákonů evropských států.

Na rozdíl od pojetí zavedeného ve Spojených státech amerických a některých dalších zemích angloamerického kulturního prostoru, v nichž jsou akreditační mechanismy uskutečňovány de iure soukromými organizacemi, systémy akreditací a evaluací vysokého školství v Evropě zpravidla bývají organizovány nebo prováděny veřejnými autoritami a přijímají formy správního řízení. Tím se otevírá nejednoduché téma, jak skloubit atributy spravedlivého správního řízení s vlastní podstatou akreditace, kterou je odborné hodnocení opírající se typicky o mimoprávní hlediska. Ve vysokoškolských systémech, v nichž jsou připuštěny také soukromé vysoké školy – jak je tomu v současnosti též v České republice, požadavky na spravedlivé správní řízení mohou se v řadě případů týkat také ochrany majetkových práv dotčeného subjektu.

Tento text přináší analýzu jednotlivých typů akreditačních řízení ve věcech vysokoškolských studijních programů, jak jsou v České republice zavedeny zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), analýzu jejich charakteristických atributů a požadavků na garance

---

<sup>5</sup> SCHWARZ S., WESTERHEIDEN D.F. (2007) *Accreditation in the Framework of Evaluation Activities: A comparative Study in the European Higher Education Area*. In SCHWARZ S., WESTERHEIDEN D.F. (EDS.) *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht: Springer.

<sup>6</sup> ENQA (2005) *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. Dostupné z [www: http://www.enqa.eu/pub\\_esg.lasso](http://www.enqa.eu/pub_esg.lasso)

spravedlivého procesu s ohledem na specifika řízení daného typu. Text se přitom zaměřuje na procesní aspekty akreditačních řízení de lege lata a ponechává stranou fundamentální otázku, zda, do jaké míry a za jakých podmínek je systém akreditace jednotlivých studijních programů státními orgány, jak je platným zákonem o vysokých školách zaveden, slučitelný se základními principy vysokoškolského práva, mezi něž se řadí zejména akademická svoboda. Zkušenosti z jiných evropských zemí ukazují, že státy provádějící podstatnou revizi své vysokoškolské legislativy přistupují k zavádění institucionálních akreditací (např. Norsko, Estonsko) nebo institucionálního hodnocení resp. auditu (např. Švédsko, vlámská část Belgie, Nizozemí), případně akreditací nebo hodnocení širších celků než studijních programů (např. Estonsko v kombinaci s institucionální akreditací). V době psaní tohoto textu se jeví, že de lege ferenda by tomu tak mohlo být i v České republice.

## **2. TYPY AKREDITAČNÍCH ŘÍZENÍ**

Podle českého zákona o vysokých školách lze rozlišit tyto typy akreditačních řízení ve vysokém školství:

řízení o udělení, případně rozšíření nebo prodloužení akreditace studijního programu (anebo oprávnění k provádění habilitačního řízení nebo řízení ke jmenování profesorem)<sup>7</sup>;

řízení o nápravných opatřeních (omezení, pozastavení nebo odnětí akreditace);

určení typu vysoké školy.

Ad 1) Řízení o udělení, rozšíření nebo prodloužení akreditace („řízení o akreditaci“) je upraveno §§ 79 – 82 zákona o vysokých školách a spočívá na součinnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT) a Akreditační komise (AK). Žádost o akreditaci se předkládá MŠMT, které jako správní orgán v takové věci vede řízení, přičemž je povinno vyžádat si stanovisko AK (§ 79 odst. 2 zákona o vysokých školách). Žádosti se posuzují z pěti hledisek (soulad s požadavky zákona; personální, informační a přístrojové zabezpečení; finanční, materiální a technické zabezpečení; záruky řádného zajištění výuky; správnost údajů uvedených v žádosti), přičemž AK je příslušná posuzovat pouze první dvě skupiny hledisek; ostatní spadá do kompetence MŠMT (§ 79 odst. 5 zákona o vysokých školách). Podle § 79 odst. 5 písm. e) zákona o vysokých školách akreditaci nelze udělit, pokud k tomu AK nevydala souhlasné stanovisko.

---

<sup>7</sup> Pro jednoduchost je ponechána stranou otázka udělování státního souhlasu působit jako soukromá vysoká škola (§ 39 zákona o vysokých školách), jehož procedura je analogická řízení o akreditaci s tím, že udělení státního souhlasu působit jako soukromá vysoká škola implikuje udělení akreditace nejméně jednomu studijnímu programu k uskutečňování daným subjektem.

Jedná se tedy o vztah správního orgánu (MŠMT) a dotčeného orgánu (AK), na který dopadají §§ 136 a 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Obecný režim vyplývající z právní úpravy zde má jistá specifika odpovídající zvláštnímu postavení obou orgánů: MŠMT jako ústředního správního úřadu a AK jako nezávislého orgánu nepodřízeného jinému orgánu. Řešení rozporů mezi MŠMT a AK při vydání stanoviska k žádosti o akreditaci je upraveno speciálně v § 79 odst. 8 zákona o vysokých školách, podle něhož ministerstvo, má-li za to, že obsah stanoviska AK neodpovídá skutečnosti nebo zákonu, může vyzvat AK k opětovnému projednání věci a vydání nového stanoviska. Tato výzva, obsahově obdobná institutu dožádání (§ 13 správního řádu), patrně má mít formu usnesení v režimu analogického dožádání (tj. bez možnosti odvolání dotčeného orgánu). Není zřejmé, zda by vzhledem k povaze věci bylo při trvání rozporu možno použít ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu, tedy uskutečnění dohodovacího řízení a v případě jeho neúspěchu předložení věci k řešení vládě. Zřejmě by to bylo v rozporu s charakterem postavení AK a účelem zákonné konstrukce řízení o akreditaci. Naproti tomu by bylo možno považovat za vhodné přistupovat z hlediska aplikace správního řádu k AK jako by se jednalo o ústřední správní úřad a aplikovat v případech sporu o věcnou příslušnost (např. sporu o to, zda určitá otázka spadá do skupiny hledisek, podle nichž je v souladu s § 79 odst. 5 zákona o vysokých školách AK příslušná žádost o akreditaci posuzovat) postup podle § 133 odst. 3 správního řádu.

Stanovisko AK podle § 79 zákona o vysokých školách má povahu závazného stanoviska, na něž proto dopadá § 149 správního řádu. Jedná se o stanovisko relativně závazné, neboť MŠMT podle § 79 odst. 5 písm. e) nesmí rozhodnout o udělení akreditace, pokud k tomu AK nevydala souhlasné stanovisko, není však vázáno na základě souhlasného stanoviska akreditaci udělit. Je třeba věnovat zde pozornost dvěma aspektům § 149 správního řádu. Podle jeho odstavce 3, jestliže bylo vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán má bez dalšího žádost zamítnout. Správní praxe v akreditačních věcech dosud byla taková, že MŠMT žádalo přípisem dotčenou vysokou školu o vyjádření ke stanovisku AK, přičemž vyjádření se postupuje AK k dalšímu stanovisku, tedy nad rámec zákonné úpravy a jistém rozporu s principem procesní ekonomie. Naopak neaplikovatelná jsou pravidla obsažená v § 149 odst. 4 a 5 správního řádu, a to vzhledem k absenci orgánu nadřízeného AK. Směřuje-li tedy odvolání (resp. rozklad) proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o akreditaci v rozsahu obsahu závazného stanoviska (jak je v takových případech ve správní praxi akreditačních řízení pravidlem), není zde orgán, jemuž by bylo možno předložit v rámci odvolacích postupů věc k potvrzení nebo změně závazného stanoviska AK. Stejně tak není možné přezkumné řízení stran závazného stanoviska AK.

Ad 2) Jiný typ řízení ve věcech akreditací představují nápravná opatření podle § 85 zákona o vysokých školách. Je zapotřebí upozornit, že zákon o vysokých škol nevynechává správní delikty na úseku správy vysokého školství, a to ani v souvislosti s dodržováním



podmínek udělených akreditací. Z toho je nutno a contrario dovozovat, že opatření podle § 85 zákona o vysokých školách nemají charakter sankcí, ale jedná se podle teoretické klasifikace o nápravná opatření navazující na hodnocení vysokých škol upravené v § 84 téhož zákona. Můžeme zde rozlišovat nápravné opatření obecné<sup>8</sup> (doporučení AK dotčené vysoké škole k odstranění zjištěných nedostatků, jak je uvedeno v § 85 odst. 1) a nápravná opatření specifická, jimiž podle § 85 odst. 2 zákona o vysokých školách jsou:

omezení akreditace (tj. zákaz přijímat nové studenty do dotčeného studijního programu),

pozastavení akreditace (tj. zákaz konat státní zkoušky a udělovat akademické tituly),

odnětí akreditace (tj. zánik všech oprávnění vysoké školy týkajících se uskutečňování dotčeného studijního programu).

Tato opatření navazují na hodnocení vysokých škol (§ 84 zákona o vysokých školách) a společně představuje nástroje správního dozoru ve vysokém školství, pokud jde o uskutečňování akreditovaných činností (tj. vysokoškolského vzdělávání v akreditovaných studijních programech, habilitačních řízení a řízení ke jmenování profesorem). Správní dozor týkající se správy vysokých škol resp. výkonu jejich samosprávné působnosti je upraven v §§ 37, 38 a 43 zákona o vysokých školách.

Pro správní dozor nad akreditovanými činnostmi vysokých škol je charakteristické, že rozdělení do typických dvou fází (tedy fáze zjišťovací a fáze nápravných opatření) je nejen funkční, ale také institucionální, neboť fáze zjišťovací je v působnosti AK, kdežto fáze nápravných opatření náleží (v případě nápravných opatření specifických) do působnosti MŠMT (srov. §§ 84 a 85 zákona o vysokých školách). Nejzávažnější otázkou, která z tohoto rozdělení a platné právní úpravy vyplývá, je otázka právní povahy návrhu AK podle § 85 odst. 2 zákona o vysokých školách, resp. postavení tohoto návrhu jako podkladu pro rozhodnutí ve správním řízení (srov. § 50 správního řádu). V praxi vyvstává otázka, zda a v jaké míře je MŠMT jako správní orgán oprávněno hodnotit skutečnosti uvedené v návrhu AK na zahájení řízení volně ve smyslu ustanovení správního řádu.

Je třeba konstatovat, že právní stav není jednoznačný. Zčásti to jde na vrub správnímu řádu, který sice upravuje do značných podrobností ledacos, z hlediska uplatnění zásady oficiality a dispozitivnosti ve správním řízení však rozlišuje pouze řízení z moci úřední a řízení na žádost (srov. § 27 odst. 1 správního řádu). Nepočítá tedy s výslovnými pravidly pro případy, kdy správní řízení je zavedeno z moci úřední,

---

<sup>8</sup> Třídění nápravných opatření dle SLÁDEČEK, V. (2009) *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, s. 218.

avšak nikoli z iniciativy k řízení příslušného správního orgánu, což může být charakteristické právě pro záležitosti správního dozoru. Ve vztahu k problematice akreditačních řízení tím vzniká mj. otázka, zda by bylo přípustné vyřídit návrh AK na přijetí nápravného opatření uvedeného v § 85 odst. 2 zákona o vysokých školách postupem podle § 42 správního řádu, kdy by MŠMT konstatovalo záznamem do spisu a neformálním sdělením, že na základě skutečností uvedených v návrhu neshledává důvod k zahájení správního řízení. Vzhledem k absenci podrobnější úpravy by se mohlo zdát, že za určitých okolností by mohlo být dokonce povinností MŠMT takto postupovat, jestliže by např. návrh byl založen na skutečnostech zjevně nezpůsobilých naplnit zákonné předpoklady uplatnění nápravných opatření.<sup>9</sup>

Ještě závažnější otázkou je samo hodnocení obsahu návrhu AK jako podkladu rozhodnutí ve vlastním správním řízení. Ve skutečnosti ve správní praxi bývá návrh AK typicky jediným podkladem rozhodnutí; ve většině případů dotčené vysoké školy neuplatňují právo účastníka řízení vyjádřit se k podkladu rozhodnutí a navržené nápravné opatření tak fakticky akceptují.<sup>10</sup> Avšak v těch složitějších případech, kdy tomu tak není a účastník řízení uvádí své námitky, případně navrhuje vlastní důkazy, může být problém aplikace § 50 odst. 4 správního řádu vcelku palčivý. Z hlediska uvedeného ustanovení správního řádu, podle něhož závaznost některého z podkladů rozhodnutí musí být stanovena zákona, se jeví, že MŠMT obsahem návrhu AK vázáno není. Vyskytují se však v praxi názory, že závaznost návrhu vyplývá z postavení AK jako odborné autority pečující o kvalitu vysokého školství (§ 84 odst. 1 zákona o vysokých školách).

Posouzení právního režimu je však komplikováno tím, že návrhy opatření podle § 85 zákona o vysokých školách se v praxi rozpadají na dvě skupiny. Předně a typicky se jedná o otázky akademických standardů a kvality akreditovaných činností. Zde lze mít za to, že MŠMT ve správním řízení převezme obsah odborného hodnocení AK, jsou-li zjištěny dostatečně úplně a přesvědčivě doložena; kritériem by zde mělo být, zda obsah návrhu AK umožňuje ministerstvu vyrovnat se v rozsahu nezbytném pro dodržení zásady přezkoumatelnosti

---

<sup>9</sup> V praxi se vyskytl případ návrhu na omezení akreditace studijního oboru, který byl motivován záměrem přimět vysokou školu, aby studijní obor uskutečňovaný v rámci studijního programu rozdělila na studijní obory dva; správní řízení bylo zastaveno, neboť se jednalo o problém samotné koncepce studijního programu, nikoli však o nedostatky jeho uskutečňování, jež se dělo v souladu s udělenou akreditací. Lze však mít za to, že v takových případech by správní orgán vysokou školu vůbec neměl správním řízením zatěžovat, je-li posouzení právní kvalifikace možné i bez součinnosti účastníka řízení.

<sup>10</sup> Vystává pak ovšem otázka, zda by v řadě z těchto majoritně se vyskytujících případech nemohla být věc efektivněji, rychleji a méně formálně řešena v režimu obecného nápravného opatření podle § 85 odst. 1 zákona o vysokých školách.

správního rozhodnutí s případnými vyjádřeními účastníka řízení. Druhá skupina návrhů podle § 85, jež se v praxi vyskytuje, se týká kvazideliktů ve vysokém školství (např. uskutečňování vysokoškolského vzdělávání mimo rámec udělené akreditace). Není zřejmé, jak z pozice AK jako odborného orgánu (srov. § 83 odst. 3 zákona o vysokých školách) zdůvodnit privilegované postavení jejího návrhu jako podkladu, nehledě k tomu, že v rámci správního řízení mohou nastat rozpory mezi jednotlivými důkazy a dalšími podklady, vzhledem k nimž by teze vázanosti MŠMT návrhem AK představovala procesně neudržitelnou konstrukci ve vztahu k povinnostem správního orgánu. Konečně v obecné rovině je zapotřebí zdůraznit, že mechanismům správního dozoru jako takového není závaznost výsledků zjišťovací fáze pro fázi správního řízení vlastní.<sup>11</sup> Pojetí správního řízení jakou pouhého mechanismu realizace návrhu AK by znamenalo eliminaci významu oprávnění účastníka řízení v takové míře, že správní řízení by se stalo pouhou formalitou, a z tohoto důvodu je nutné považovat koncepci absolutní vázanosti MŠMT návrhem AK za nepřijatelnou, a to zejména v případech s převahou administrativních aspektů nad akademickými. Je zřejmé, že tyto návrhy musí působit svojí důkazní a argumentační přesvědčivostí a značný význam pro bližší posouzení této otázky bude mít rozsah naplnění atributů spravedlivého procesu v postupech realizovaných AK před podáním návrhu opatření podle § 85 zákona o vysokých školách. K tomu dále níže.

Ad 3) Postup určení typu vysoké školy (viz § 2 zákona o vysokých školách), jak se v praxi vyvinul, má význam dosti formální. Prosadila se zvyklost spojit vydání stanoviska o univerzitním typu vysoké školy s udělením akreditace alespoň jednoho doktorského studijního programu. Doslovné znění § 2 odst. 4 zákona o vysokých školách by přitom nasvědčovalo spíše tomu, že přiznání univerzitního statusu vysoké škole by mělo být spojeno s ověřením jejího univerzitního charakteru, a jako takové by mělo být součástí podmínek pro udělení akreditace doktorských studijních programů. Zjednodušeně řečeno jedná se o to, zda univerzitou je vysoká škola, která uskutečňuje nejméně jeden doktorský studijní program, anebo vysoká škola, která podle hodnotových měřítek uznávaných ve vysokém školství (tj. dle akademických zvyklostí) má charakter univerzity. Za pozornost stojí, že určení typu vysoké školy je jedinou otázkou, o níž rozhoduje AK zcela samostatně, jak vyplývá z ustanovení § 2 odst. 6 a § 84 odst. 2 písm. e) zákona o vysokých školách. Mohlo se tedy jednat o klíčový regulační nástroj vývoje struktury vysokých škol z hlediska uplatňování akademických standardů. Praxe se však vydala cestou formálního přístupu (se všemi negativními důsledky v podobě deformace chápání pojmu univerzity). Z právního hlediska je třeba na stanovisko k určení typu vysoké školy nahlížet v režimu části čtvrté správního řádu.

---

<sup>11</sup> HENDRYCH D. a kol. (2008) *Správní právo . Obecná část, 7. vydání*. Praha: C.H.Beck, s. 315-317

### **3. SPOLEČNÁ CHARAKTERISTIKA AKREDITAČNÍCH ŘÍZENÍ A OTÁZKA SPRAVEDLIVÉHO PROCESU**

Pro akreditační řízení je v obecnosti charakteristické, že se konají na základě hodnocení odborné povahy uskutečňovaného v rámci souboru neurčitých pojmů (srov. § 79 odst. 5 a § 84 odst. 1 zákona o vysokých školách). Kritéria užívaná pro hodnocení skutkového stavu jsou právně relevantní a právně uznaná, avšak svým původem a charakterem mimoprávní. Tomu odpovídá mimořádný rozsah volné úvahy dovolené orgánům podílejícím se na akreditačních řízeních a vyplývají z toho též specifika týkající se pojetí akreditačních řízení jako správních řízení.

S jistou licencí týkající se odlišného právního kontextu lze v této souvislosti odkázat na právní názor formulovaný ve Spojených státech amerických v případě *Parsons College vs. North Central Association* v roce 1967, který se týkal odnětí akreditace vysoké školy. 12 Soud upozornil, že existuje principiální odlišnost vysokoškolské akreditace od klasického správního řízení:

„In this case, the issue was not innocence but excellence. Procedures appropriate to decide whether a specific act of plain misconduct was committed are not suited to an expert evaluation of educational quality.“<sup>13</sup>

Udělení akreditace vysoké škole představuje nikoli pouze ověření určitého taxativně vymezeného minimálního standardu, ale zejména ověření (v nejširším slova smyslu) záruk řádného uskutečňování akreditovaných činností. Volná úvaha při hodnocení se tudíž vztahuje nejen na posouzení skutkového stavu, ale také na volbu kritérií a hledisek, podle nichž se posuzování uskutečňuje. Tento aspekt odborného hodnocení je aprobován také § 84 odst. 1 zákona o vysokých školách („všestranně hodnotí“); přirozeně je korigován aplikací zásad vyplývajících z § 2 až 8 správního řádu. Akreditace ve vysokém školství nepotvrzuje pouze naplnění předepsaných požadavků, ale především existenci ověřené perspektivy rozvoje akreditovaných činností směrem k jejich nejlepšímu možnému uskutečňování v souladu s posláním vysoké školy daného typu („not innocence but excellence“). Akreditace tudíž má také prospektivní charakter („principally not a matter of historical fact“ podle rozhodnutí ve věci *Parsons College*) a hodnocení akreditovaných

---

<sup>12</sup> K tomu je nutné uvést, že v daném případě a v rámci systému zajišťování kvality vysokého školství v USA se jedná o akreditaci udělovanou soukromou agenturou resp. asociací, tedy nikoli o výkon veřejné moci, jakkoli tyto (soukromé) akreditace jsou relevantní pro uplatňování některých právních předpisů (zejména o federální finanční pomoci studentům).

<sup>13</sup> *Parsons College vs. North Central Association of Colleges and Secondary Schools*, 271 F. Supp. 65 (1967), Civ. A No 67 C 1109, United States District Court N.D. Illinois.

činností po dobu platnosti akreditace ověřuje nejen udržení stavu existujícího v době udělení akreditace, ale především naplnění akademických očekávání spojených s danou akreditovanou činností.

Tato povaha akreditačních řízení vyžaduje právě dominanci odborného hodnocení v celém procesu, které však musí z hlediska záruk spravedlivého řízení být vyváženo důsledným procedurálním standardem. Význam procedurálních garancí v akreditačních řízeních je naprosto zásadní, neboť typicky je věcné přezkoumání výsledku řízení z povahy věci vyloučeno. Za podstatné aspekty procedurálního standardu v akreditačních řízeních je možno považovat:

záruky nestrannosti hodnocení. Je třeba vzít v úvahu, že AK je ve smyslu znění § 1 správního řádu správním orgánem a na její činnost tudíž dopadá § 14 správního řádu. Ten je třeba ve smyslu odstavce 1 tohoto zákonného ustanovení aplikovat na všechny osoby, které podílejí na přípravě úkonů AK, tedy také na členy pracovních skupin (srov. § 83 odst. 7 zákona o vysokých školách). Je zřejmé, že posouzení důvodů možné podjatosti vzhledem k překrývání se vazeb k vysokoškolským institucím (zaměstnanecký poměr, ale také členství v akademických orgánech typu vědeckých a uměleckých rad, členství ve správních radách veřejných vysokých škol apod.) je nejednoduché a patrně by bylo vhodné, aby AK přijala formální standard charakteru etického kodexu, který by záruky nestrannosti resp. nepodjatosti při účasti na hodnocení specifikoval, případně by tato úprava mohla být součástí statutu AK (§ 83 odst. 8 zákona o vysokých školách). V každém případě vysoká škola by měla mít právo být ve všech případech seznámena s tím, které osoby se podílejí na posuzování její žádosti o akreditaci nebo na hodnocení akreditovaných činností, a měla by mít možnost namítat ve smyslu § 14 správního řádu jejich podjatost.

zásada *audiatur et altera pars* ve všech fázích procesu. Vzhledem k tomu, že závěry odborného hodnocení jsou v akreditačních řízeních *de iure* nebo *de facto* určující pro výsledek samotného správního řízení, je nezbytné, aby oprávnění účastníka řízení vyjadřovat se k podkladům rozhodnutí nebylo koncentrováno až do formální fáze správního řízení. Statut AK (čl. 12) upravuje tuto otázku velmi neúplně a nedostatečně. Při naplnění této zásady v rámci postupů AK by bylo možno akceptovat – navzdory absenci výslovné zákonné úpravy ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu) – také návrhy AK podle § 85 zákona o vysokých školách za závazné podklady pro rozhodnutí ministerstva ve správním řízení z důvodu povahy věci. V každém případě je nutno pokládat za zcela nepřijatelnou dosavadní praxi, kdy návrhy na nápravná opatření bývají výsledkem incidentního hodnocení spojeného s posuzováním žádostí o prodloužení nebo rozšíření akreditace, přičemž ve fázi zjišťování AK postupuje pouze na základě posouzení akreditačního spisu a souvisejících údajů a vysoká škola je s návrhem opatření a jeho důvody konfrontována až obdržením oznámení o zahájení správního řízení. Předložení návrhu AK podle § 85 zákona o vysokých školách by v každém případě mělo

předcházet slyšení vysoké školy a její možnost argumentací ovlivnit usnesení AK.

průkaznost skutkových zjištění v rámci odborného hodnocení. Je třeba brát v úvahu princip vázanosti výkonu veřejné moci zákonem. Ani proceduru odborného hodnocení podle § 84 odst. 1 zákona o vysokých školách nelze chápat, přes její zřejmá věcná specifika, jako prostor bez procedurálních pravidel. Hodnocení akreditovaných činností je typem správního dozoru, který je (při absenci zvláštní zákonné úpravy, za kterou pro jeho právní povahu nelze považovat Statut AK) upraven zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, jako obecným předpisem. Dodržení jeho pravidel zajišťuje, kromě garancí práv účastníků řízení, také dostatečnou formální průkaznost zjištění, která jsou podkladem pro výstup hodnocení ve smyslu § 85 odst. 1 až 4 zákona o vysokých školách.

úplnost a přesvědčivost odůvodnění závěru hodnocení. Vzhledem k právnímu režimu úkonů AK v rámci akreditačních řízení a s ohledem na celkovou povahu těchto procesů, míru volné úvahy a akademický (tj. ipso facto argumentativní) rozměr hodnocení, je požadavek úplnosti a přesvědčivosti odůvodnění stanoviska AK podle § 79 resp. návrhu AK podle § 85 zákona o vysokých školách zcela zásadní. Odůvodnění by přinejmenším mělo umožnit ministerstvu, aby se na jeho základě ve správním řízení bylo schopno (ideálně bez další součinnosti AK, která v tomto ohledu procesními pravidly ostatně není zvláště upravena) vypořádat s námitkami účastníka řízení. V dosavadní praxi se jedná o chronický problém, který vedl v roce 2005 dokonce k novelizaci zákona o vysokých školách (viz § 79 odst. 6 a 8).

#### **4. ZÁVĚREM**

Je zřejmé, že současná právní úprava akreditačních řízení v České republice je již sotva optimální a je vedena širší odborná diskuse o novém legislativním řešení. Za podstatný princip, který by v jakékoli formě akreditací měl být zachován, je nutno považovat pravidlo „not innocence but excellence“, které však současně vyžaduje důraznější odlišení odborného hodnocení dle akademického standardu od řešení správních deliktů a v tomto směru rozlišování evaluačních a inspekčních forem správního dozoru ve vysokém školství. Garance spravedlivého procesu v akreditačních řízení by neměly směřovat k příliš formálnímu pojetí kritérií a popření prospektivního, na naplňování poslání orientovaného smyslu akreditace, ale zaručení férovosti a otevřenosti posuzování v akademickém dialogu hodnotících a hodnocených. Jak uvedl soud ve věci Parsons College

„The standards for accreditation are not guides for the layman but for professionals in the field of education.“

To ovšem předpokládá fakticky spíše partnerský než vrchnostenský vztah k tvorbě a aplikaci takových standardů, jak je typické pro

profesní společenství vyznačující se společnými hodnotami a kulturou.

#### **Literature:**

- ENQA (2005) Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. Dostupné z [www: http://www.enqa.eu/pub\\_esg.lasso](http://www.enqa.eu/pub_esg.lasso)
- HENDRYCH D. a kol. (2008) Správní právo . Obecná část, 7. vydání. Praha: C.H.Beck
- Parsons College vs. North Central Association of Colleges and Secondary Schools, 271 F. Supp. 65 (1967), Civ. A No 67 C 1109, United States District Court N.D. Illinois
- SCHWARZ S., WESTERHEIEDEN D.F. (EDS.) Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area. Dordrecht: Springer.
- SLÁDEČEK, V. (2009) Obecné správní právo. Praha: ASPI
- TROW M. (1994) Academic Reviews and the Culture of Excellence. Stockholm: Högskoleverket.

#### **Contact – email**

*[jiri.nantl@msmt.cz](mailto:jiri.nantl@msmt.cz)*

## ZÁSADA IURA NOVIT CURIA A NÁROKY KLADENÉ NA SOUDCE - TEORETICKOPRÁVNÍ STUDIE

JAN PINZ

Katedra právní teorie a právních učení / Právnická Fakulta University  
Karlovy, Česká Republika

### Abstract in original language

Článek se zaměřuje na zásadu *iura novit curia* v pojetí všeobecné teorie práva a v soudní praxi. Zabývá se znalostí práva a jeho interpretace v soudním rozhodování. Nakonec pojednává o mezích soudní interpretace práva, aneb o výkladu v mezích zákona

### Key words in original language

Zásada *iura novit curia*, všeobecná teorie práva, soudní praxe, znalost práva a jeho interpretace, meze soudní interpretace práva

### Abstract

The article is focused on the axiom *iura novit curia* in the concept of the general theory of law and in the judicial practice. It concerns the knowledge of law and his interpretation in findings of the court. Finally it deals with a limit of a judicial interpretation of law or with the interpretation within the pale of the law.

### Key words

Axiom *iura novit curia*, general theory of law, judicial practice, knowledge of law and his interpretation, limit of a judicial interpretation of law.

## 1. ÚVOD

Právo na spravedlivý proces, ať už jde o právní řízení soudní nebo správní, je doprovázeno několika právními principy a řadou právních zásad.<sup>1</sup> Jednou z klíčových zásad soudního řízení, která bezprostředně souvisí s požadavkem na spravedlivý proces, je zásada *iura novit curia*. Tato prastará právní zásada vypovídající o tom, že orgán, který rozhoduje, zná právo, je nepochybně nezbytným právním i faktickým předpokladem spravedlivého soudního procesu a zákonnosti soudního rozhodnutí, ale i jejich podstatnou náležitostí. Proto je třeba objasnit nejen obecný teoretickoprávní význam pojmu *iura novit curia*, ale i jeho konkrétní praktickoprávní význam, tak jak se promítá v

---

<sup>1</sup> K rozdílu mezi právními principy a zásadami viz Dostálová, J. - Harvánek, J.: Právní principy, zásady a pravidla, In Právní principy - Kolokvium. Red. J. Boguszak, Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 109-115. Pinz, J.: Právní principy, zásady a legis ratio, In Opus citatum, s. 109-115.



každodenní soudní praxi. A konečně také jaké nároky jsou kladené na soudce v souvislosti se spravedlivým soudním procesem vůbec.

## **2. ZÁSADA IURA NOVIT CURIA V OBECNÉM TEORETICKOPRÁVNÍM A V KONKRÉTNÍM PRAKTICKOPRÁVNÍM VÝZNAMU**

Význam zásady *iura novit curia* v rovině obecné teoretickoprávní je zřejmý. Konstatování, že orgán, který o právních sporech rozhoduje, zná právo je *conditio sine qua non*, neboli je samozřejmou podmínkou způsobilosti takového orgánu k právnímu posuzování a rozhodování právních sporů. Právo, které soud zná, resp. má znát není ovšem právo veškeré, nýbrž pouze právo platné na daném státním území, tedy příslušný platný státní právní řád, který *ipso facto* se v soudním řízení nedokazuje.

Význam této zásady v samotné soudní praxi, tedy v konkrétních případech nalézání práva, představuje určitou specifikaci obecného významu pojmu *iura novit curia*. Okřídlené právnické věty o aplikaci práva na skutečnost nebo o subsumpci skutkové podstaty pod příslušnou právní normu svádí k představě, že v aplikační právní praxi soudů zásada *iura novit curia* znamená jejich povinnost nejprve znát příslušnou právní normu a teprve potom poznávat skutečnost. Z těchto tradičních právnických floskulí se vyvozuje zjednodušené schema o prvotnosti práva a druhotnosti skutečnosti při uplatňování zákonů na jednotlivé případy v soudním řízení. Ve skutečnosti soud v právním procesu přece postupuje opačně. Při získávání poznatků volí postup jednak od známého k neznámému a jednak od líčeného děje, tj. od konkrétní skutkové podstaty k abstraktní skutkové podstatě, tj. k právní normě. Konec konců lze v této souvislosti ještě poukázat na obecná logická pravidla, z nichž je patrné, že skutečný děj nelze vtěšňovat do rámce předem vybrané právní normy a vidět jej pouze jejím prismaem, a tak vlastně přehlížet samu skutečnost.

Pravý význam zásady *iura novit curia* tedy spočívá v povinnosti soudu vybrat v rámci jednotlivého procesu jednu nejvhodnější právní normu z několika potencionálních právních norem, jichž by se mohlo v dané právní věci použít, a to postupně krok za krokem v závislosti na průběhu a dokončení detekce konkrétního skutkového stavu projednávaného případu. Teprve v postupně nalezené příslušné právní normě se zrcadlí odraz určitého úseku skutečného děje, který je skutkovou ilustrací předmětného právního sporu.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Viz k tomu Štajgr, F.: Materiální pravda v občanském soudním řízení, Praha: Orbis, 1954, s. 32-33.

### 3. ZÁSADA IURA NOVIT CURIA JAKO OBECNÁ ZNALOST PRÁVA PODMIŇUJÍCÍ PRÁVNĚ KVALIFIKOVANÉ ROZHODOVÁNÍ SOUDU

Posláním soudů jako vykonavatelů státní moci na justičním úseku je v zásadě včas a kvalitně rozhodovat právní spory a nalézat právo mezi stranami. V tomto procesu je soud odkázaný na zákonem vymezený postup a je povinen v rozhodnutích aplikovat platné právo, zejména zákony. Účelem soudního procesu je pak dopomoci objektivnímu právu k plné platnosti všude tam, kde se k jeho celému rozvinutí staví do cesty překážky. Cílem předmětného řízení je nalézt v konkrétním sporu skutečné právo, tzn. vydat v právním smyslu spravedlivý rozsudek, tj. takový rozsudek, v němž je v mezích zákonnosti respektována idea spravedlnosti.

Nezbytným předpokladem aplikace práva v soudním procesu je jeho výklad. Je to vlastně obligatorní složka trichotomie soudního procesu: zjištění skutkového stavu věci, nalezení vhodné právní normy a její použití na zjištěnou skutkovou podstatu.<sup>3</sup> Právě v souvislosti s identifikací příslušné právní normy dochází k její interpretaci. Soud totiž musí aplikovat zákon nejen tam, kde smysl a význam jeho norem je zcela jasný, ale i v těch případech, kdy tomu tak není nebo kdy se zdá, že text právních norem připouští různý výklad. Proto je výklad příslušných právních norem součástí poznávání práva jako teoretickoprávní prvek v procesu nalézání práva soudem. V souladu s principem legality aplikace práva existuje i *postulatum* legality interpretace práva, a to zvláště v demokratickém právním státu. Výklad zákona musí být objektivně podmíněn jeho textem, tzn. že se musí nacházet *secundum et intra legem*. Objektivním výkladem práva ovšem nejsou *"ty interpretace, které jsou vytrženy ze souvislosti se zákonem nebo ztratily zákonnou určitost, tedy interpretatio contra legem... Proto je nutné odmítnout nejrůznější formy neobjektivní interpretace práva, které jsou ipso facto v neprospěch zákona, ať už se nazývají volným výkladem práva, teleologickým výkladem nebo upřednostňováním rationis legis proti literě zákona při výkladu praeter sive contra verba legem."*<sup>4</sup> Ve svém souhrnu představuje tato interpretační libovůle tzv. intuitivní právo, které je ovšem zcela v rozporu s principy právního státu, jehož nejvlastnější *attributum* je právě princip legality. Úloha zákonné interpretace práva jako první

---

<sup>3</sup> Srv. Gerlich, K.: Skutkové zjištění a právní posouzení v řízení soudním, Brno - Praha: Orbis, 1934, s. 32-33.

<sup>4</sup> Prosloveno na mezinárodní vědecké konferenci o názvu "Metodologie interpretace práva jako záruka právní jistoty v soudobém demokratickém právním státě" konané ve dnech 23.-24. června 2011 v Právnické fakultě University Karlovy v Praze pod názvem "K otázce legality právního výkladu v moderním právním státě", t.č. v tisku. Tyto deformity principu zákonnosti korespondují některým aktuálně módním názorům pěstovaným v určitých justičních sférách prosazujících názor, že zákony mají platnost jen podpůrnou - *clausula salvatoria*.

fáze a předpokladu zákonné aplikace práva bezprostředně souvisí s právní bezpečností právních vztahů a právní jistotou občanů.

#### **4. DVĚ STRÁNKY NĚKTERÝCH SUBSTANCIONÁLNÍCH KOMPONENTŮ SPRÁVEDLIVÉHO SOUDNÍHO PROCESU**

Nezávislost soudce je nerozlučně spjata s jeho vázaností pouze zákonem, přičemž tato vinkulace soudce na zákon je zároveň podmínkou uplatňování zásady *iura novit curia*. Vzájemná podmíněnost soudcovské nezávislosti a podřízenosti jen zákonu za subsidiarity zásady *iura novit curia* je zřejmá. "*V podstatě jde o dvě strany téhož jevu. Nezávislost soudců slouží důslednému uplatnění zákona a uplatnění zákona vyžaduje vyloučení vedlejších vlivů na soudce*".<sup>5</sup> Podřízenost soudce pouze zákonu je tedy nejen zárukou soudcovské nezávislosti, ale i její podmínkou a spolu s dalšími zásadami právního řízení tvoří spolehlivý předpoklad spravedlivého soudního procesu.

Soudce má uskutečňovat státní zákony a stát mu poskytuje nezávislost, aby jej prostřednictvím zákonů "*učinil služebníkem společnosti*".<sup>6</sup> Princip soudcovské nezávislosti jako jeden z nejdůležitějších principů soudnictví reprezentuje zároveň základní podmínku jeho společenské funkce. Skutečnost, že postulát nepřipustnosti jakýchkoliv vedlejších vlivů na rozhodování soudce má aspekt nejen právní, ale i etický, je faktorem autority soudů a jejich občanské důvěryhodnosti. Soudcovská nezávislost a vázanost pouze zákonem má však význam i pro procesní strany, protože tyto principy pro ně zároveň znamenají možnost vědět dopředu, jak musí být v soudním řízení postupováno a tím nabývají určité jistoty, že rozhodnutí nebude aktem svévole. Soudy, ačkoliv disponují veřejnou mocí propůjčenou jim státem, mají svou činnost ohraničenou zákonem a svou moc uplatnitelnou jen za určitým účelem zákonem stanoveným. A právě tato zákonná dimenze soudcovské nezávislosti otevírá její druhou stránku, totiž určité míry nezávislosti občanské společnosti na státu reprezentovaného soudy. Je to vlastně zrcadlový obraz soudcovské nezávislosti, která spočívá v samostatnosti rozhodování jen na základě zákona, nestranně a bez cizí ingerence, neboť tato první stránka substancionálních komponentů spravedlivého soudního procesu je zároveň překážkou soudcovské libovůle při výkonu soudnictví. Obě stránky zmíněného fenomenu patří mezi pojmové znaky demokratického právního státu.

Spravedlivý proces a nároky kladené na soudce

---

<sup>5</sup> Macur, J.: Soudnictví a soudní právo, Brno: UJEP, 1988, s. 113.

<sup>6</sup> Dnistrjanský, S.: Základy moderního práva soukromého, Praha: ČAVU, 1928, s. 331.

Soudy jsou státní orgány se soudní pravomocí, jejichž rozhodnutí se přičítají státu. Nicméně jsou to jednotliví soudci jako personality státního mechanismu, kteří v konkrétních případech civilního procesu rozhodují a odklízají právní spory mezi stranami. Soudy mají úkol "býti strážci státní vůle projevené v obecných normách, t.j. v zákonech."<sup>7</sup> Ale tuto činnost vykonávají soudci, kteří tak zákonným způsobem mají vnášet do občanské společnosti klid a důvěru v právo, jakož i sjednávat v jednotlivých případech průchod spravedlnosti. Obecný požadavek kladený na justici je vydání spravedlivého a zákonného rozhodnutí. Tento nárok se promítá do procesního ideálu, který má jednak stránku věcnou, tj. dobré právo a jednak stránku osobní, tj. dobrý, resp. způsobilý soudce. Jen v této korelaci je onen obecný požadavek splněn, tedy vydáno spravedlivé a zákonné rozhodnutí.

Soudní rozhodnutí v civilním procesu je vlastně autoritativně soudem stanovené subjektivní právo v zákonné formě, tj. procesním právem určené. Toto tzv. judikátní právo, které jako subjektivní právo procesní, je soudem vždy v procesu konstituované, je závazné i pro stát. Zároveň relativně nezměnitelně specifikuje konkrétní právní poměry mezi účastníky řízení a je také nuceně realizovatelné. Právní i společenská relevantnost soudního rozhodnutí vyzdvihuje proto vedle nároků kladených na právo i nároky kladené na soudce, protože soudcovský úřad má být v nejlepších rukách.

Požadavky kladené na soudce jsou jednak v rovině odborné a jednak v rovině mravní. Jejich optimální uplatnění by však nebylo úplné, pokud by soudci chyběl dostatek všeobecných a odborných zkušeností, protože ty jsou nesdělitelné a nepochybně souvisí s určitou délkou odborné praxe. Jen v této kombinaci je zaručena schopnost samostatně a správně rozhodovat. Jen tak se soudce stane tím, čím by měl být, totiž osobností, která nedává své svědomí do svůdných služeb politiky a k účelovému nalézání práva. Nesmí zapomínat, že má nadřazené dva: zákon a své vlastní svědomí, jehož úkolem je vést soudce po zákonných cestách ke spravedlnosti.

Zákon je spojovacím článkem soudce se státem a spravedlnost je prvním přísedícím soudce. A soudce je součástí trajektorie: soud - zákon - spravedlnost.

## 5. ZÁVĚR

Zákonnost a spravedlnost každého rozhodnutí, ať už je jeho míra právní relevance jakákoliv, se odvíjí především od spravedlivého procesu, kde zásada *iura novit curia* má roli nezastupitelnou spolu s dobrým právem a odborně a mravně způsobilou osobou, která

---

<sup>7</sup> Neubauer, Z.: Státověda a theorie politiky, Praha: J. Laichter 1947, s. 299.

rozhoduje. Tyto postuláty správného rozhodování mají ovšem obecnou platnost, a to v daleko širší sféře než je justice a exekutiva.<sup>8</sup>

#### Literature:

- Dnistrjanský, S.: Základy moderního práva soukromého, Praha: ČAVU, 1928, 347 s.
- Dostálová, J. - Harvánek, J.: Právní principy, zásady a pravidla. In Právní principy - Kolokvium. Red. J. Boguszak. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 4 s.
- Gerlich, K.: Skutkové zjištění a právní posouzení v řízení soudním, Brno - Praha: Orbis, 1934, 59 s.
- Macur, J.: Soudnictví a soudní právo, Brno: UJEP, 1988, 156 s.
- Neubauer, Z.: Státověda a theorie politiky, Praha: J. Laichter 1947, 487 s.
- Pinz, J.: K otázce legality právního výkladu v moderním právním státě, prosloveno na mezinárodní vědecké konferenci o názvu "Metodologie interpretace práva jako záruka právní jistoty v soudobém demokratickém právním státě" konané ve dnech 23.-24. června 2011 v Právnické fakultě University Karlovy v Praze, t.č. v tisku.
- Pinz, J.: Právní principy, zásady a legis ratio. In Právní principy - Kolokvium. Red. J. Boguszak. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 7 s.
- Štajgr, F.: Materiální pravda v občanském soudním řízení, Praha: Orbis 1954, 149 s.

#### Contact – email

*jan.pinz@centrum.cz*

---

<sup>8</sup> Pochybnosti o spravedlivém procesu mohou vzniknout např. v případě zákonodárského procesu, jak tomu bylo při přijímání nového, více než kontroverzního občanského zákoníku anebo např. při procesu organizování tuzemských vědeckých konferencí, kdy je účastníkům upíráno právo používat vlastní státní jazyk jako jazyk jednání. V prvním případě jde o kombinaci s diskonkordancí, v druhém případě s diskonveniencí.

## **SODNÍ KONTROLA ČINNOSTI ORGÁNŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY VE VĚCECH SOUKROMOPRÁVNÍCH**

*PETR PODRAZIL*

Právnická fakulta Univerzita Palackého v Olomouci, Czech Republic

### **Abstract in original language**

Příspěvek je věnován soudní kontrole činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních. Základem soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy je článek 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Současná právní úprava je rovněž v souladu s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Účelem existence právní úpravy je ochrana jednotlivce před nezákonným jednáním veřejné správy. Cílem příspěvku je (mimo jiné) popsat problematické právní aspekty předmětné právní úpravy.

### **Key words in original language**

dualismus práva, právo soukromé, právo veřejné, správní orgán, rozhodnutí správního orgánu, pátá část občanského soudního řádu, civilní soud, správní soud, správní soudnictví, pravomoc, účastník, soudní kontrola, meritorní rozhodnutí, procesní rozhodnutí, právo na spravedlivý proces

### **Abstract**

The article concerns judicial review of administrative authority actions in private cases. The article 36 subsection 2 of Charter of Fundamental Rights and Freedoms presents the fundament of judicial review of administrative authority actions. Current legislation complies also with article 6 of Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The purpose of this legislation is the protection of individual against unlawful decision of administrative body. The aim of this article is (among other things) to describe problematic legal aspects of the legislation in question.

### **Key words**

dualism of law, private law, public law, administrative authority, administrative decision, part V of the Civil Procedure Code, civil court, administrative court, administrative justice, competence, party to an action, judicial review, decision on the merits, procedural decision, right to a fair trial

## 1. ÚVOD

Ochrana jednotlivce před jednáním (či nečinností) veřejné správy má v českých zemích bohatou tradici. V období totality však došlo k přerušení právní kontinuity. Po roce 1989 vyvstala potřeba znovu zavést dříve platné instituty a dále je modifikovat a rozvinout. Renesance správního soudnictví s sebou přinesla nutnost opětovného rozlišování mezi právem soukromým a veřejným, neboť soudní kontrola rozhodnutí orgánů veřejné správy je vystavěna na principu dvojkoľejnosti. V současné době jsou z přezkumu rozhodnutí správních orgánů správními soudy vyčleněna rozhodnutí správních orgánů o soukromoprávních otázkách. Soudní kontrola činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních přísluší civilním soudům.

Význam dané problematiky je nepochybný, neboť kontrola rozhodnutí správních orgánů je jedním z elementárních požadavků právního státu. V moderním demokratickém právním státě, který je založen na účtě k právům a svobodám člověk a občana, musí být každému jedinci zaručena možnost domoci se ochrany před libovůlí orgánů veřejné správy u nezávislého a nestranného soudu.

Správní orgány vrchnostensky a autoritativně rozhodují o právech a povinnostech osob. V rámci svého působení uplatňují veřejnou moc, která se vyznačuje tím, že adresát správněprávního působení se nenachází v rovnoprávném postavení s tímto orgánem. Evoluce soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních je spjata se správním soudnictvím, souvisí s upevňováním postavení jednotlivce ve státě a zaručováním práva na soudní ochranu před zásahy správních orgánů do subjektivních práv.

Správní řízení odehrávající se před správním orgánem probíhá podle odlišných pravidel a principů než občanské řízení soudní. Správní řízení nereflakuje všechny atributy **práva na spravedlivý proces**, tak jak je stanoví Ústava České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.), Listina základních lidských práv a svobod (usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky) a jednotlivá ustanovení zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (všechny ve znění pozdějších předpisů). Správní řízení se ve většině případů odehrává v písemné formě a je neveřejné. Zatímco soudce je při svém rozhodování vázán pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu,<sup>1</sup> úředník správního orgánu je vázán i předpisy nižší právní síly. Soud postupuje v průběhu řízení nezávisle, nestranně a nezaujatě. Správní orgán nevystupuje v postavení nezaujatého třetího, ale hájí veřejný zájem.<sup>2</sup> Je tedy patrné, že správní řízení

---

<sup>1</sup> Čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky.

<sup>2</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI–Wolters Kluwer, 2009, s. 135–137.

nemůže zajistit jeho účastníkům takovou ochranu práv jako řízení před soudem.

Požadavek, aby rozhodnutí orgánů veřejné správy byla přezkoumatelná soudy, pramení z **čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod**. Tento článek stanoví: *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.* Současná právní úprava je rovněž v souladu s **čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod**. Tento článek zakotvuje právo na spravedlivý proces a konstatuje: *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.* Nezbytné je zmínit rovněž **čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod** zaručující každému právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů, v jeho přítomnosti s možností vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. Pouze v případech stanovených zákonem může být vyloučena veřejnost.

S otázkou práva na spravedlivý proces, resp. právem na přístup k soudu úzce souvisí právní úprava účastenství, tak jak je zachycena v páté části o.s.ř. Cílem příspěvku je podat komplexní pohled na problematiku tohoto právního institutu v řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. Neomezují se na pouhý popis stávajícího stavu právní úpravy páté části občanského soudního řádu *de lege lata*, ale usilují o kvalitativně vyšší úroveň náhledu, spočívající v tom, že se zaměřují na problematické aspekty se snahou zaujmout kvalifikované stanovisko k názorům na jejich řešení *de lege ferenda*. Právní úprava řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, vykazuje řadu deficitů, v jejichž důsledku mnohdy dochází k porušení práva na spravedlivý proces.

Neujasněná povaha řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, způsobuje značné aplikační potíže. V určitých případech tak není patrné, kterých institutů z předešlých částí občanského soudního řádu má být v rámci řízení dle páté části občanského soudního řádu užito. Zákon nestanoví dostatečným způsobem vzájemnou spolupráci mezi civilním soudem a správním orgánem. Z uvedeného důvodu se jedinci obtížněji domáhají svých práv. Velmi problematickou se jeví rovněž otázka, zda civilní soud může rozhodovat v případech, že správní orgán vydal rozhodnutí procesní povahy. Zákon na tuto otázku nestanoví odpověď. Stejně tomu je i v případě, kdy účastník řízení podá žalobu pouze proti výroku správního orgánu o nákladech řízení. Je proto nezbytné zaměřit se na judikaturu civilních a správních soudů. Podle mého názoru právní úprava neřeší rovněž dostatečným způsobem problematiku tzv. opomenutého účastníka, a proto se tomuto tématu dále podrobněji věnuji.

## 2. ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ

Řízení před soudem se musí odehrávat se stejnými účastníky, kteří vystupovali před správním orgánem, a musí se týkat téhož návrhu, o kterém správní orgán rozhodl (§ 250b). Tento návrh nemůže být (až na výjimky stanovené v § 250h odst. 1) v řízení před soudem měněn (to se ovšem netýká



možnosti změny žaloby, která obecně přípustná je). Pojetí účastníků řízení, tak jak je upraveno v páté části občanského soudního řádu, odpovídá třetí definici účastníků zakotvené v § 94 odst. 2 o.s.ř. Účastníky tak jsou navrhovatel a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem (§ 250a). Právní úprava je založena na tzv. **materiálním** (tj. skutečném) **hledisku**. Pro stanovení, zda je někdo nositelem práv a povinností, která náležejí účastníkovi, není určující to, zda správní orgán s danou osobou jako s účastníkem jednal. *Významné je jen to, kdo se stal v souladu se zákonem účastníkem řízení před správním orgánem, tedy s kým mělo být v řízení před správním orgánem opravdu jednáno jako s účastníkem řízení. Není přitom významné, zda je (myšleno účastníky správního řízení) žalobce v žalobě označí za účastníky řízení.*<sup>3</sup>

Jestliže se řízení neúčastní osoba, která je podle zákona účastníkem, ale žalobce ji zapomněl v žalobě označit, či s ní správní orgán jako s účastníkem vůbec nejednal, přibere jej soud usnesením do řízení (§ 250a odst. 2). Žalobce však mohl pochybit i v tom smyslu, že označil v žalobě za účastníka osobu, která účastníkem vůbec nebyla (resp. neměla být). Od okamžiku tohoto zjištění s ní soud přestane jednat. Nevydává žádné rozhodnutí a ostatní účastníky o tom vhodným způsobem vyrozumí.<sup>4</sup> Přibrání opomenutého účastníka je třeba odlišovat od přistoupení nebo záměny (§ 92), která v řízení dle části páté přípustná není (§ 250b odst. 2). Naopak singulární nebo univerzální sukcesí (§ 107 a § 107a) zákon výslovně připouští.

Správní orgán v řízení před soudem nevystupuje v pozici účastníka řízení. Nemá práva a povinnosti procesní strany, a tudíž není nadbytečné ustanovení § 250c. Soud musí správnímu orgánu doručit stejnopis žaloby a umožnit mu, aby se k ní písemně vyjádřil. Forma, jakou tak soud činí, není v zákoně stanovena. Tímto vyjádřením není soud vázán. Správní orgán má především za úkol objasnit podstatu věci, proto si od něj předseda senátu vyžádá v rámci přípravy jednání potřebné spisy. Pokud je správní orgán nečinný a spisové materiály soudu na vyzvání neposkytne, bude možno aplikovat ustanovení § 53 a uložit správnímu orgánu pořádkovou pokutu. V tom případě nelze aplikovat § 250e odst. 2 a soud nebude moci vyjít z důkazů zjištěných správním orgánem.<sup>5</sup> Povinnost správního orgánu sdělit soudu skutečnosti, které mají význam pro řízení a rozhodnutí, vyplývá rovněž z § 128.

---

<sup>3</sup> DRÁPAL, Ljubomír. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. § 201–376. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 2024. Účastníci správního řízení jsou vymezeni v § 27, § 28 a § 141 odst. 3 (řízení sporné) správního řádu a dále ve zvláštních zákonech. Tamtéž, s. 2024. Účastníci správního řízení jsou vymezeni v § 27, § 28 a § 141 odst. 3 (řízení sporné) správního řádu a dále ve zvláštních zákonech.

<sup>4</sup> Tamtéž, s. 2025.

<sup>5</sup> BROTHÁNKOVÁ, Jana. In ŠKÁROVÁ, Marta a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. 4. aktualizované vydání podle stavu k 1. 9. 2009. Praha: Linde, 2009, s. 894.

Proti rozhodnutí správního orgánu může podat žalobu každý účastník, který splňuje podmínky aktivní legitimace. Na soud tak může napadnout více žalob od více žalobců. Na tento případ pamatuje § 250b odst. 1 (ustanovení o společném řízení). Každý z žalobců se domáhá jiného nároku nebo zproštění od jiné právní povinnosti, a proto nelze říci, že by první žaloba, o které začne soud jednat, zakládala překážku litispendence. Každému účastníkovi běží lhůta k podání žaloby odlišně, neboť je závislá na okamžiku doručení. Jestliže na soud napadne více žalob, které směřují proti témuž rozhodnutí správního orgánu (týkají se téhož předmětu), a jsou-li přípustné, spojí je soud do společného řízení. Soud o spojení rozhodovat nemusí, ke spojení dochází automaticky (ex lege) okamžikem, kdy soudu došla další žaloba vztahující se k témuž předmětu.<sup>6</sup> Žaloby lze spojit až do doby, než soud vydá pravomocné rozhodnutí o žalobě, která na soud napadla jako první. O následně došlých žalobách povede soud nové řízení. Požadavek spojení žalob ke společnému řízení je celkem logický. Tímto postupem je tak vyloučeno riziko možnosti rozdílného rozhodování v téže věci, o které již správní orgán dříve rozhodl.

Řízení před soudem se mohou účastnit pouze osoby uvedené v ustanovení § 250a. Jelikož je právní úprava účastníků založena na materiálním hledisku, přibere soud usnesením do řízení tzv. **opomenutého účastníka**, jakmile se o něm dozví. (§ 250a odst. 2). Bez povšimnutí však nelze nechat situaci, kdy opomenutý účastník bude chtít podat žalobu podle páté části o.s.ř. Tato osoba se neúčastnila správního řízení, neboť ji správní orgán za účastníka nepovažoval. Z toho důvodu jí nebylo rozhodnutí správního orgánu doručeno. Lhůta k podání žaloby tudíž nezačne běžet. Soud může jednat pouze tehdy, pokud rozhodnutí nabylo právní moci. Rozhodnutí však právní moci nenabude dříve, než bylo oznámeno (doručeno). Jedná se tedy o „začarovaný kruh“, jehož řešení není v zákoně nikde stanoveno. Současná právní úprava páté části o.s.ř. na takový případ vůbec nepamatuje a ponechává tuto problematiku otevřenou.

Nejprve je třeba se zabývat tím, zda opomenutý účastník může podat žalobu, pokud tvrdí, že je dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založeny, změněny, zrušeny, určeny nebo zamítnuty. Pokud bychom se striktně drželi litery zákona, nemůže tato osoba nikdy splnit podmínky pro podání žaloby. Na základě čl. 36 odst. 2 Listiny však občan musí mít zajištěn přístup k soudu, pokud tvrdí, že byl rozhodnutím orgánu veřejné správy zkrácen na svých právech. Občanovi musí být poskytnuta ochrana před nezákonnými a svévolnými postupy veřejné správy. Jestliže bychom neumožnili přístup k soudu jedincům, kteří tvrdí, že rozhodnutí správního orgánu poškodilo jejich subjektivní práva, resp. stanovilo, změnilo, zrušilo či určilo jejich práva a povinnosti v rozporu s právními předpisy, potírali bychom tak smysl existence stávající právní úpravy. Občanský soudní řád se ve své části páté sice v § 250a odst. 2 problematikou opomenutého účastníka zabývá, nicméně tento odstavec zakotvuje přibrání opomenutého účastníka do již rozběhlého soudního řízení a nestanoví, jak má soud postupovat v případě, že účastník, s nímž správní

---

<sup>6</sup> VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1348.

orgán jako s účastníkem nejednal, chce podat žalobu k civilnímu soudu. Opomenutý účastník tak získá práva a povinnosti procesní strany až v okamžiku, kdy jej soud usnesením do řízení přibere. Jak má ale opomenutý účastník postupovat, pokud chce sám podat žalobu?

Otázkou je, zda by bylo možné vyřešit mezeru v zákoně pomocí analogie. Řízení podle páté části o.s.ř. je řízením soukromoprávním, jehož cílem je nové projednání věci, o které dříve rozhodl správní orgán. Některé znaky má však společné s kasatorním řízením upraveným v soudním řádu správním (§ 65 s.ř.s.). Jedním z klíčů k řešení nastíněné situace by tak mohla být judikatura Nejvyššího správního soudu, jenž se problematikou opomenutého účastníka, zabýval. *Skutečnost zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal. Podle tohoto odstavce (§ 65 odst. 2 s.ř.s.) je tedy oprávněn podat žalobu i ten, s kým správní orgán nejednal jako s účastníkem, ačkoli podle zákona účastníkem v daném správním řízení byl a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Z uvedeného je zřejmé, že žalobní legitimace žalobce může vyplývat z § 65 odst. 2 s.ř.s., pokud skutečně měl postavení účastníka řízení před správním orgánem.*<sup>7</sup>

Podle mého názoru však takto nastíněné řešení nenaplnuje veškeré předpoklady pro průběh řízení dle páté části o.s.ř. Občanský soudní řád i soudní řád správní stanoví jako podmínku přípustnosti žaloby vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem.<sup>8</sup> Pokud nedojde k jejich vyčerpání, civilní soud žalobu pro nepřipustnost odmítne [§ 250g odst. 1 písm. c), § 247 odst. 2 o.s.ř.]. Ustanovení § 65 odst. 2 s.ř.s. se však otázkou vyčerpání řádných opravných prostředků opomenutým účastníkem nezabývá.<sup>9</sup> Je nutné se zamyslet nad tím, jak tuto podmínku může splnit opomenutý účastník.

---

<sup>7</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2003, sp. zn. 7 A 56/2002–54.

<sup>8</sup> I v komentovaném znění čl. 36 Listiny je jasně uvedeno: *Z toho vyplývá, že právo žádat o soudní přezkoumání správního rozhodnutí nevzniká ani tehdy, nabylo-li dotyčné rozhodnutí právní moci proto, že oprávněná strana nepoužila oprávněného prostředku, který měla podle zákona k dispozici, tj. nevyčerpala-li řádné opravné prostředky, které ji zákon dává. Tu se uplatňuje zásada vigilantibus iura, tzn., že každý má pečovat o svá práva a nemůže napravit mimořádnou cestou to, co sám zanedbal na řádné cestě.* PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání.* Praha: Linde, 1999, s. 290. Jak má ale jedinec náležitě dbát o svá práva, když právní předpis nestanoví postup, jak tak má činit?

<sup>9</sup> Viz komentář k § 65 odst. 2 s.ř.s.: *Oproti dřívější úpravě není legitimován k žalobě tzv. opomenutý účastník, pakliže nevyčerpal řádný opravný prostředek, připouští-li jej právní úprava v daném konkrétním řízení.* Žalobce podle § 65 odst. 2 s.ř.s. lze označit jako „zájemníka“, jenž byl dotčen na svých právech nepřímo. BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVSKÁ, Marie. *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami.* 1. vydání. Praha: Linde, 2003, s. 119. *Žalobu podle odst. 2 (myšleno § 65 odst. 2 s.ř.s.) může podat*

Pokud neexistuje řešení uvedené situace ani v občanském soudním řádu, ani v soudním řádu správním, je nutné zaobírat se tím, jak problematiku řešila předchozí právní úprava. Původní část pátá o.s.ř.<sup>10</sup> v § 250b odst. 2 stanovila: *Jestliže je podána žaloba někým, kdo tvrdí, že mu rozhodnutí správního orgánu nebylo doručeno, ač s ním jako s účastníkem řízení mělo být jednáno, soud ověří správnost tohoto tvrzení a uloží správnímu orgánu doručit tomuto účastníku správní rozhodnutí a podle okolností odloží jeho vykonatelnost. Tímto stanoviskem soudu je správní orgán vázán. Po uskutečněním doručení předloží správní orgán spisy soudu k rozhodnutí o žalobě.* Předchozí právní úprava tak byla v tomto ohledu dokonalejší. Stanovila jasný způsob postupu a poskytovala řešení, jak má soud jednat v případě, že na soud napadla žaloba opomenutého účastníka. Avšak ani dříve platné ustanovení neřešilo dostatečným způsobem otázku vyčerpání řádných opravných prostředků při podání žaloby opomenutým účastníkem. Z povinnosti správního orgánu předložit (po uskutečněním doručení rozhodnutí opomenutému účastníkovi) spisy soudu k rozhodnutí o žalobě, lze usoudit, že tak správní orgán měl učinit ihned, aniž by vyčkal, až uplyne lhůta pro podání opravného prostředku. Podle mého názoru by opomenutý účastník měl mít zachovánu možnost podat proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek. Je přeci nemyslitelné, aby opomenutý účastník nemohl využít opravného prostředku z důvodu pochybení správního orgánu.

Postup, který stanovilo dříve platné ustanovení § 250b odst. 2 o.s.ř., se zdá být právně nejčistší cestou, jak zaručit všem osobám rovnocenný přístup k soudní ochraně (za předpokladu, že opomenutý účastník má možnost využít řádných opravných prostředků dle správního řádu). Jednoznačně se přikláním k závěru, že i opomenutý účastník musí mít zajištěn přístup k soudu. Pokud by mu byl tento přístup odepřen, znamenalo by to vážné porušení jeho práv. Opomenutý účastník musí mít rovná práva jako ostatní účastníci řízení.

Z žaloby podané opomenutým účastníkem by však mělo vyplývat, že s ním správní orgán vůbec nejednal, a tudíž mu rozhodnutí ani nedoručil. Z toho

---

*také ten, kdo žalobní legitimaci podle odst. 1 nemá (nemohl být rozhodnutím na svých právech zkrácen), tvrdí však, že byl účastníkem řízení, z něhož jím napadené rozhodnutí vzešlo, a že postupem správního orgánu v tomto řízení byl zkrácen „na právech, která mu přísluší“, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.* VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 151–152.

<sup>10</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění zákona č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád.

důvodu nemůže nabýt rozhodnutí právní moci a žalobci (opomenutému účastníkovi) nezačala běžet lhůta dle § 247 odst. 1. Domnívám se, že již tímto zdůvodněním je opomenutý účastník značně znevýhodněn, neboť na podání žaloby jsou kladeny vyšší nároky, které vyžadují důkladnější znalost problematiky právní úpravy. Stále nevyřešena však zůstává délka a počátek lhůty k podání žaloby opomenutým účastníkem. Z hlediska ochrany právní jistoty ostatních osob musí být i opomenutý účastník ve svém žalobním právu časově limitován.

Jelikož právní úprava páté části občanského soudního řádu neřeší otázku doručení rozhodnutí správního orgánu opomenutému účastníkovi, je nutné určit okamžik, od kterého začne plynout lhůta dvou měsíců zakotvená v § 247 odst. 1 o.s.ř. Přikláním se k názoru, podle kterého může opomenutý účastník podat žalobu ve lhůtě dvou měsíců, *jejíž běh bude počítán nikoliv od doručení rozhodnutí (neboť k němu nedošlo), ale od okamžiku, s nímž v tomto případě zákon spojuje zánik práva podat odvolání*<sup>11</sup> dle správního řádu. Ustanovení § 84 správního řádu řeší délku odvolací lhůty v případech, kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo řádně oznámeno. Tato lhůta činí 30 dní ode dne, kdy se účastník o vydání rozhodnutí a řešení otázky dozvěděl. Prokázat splnění obou subjektivních podmínek je podle mého názoru značně obtížné, proto se spíše uplatní objektivní lhůta jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků. V tomto případě se tedy nejedná o analogickou aplikaci správního řádu. Tato analogie dle mého mínění není ani možná, neboť nemůžeme na postup nezávislých a nestranných soudců, kteří jsou při svém rozhodování vázáni pouze zákony a vyhlášenými mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy), aplikovat právní předpis upravující postup „závislých“ správních orgánů vázaných při svém rozhodování rovněž podzákonnými a interními právními předpisy. Z ustanovení § 84 správního řádu je nutné pouze stanovit počátek běhu lhůty pro podání žaloby.<sup>12</sup>

Přistoupíme-li na názor, že i opomenutý účastník (nebo účastník, jemuž nebylo rozhodnutí správního orgánu doručeno) může podat žalobu dle páté části o.s.ř., je nutné zaměřit se na to, jak bude soud v případě, že mu došla žaloba opomenutého účastníka, postupovat. Podle některých akademických názorů<sup>13</sup>, pokud soud zjistí, že žaloba byla podána oprávněnou osobou a je přípustná, vyzve správní orgán, aby doručil tomuto účastníkovi své rozhodnutí. Jestliže tak neučiní, provede doručení soud sám.

---

<sup>11</sup> VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1368.

<sup>12</sup> Uvedené řešení však neplatí pro účastníky správního řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu (tzv. hlavní účastníky). Pro tyto účastníky by platila lhůta dle § 83 odst. 2, tj. lhůta v případě nesprávného poučení. Viz VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1368.

<sup>13</sup> DRÁPAL, Ljubomír. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. § 201–376. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 2009.

Podle jiného akademického názoru<sup>14</sup> však sám soud nemůže napravit tento základní procesní nedostatek, neboť nedisponuje žádnými donucovacími prostředky, kterými by přiměl správní orgán k činnosti. Jedinou formou spolupráce, ke které je správní orgán povinen, je předložení spisů, jež si od něj soud na základě ustanovení § 250c vyžádá. Civilní soud nemůže ve věci jednat, protože rozhodnutí nenabylo právní moci, a tudíž není splněna jedna ze základních procesních podmínek stanovených pro pátou část o.s.ř. (soudu schází pravomoc).<sup>15</sup> Základním problémem tedy je, že správní orgán nejedná, ač by jednat měl (je nečinný). Jediněc se může nejprve bránit pomocí prostředků stanovených ve správním řádu (§ 80, podávat stížnosti dle § 175 správního řádu), teprve poté přichází v úvahu žaloba proti nečinnosti orgánu ke správnímu soudu [pravomoc správního soudu vyplývá z ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) a § 79 s.ř.s.]. Na základě ustanovení § 79 s.ř.s. se však účastník může domáhat pouze toho, aby správní soud správnímu orgánu uložil povinnost vydat meritorní rozhodnutí nebo osvědčení. Soud tedy nemůže uložit správnímu orgánu povinnost vydat usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu, a tudíž ani tento procesní institut se nejeví pro opomenutého účastníka jako dostačující.<sup>16</sup> Civilní soud rovněž nemůže věc postoupit zpět správnímu orgánu, neboť zákon tuto možnost nepřipouští.

Při hlubším studiu problematiky právní úpravy páté části o.s.ř. vyplouvají na povrch závažné nedostatky. Občanský soudní řád ve svých ustanoveních nerozpracovává podrobněji vztahy vzájemné interakce mezi civilními soudy a správními orgány (až na ustanovení § 250c), což vede k tomu, že jedinec se obtížněji domáhá ochrany svých práv. Přikláním se k právnímu řešení, které poskytovalo původní ustanovení § 250b o.s.ř. (tj. aby soud uložil správnímu orgánu povinnost doručení rozhodnutí opomenutému účastníkovi). Rovněž tak se domnívám, že i opomenutý účastník by měl mít zachovánu možnost podat opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu.

Součástí práva na spravedlivý proces je (mimo jiné) požadavek, aby jedinec měl možnost obrátit se na soud, pokud tvrdí, že byl rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých právech. Domnívám se, že si mi podařilo najít problematické aspekty současné právní úpravy a demonstrovat na nich, že

---

<sup>14</sup> VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1281–1284.

<sup>15</sup> Civilní soud by tak měl řízení zastavit a žalobce odkázat na správní orgán.

<sup>16</sup> Ochrana před nečinností správních orgánů poskytují pouze správní soudy. Vyskytly se ovšem případy, kdy se správní soudy odmítly zabývat žalobou proti nečinnosti správního orgánu, který rozhodl v soukromoprávní věci. Uvedenou situaci musel řešit až Nejvyšší správní soud a ve svém rozhodnutí konstatoval: *Ochrana proti nečinnosti nelze odeprít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní. Bude na soudu I. stupně, aby v dalším řízení posoudil oprávněnost stěžovatelova požadavku podle zásad uvedených v ustanovení § 79 a násl. s. ř. s. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2004, sp. zn. 5 As 31/2003–49.*

jedinec nemá vždy zaručenou možnost, jak se účinně a efektivně bránit proti správnímu rozhodnutí.

## **Literatura**

- Komentovaná znění zákonů:
- BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVSKÁ, Marie. Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami. 1. vydání. Praha: Linde, 2003. 405 s.
- BUREŠ, Jaroslav a kol. Občanský soudní řád. Komentář. II. díl. § 201–376. 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2003. 1745 s.
- DAVID, Ludvík a kol. Občanský soudní řád. Komentář. II. díl. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, 1986 s.
- DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. Občanský soudní řád II. Komentář. § 201–376. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 3343 s.
- ELIÁŠ, Karel a kol. Občanský zákoník. Velký akademický komentář. 1. svazek. § 1–487. 1. vydání. Praha: Linde, 2008, 1391 s.
- HLAVSA, Petr. Občanský soudní řád. Soudní řád správní. 5. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 10. 2008. Praha: Linde, 2008. 647 s.
- 
- PAVLÍČEK, Václav a kol. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha: Linde, 1999. 975 s.
- ŠKÁROVÁ, Marta a kol. Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou. 4. aktualizované vydání podle stavu k 1. 9. 2009. Praha: Linde, 2009. 1263 s.
- VOPÁLKA, Vladimír a kol. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. 327 s.
- WINTEROVÁ, Alena a kol. Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou. 3. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2007. 1087 s.
- **Monografie:**
- HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010, 260 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 2. vydání. Praha: ASPI–Wolters Kluwer, 2009, 464 s.
- WINTEROVÁ, Alena. Civilní právo procesní. 4. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2006, 729 s.

## **Judikatura Nejvyššího správního soudu:**

- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2003, sp. zn. 7 A 56/2002–54
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2004, sp. zn. 5 As 31/2003–49

**Contact-email**

*petr.podrazil@upol.cz*



## **SÚDNE PRESKÚMANIE ROZHODNUTÍ V KONANÍ O ZAISTENÍ CUDZINCA**

*EMIL SEMJAN*

Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru,  
Útvar policajného zaistenia pre cudzincov Sečovce,  
Slovenská republika

### **Abstract in original language**

Príspevok obsahuje základné informácie týkajúce sa administratívneho vyhostenia a zaistenia cudzinca, nevyhnutnosti dostatočného odôvodnenia rozhodnutia o zaistení a podmienkam realizovateľnosti práva na spravodlivé a urýchlené súdne preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov v konaní o zaistení cudzinca.

### **Key words in original language**

administratívne vyhostenie, zaistenie cudzinca, konanie o zaistení cudzinca, súdne preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu.

### **Abstract**

Contribution contains basic information concerning the administrative expulsion and detention of aliens, necessity for sufficient reasons for the decision on the detention of aliens and the feasibility conditions of the right to fair and speedy judicial review of administrative decisions in proceedings for the detention of aliens.

### **Key words**

administrative deportation, detention of aliens, alien detention proceedings, judicial review of administrative decision

## **1. ADMINISTRATÍVNE VYHOSTENIE A ZAISTENIE CUDZINCA**

Administratívne vyhostenie je jednostranné rozhodnutie štátu, ktorým sa cudzinec vykazuje z jeho štátneho územia.

Je to rozhodnutie policajného útvaru o tom, že cudzinec nemá, alebo stratil oprávnenie zdržiavať sa na území Slovenskej republiky, s možnosťou určenia lehoty na jeho vycestovanie do krajiny pôvodu, krajiny tranzitu, ktorejkoľvek tretej krajiny, ktorá ho prijme, alebo na územie členského štátu, v ktorom má udelené právo na pobyt. V rozhodnutí o administratívnom vyhostení sa uvedie aj krajina, do ktorej je cudzinec vyhostený, ak je možné takúto krajinu určiť. V rozhodnutí o administratívnom vyhostení policajný útvar môže uložiť zákaz vstupu na územie Slovenskej republiky alebo územie všetkých členských štátov. Policajný útvar, v rozhodnutí o administratívnom vyhostení, uloží zákaz vstupu na územie Slovenskej republiky alebo

územie všetkých členských štátov, ak v rozhodnutí o administratívnom vyhostení neurčí lehotu na vycestovanie.<sup>1</sup>

V prípade, ak existujú dôvody administratívneho vyhostenia<sup>2</sup>, vydá policajný útvar zákonom<sup>3</sup> stanovenou formou, rozhodnutie o administratívnom vyhostení.

Výkon administratívneho vyhostenia, teda vlastne výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení zabezpečí policajný útvar v prípade, ak cudzinec nevycestoval v lehote určenej v rozhodnutí o administratívnom vyhostení; ak možno predpokladať, že cudzinec ujde, alebo bude iným spôsobom mariť alebo sťažovať výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení, najmä ak nemožno jeho totožnosť zistiť; ak má byť cudzinec podľa medzinárodnej zmluvy vrátený na územie zmluvného štátu alebo cudzinec nemôže vycestovať, pretože nemá platný cestovný doklad alebo prostriedky na vycestovanie.<sup>4</sup>

Podľa § 62 ods. 1 zákona č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“), je policajt oprávnený zaistiť cudzinca na účel:

výkonu jeho administratívneho vyhostenia alebo výkonu trestu vyhostenia<sup>5</sup>,

výkonu prevozu podľa osobitného predpisu<sup>6</sup> alebo

jeho vrátenia podľa osobitného predpisu<sup>7</sup>, ak neoprávnene vstúpil na územie Slovenskej republiky alebo sa neoprávnenie zdržiava na území Slovenskej republiky.

---

<sup>1</sup> § 77 ods. 1 zákona č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov z 21. októbra 2011, ktorý nadobudne účinnosť 1. januára 2012.

<sup>2</sup> § 57 zákona č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>3</sup> Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, v znení neskorších predpisov.

<sup>4</sup> § 59 ods. 1 zákona č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>5</sup> § 59 ods. 1 zákona č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, §§ 441 až 444 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok.

<sup>6</sup> Nariadenie Rady (ES) č. 343/2003 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej v členskom štáte príslušníkom tretej krajiny, Ú. v. EÚ L 50, 25.2.2003, s. 1–10.

Zaistením cudzinca sa rozumie oprávnenie policajného útvaru, ktorým je cudzincovi obmedzená osobná sloboda na čas nevyhnutne potrebný, najviac však na 6 mesiacov. Policajný útvar môže rozhodnúť o predĺžení lehoty zaistenia najviac o 12 mesiacov, ak možno predpokladať, že napriek vykonaným úkonom potrebným na výkon jeho administratívneho vyhostenia sa tento výkon predĺži z dôvodu, že cudzinec dostatočne nespolupracuje alebo z dôvodu, že mu zastupiteľský úrad nevydal náhradný cestovný doklad v lehote 6 mesiacov; to neplatí, ak ide o rodinu s deťmi alebo zraniteľnú osobu.

Správny orgán, v prípade rozhodovania o zaistení teda Policajný útvar, je v rámci rozhodovania o zaistení povinný skúmať, či zaistením osoby bol naplnený účel, vyplývajúci z príslušných zákonných ustanovení a či rozhodnutím o zaistení nedošlo k neprimeranému zásahu do práv účastníka, chránených inými právnymi predpismi. Nevyhnutným predpokladom pre vydanie rozhodnutia o zaistení je v zmysle § 62 ods. 1 písm. a) zákona o pobyte cudzincov preukázanie existencie rozhodnutia o administratívnom vyhostení. Rovnako tak v rozhodnutí o zaistení nesmie absentovať dôvodnosť zásadného zásahu do jeho osobnej slobody, spočívajúceho v jeho umiestnení do útvaru policajného zaistenia. Povinnosťou správneho orgánu je preto odôvodniť rozhodnutie o zaistení tiež z hľadiska účelnosti zaistenia, uvedenej v § 59 ods. 1 písm. a), b), c), d), zákona o pobyte cudzincov. Reálnosť vyhostiteľnosti je podmienkou zaistenia cudzinca.<sup>8</sup> A to z toho dôvodu, aby sa predchádzalo svojvôli pri zaistení. Preto správny orgán musí s riadnou starostlivosťou pristupovať k prevereniu možnosti vyhostenia cudzinca do krajiny jeho pôvodu, resp. tretej krajiny.<sup>9</sup> Ak nie je cudzinec vyhostiteľný, nie je jeho zaistenie ani efektívne, ani účelné.

Rozhodnutie o zaistení neodôvodnené aj z týchto hľadísk, je z hľadiska súdneho prieskumu dostatočne neodôvodnené a preto nepreskúmateľné. Je potrebné tiež zdôrazniť, že hľadiská uvedené v rozhodnutí o zaistení musia byť podložené dôkazmi v administratívnom spise.

## **2. SÚDNE PRESKÚVANIE ROZHODNUTÍ V KONANÍ O ZAISTENÍ CUDZINCA**

V prípade súdneho preskúmania rozhodnutia o zaistení súd nemôže prihliadať na skutočnosti, uvedené vo vyjadrení správneho orgánu ako

---

<sup>7</sup> Readmisné dohody.

<sup>8</sup> Rozsudok Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 7Sp/9/2011 zo dňa 24 mája 2011.

<sup>9</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sža/47/2011 zo dňa 13. septembra 2011.

odporcu k opravnému prostriedku zaisteného cudzinca ako navrhovateľa, ak tieto mali byť uvedené už v odôvodnení rozhodnutia odporcu. Na to, aby rozhodnutie bolo možné považovať za správne, zákonné a dostatočne odôvodnené, nepostačuje, že skutočnosti, o ktoré sa rozhodnutie opiera, sú obsiahnuté v administratívnom spise. Skutočnosti podstatné pre rozhodnutie vo veci a odôvodňujúce akékoľvek rozhodnutie musia byť v zákonom stanovenej miere uvedené v odôvodnení rozhodnutia.<sup>10</sup>

Podľa článku 5 ods. 1 písm. f) Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd (ďalej len „Dohovor“), každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť. Nikoho nemožno pozbaviť slobody, okrem prípadu, pokiaľ sa tak stane v súlade s konaním ustanoveným zákonom a ide o zákonné zatknutie, alebo iné pozbavenie slobody osoby, proti ktorej prebieha konanie o vyhostenie alebo vydanie.

V zmysle § 62 ods. 4 zákona o pobyte cudzincov policajný útvar umiestni cudzinca v zariadení – útvere policajného zaistenia pre cudzincov<sup>11</sup>.

Povinnosťou policajného útvaru, v zmysle zákona o pobyte cudzincov, je vykonať bezodkladne potrebné opatrenia a úkony na výkon vyhostenia alebo na zistenie totožnosti cudzinca a skúmať po celý čas zaistenia cudzinca, či trvá účel zaistenia.<sup>12</sup>

V náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 264/09-81 zo dňa 19.10.2010, je konštatované, že: ...“konanie o zaistení, ktorého sa týkala prejednávaná sťažnosť a konanie o vyhostení sú síce dve odlišné konania, ale v žiadnom prípade nie sú úplne nezávislé či izolované. Uvedené konštatovanie podľa ústavného súdu vyplýva zo samotného účelu zaistenia, ktorým bol v danom prípade výkon

---

<sup>10</sup> Rozsudok Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 2Sp/14/2011 zo dňa 13 júla 2011.

<sup>11</sup> Útvary policajného zaistenia pre cudzincov boli zriadené za účelom umiestňovania cudzincov zaistených na základe ustanovení zákona č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov. Na území Slovenskej republiky sú zriadené dve takéto zariadenia. Jedno sa nachádza v Sečovciach, okres Trebišov, v Košickom kraji. Druhé takéto zariadenie je dislokované v Medveďove, okres Dunajská streda, v Trnavskom kraji. Na rozdiel od Útvaru policajného zaistenia pre cudzincov Medveďov, je Útvar policajného zaistenia pre cudzincov Sečovce zariadením, kde môžu byť umiestňované aj rodiny s maloletými deťmi, respektíve maloletí v sprievode zákonného zástupcu. Jednotný postup a podmienky umiestňovania zaistených cudzincov v ubytovacích priestoroch útvaru policajného zaistenia pre cudzincov upravuje Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 26/2007 o postupe pri umiestňovaní cudzincov do útvaru policajného zaistenia pre cudzincov v znení neskorších predpisov.

<sup>12</sup> § 63 písm. d), e) zákona č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

administratívneho vyhostenia. Zákon umožňuje štátu, aby vo vhodných prípadoch mal vo fyzickej dispozícii osobu, u ktorej prebieha vyhostovacie konanie, aby mohlo byť vyhostenie realizované. Z tohto pohľadu je potrebné vnímať aj nevyhnutnosť zaistenia. Administratívne zaistenie nemusí byť nevyhnutné tým spôsobom, ako je to pri väzbe v trestnom konaní, kde musia byť naplnené väzobné dôvody. V zásade tu platí úplne tradičný koncept nevyhnutnosti v zmysle hľadania menej závažného zásahu do základných slobôd. Výnimkou je situácia, ak samo vnútroštátne právo zakotvuje podmienku nevyhnutnosti. Vtedy sa z pohľadu Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) posudzuje nevyhnutnosť v rámci posúdenia zákonnosti zaistenia. Slovenská právna úprava požiadavku nevyhnutnosti neupravuje, preto tento prvok nie je potrebné takto skúmať. V tomto zmysle nie je podľa ústavného súdu správny argument sťažovateľa nevyhnutnosťou. To však neznamená, že zaistenie môže byť svojvoľné. Jeho limitom je práve naplnenie účelu, a to realnosť vyhostenia, vyhostiteľnosť cudzinca, pričom konanie o vyhostení musí byť vedené s riadnou starostlivosťou. Podľa ústavného súdu obmedzenie osobnej slobody je viazané na účel zaistenia. Medzi zaistením a jeho účelom je úzka súvislosť. I keď definitívny záver týkajúci sa vyhostenia padne v inom konaní, súd nemôže ani pri rozhodovaní o zaistení ignorovať zjavné fakty, ktoré bránia vyhosteniu. Pri osobnej slobode je veľmi bezprostredne, priam na nerozlíšenie previazaný hmotnoprávny a procesnoprávny komponent. Nie je náhoda, že práve ochrana osobnej slobody je tak podrobne upravená v ústave a dohovore.“

Podľa § 62 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov, podanie vyhlásenia podľa osobitného zákona<sup>13</sup> alebo požiadanie cudzinca o dobrovoľný návrat nie je dôvodom na prepustenie zaisteného cudzinca. Konanie podľa osobitného zákona nie je zaistením dotknuté. Teda skutočnosť, že zaistený cudzinec požiadala o udelenie azylu a že toto konanie trvá, je právne irelevantná a sama osebe nezakladá dôvod pre zrušenie rozhodnutia o zaistení.

Policajný útvar je povinný zabezpečiť poučenie bezprostredne po zaistení cudzinca v jazyku, ktorému rozumie, o dôvodoch zaistenia a o možnosti preskúmania zákonnosti rozhodnutia o zaistení, vyrozumieť bezodkladne o zaistení cudzinca zastupiteľský úrad štátu, ktorého je cudzinec štátnym občanom; ak zastupiteľský úrad tohto štátu nemá sídlo na území Slovenskej republiky, policajný útvar o zaistení cudzinca vyrozumie ministerstvo zahraničných vecí. Policajný útvar je ďalej povinný umožniť bezodkladne zaistenému cudzincovi vyrozumieť o zaistení niektorú z blízkych osôb a jeho právneho zástupcu, vykonať bezodkladne potrebné opatrenia a úkony na výkon vyhostenia alebo na zistenie totožnosti cudzinca. Policajný útvar je povinný skúmať po celý čas zaistenia cudzinca, či trvá účel zaistenia. V prípade ak zanikol účel zaistenia, alebo na základe rozhodnutia

---

<sup>13</sup> Zákon č. 480/2002 Z.z. o azyle v znení neskorších predpisov.

súdu alebo ak uplynula lehota zaistenia, je policajný útvar povinný bez zbytočného odkladu zaisteného cudzinca prepustiť.

Podľa článku 5 ods. 4 Dohovoru „Každý, kto je zatknutý alebo inak pozbavený slobody, má právo podať návrh na začatie konania, v ktorom súd urýchlene rozhodne o zákonnosti pozbavenia jeho slobody a nariadi prepustenie, ak je pozbavenie slobody nezákonné“. Účelom článku 5 ods. 4 Dohovoru je zabezpečiť zatknutým alebo inak slobody pozbaveným osobám právo na súdnu previerku zákonnosti opatrenia, ktorým boli tieto osoby pozbavené slobody. Ak rozhodnutie o pozbavení slobody vydal správny orgán, článok 5 ods. 4 Dohovoru nepochybne zaväzuje štát poskytnúť osobe pozbavenej slobody možnosť obrátiť sa na súd.<sup>14</sup>

Článok 5 ods. 4 Dohovoru zaručuje osobe pozbavenej slobody jednak právo na urýchlené rozhodovanie o zákonnosti pozbavenia slobody, ale aj právo na periodickú kontrolu dôvodnosti ďalšieho trvania tohto obmedzenia.<sup>15</sup>

Slovenský právny poriadok upravuje len podanie opravného prostriedku proti rozhodnutiu o zaistení bezprostredne po realizácii zaistenia alebo proti rozhodnutiu o predĺžení lehoty zaistenia bezprostredne po vydaní takéhoto rozhodnutia, čiže explicitne neumožňuje opakované preskúmanie zákonnosti zaistenia súdmi. Ak sa po zaistení, resp. v priebehu zaistenia objavia nové skutočnosti, ktoré by mohli byť relevantným dôvodom na opätovné preskúmanie dôvodov zaistenia, zaistená osoba nemá k dispozícii riadny prostriedok, prostredníctvom ktorého by sa mohla obrátiť na súd. V praxi je preto v odôvodnených prípadoch jednou z možností využitie inštitútu žaloby proti nečinnosti správneho orgánu<sup>16</sup>, ktorú môže podať fyzická, alebo právnická osoba v prípade, ak má za to, že orgán verejnej správy nekoná bez vážneho dôvodu spôsobom ustanoveným príslušným právnym predpisom tým, že je v konaní nečinný. V takomto prípade sa môže navrhovateľ domáhať, aby súd vyslovil povinnosť orgánu verejnej správy vo veci konať a rozhodnúť. Takýto návrh je prípustný len v prípade, ak navrhovateľ vyčerpal všetky prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis. Na druhej strane je takýto návrh podaný aj v súlade s právom navrhovateľa na periodickú kontrolu pozbavenia osobnej slobody zakotveným v čl. 5 ods. 4 Dohovoru.

---

<sup>14</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 6/07-52 zo dňa 10. apríla 2008.

<sup>15</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 264/09-81 zo dňa 19. októbra 2010.

<sup>16</sup> § 250t zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, v znení neskorších predpisov.

V zmysle judikatúry ESLP o periodickom preskúvananí dôvodov zaistenia súdy pri rozhodovaní o zákonnosti zaistenia sú povinné brať do úvahy nielen situáciu pri zaistení jednotlivca, ale aj situáciu v čase rozhodovania o zákonnosti zaistenia<sup>17</sup>

Správny súd pri preskúvananí zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu v konkrétnej veci posudzuje, či vykonané dôkazy, z ktorých správny orgán vychádza, nie sú pochybné, najmä kvôli prameňu, z ktorého pochádzajú alebo pre porušenie niektorej procesnej zásady správneho konania. Ďalej správny súd posudzuje, či vykonané dôkazy logicky robia vôbec skutkový záver, ku ktorému správny orgán dospel. Správny súd pri preskúvananí zákonnosti správneho rozhodnutia a postupu správneho orgánu posudzuje, či správny orgán aplikoval na predmetnú právnu vec relevantný právny predpis.<sup>18</sup>

V prípade podania žaloby proti nečinnosti správneho orgánu, teda proti jeho pasivite vo veciach, ktoré mu boli predložené na rozhodnutie, aj keď niet žiadnej zákonnej či faktickej prekážky na to, aby správny orgán vo veci konal a rozhodol, je možné v zmysle už citovaného § 250t Občianskeho súdneho poriadku, nečinnému správneému orgánu len uložiť povinnosť zaoberať sa vecou navrhovateľa a v primeranej lehote o tom vydať rozhodnutie. Súd nie je v tomto konaní oprávnený akýmkoľvek spôsobom zasiahnuť do spôsobu posúdenia danej veci príslušným orgánom, prípadne mu prikázať rozhodnúť vo veci konkrétnym spôsobom.

Ustanovenia piatej časti tretej hlavy Občianskeho súdneho poriadku týkajúce sa rozhodovania o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov (§ 250l až § 250s Občianskeho súdneho poriadku) neobsahujú žiadne lehoty, v ktorých má takéto konanie prebehnúť. Tieto ustanovenia sú všeobecné a dopadajú na všetky prípady rozhodovania o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov, teda neobsahujú špeciálnu úpravu týkajúcu sa prípadov, keď správne orgány pozbavili fyzickú osobu slobody.

V náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 6/07-52 z 10. apríla 2008 je konštatované, že vzhľadom na ustanovenie čl. 154c ods. 1 ústavy, podľa ktorého medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti ústavy, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah

---

<sup>17</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 264/09-81 zo dňa 19. októbra 2010.

<sup>18</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sž/47/2011 zo dňa 13. septembra 2011.

ústavných práv a slobôd, bolo v konkrétnom prípade povinnosťou krajského súdu konať v intenciách čl. 5 ods. 4 Dohovoru, teda urýchlene (speedily, resp. a bref délai). Bolo preto potrebné primeraným spôsobom skrátiť lehoty pre jednotlivé procesné úkony predchádzajúce pojednávaniu a využiť aj urýchlené prostriedky doručovania tak, aby sa urobilo zadosť povinnosti urýchleného preskúmania rozhodnutia o zaistení sťažovateľa. Podľa citovaného nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky bolo možné a primerané súdne preskúmanie pozbavenia slobody sťažovateľa vykonať v lehote pätnástich dní.

### **3. ZÁVER**

Z článku 5 ods. 4 Dohovoru vyplývajú pre osoby, na ktorých sa tento článok vzťahuje dve práva, jednak právo na to, aby obmedzenie slobody osoby vykonané správnym orgánom, v tomto prípade Policajným útvarom, bolo z hľadiska vecnej opodstatnenosti preskúmané nezávislým a nestranným súdom. Okrem tohto práva, takéto osoby majú právo aj na to, aby sa takéto súdne preskúmanie uskutočnilo urýchlene. Ostáva len dúfať, že nezávislé a nestranné súdy budú (nie len v prípadoch práva na súdne preskúmanie zákonnosti obmedzenia slobody osoby) vydávať zákonné, objektívne, oprávnené, primerané a správne rozhodnutia, teda spravodlivé súdne rozhodnutia, vydaniu ktorých bude predchádzať náležité zistenie skutkového stavu veci predpísaným procesným spôsobom dokazovania.

#### **Literature:**

- Zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov z 21. októbra 2011, ktorý nadobudne účinnosť 1. januára 2012.
- Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle, v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, v znení neskorších predpisov.
- Nariadenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 26/2007 o postupe pri umiestňovaní cudzincov do útvaru policajného zaistenia pre cudzincov.
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 264/09-81 zo dňa 19. októbra 2010.
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 6/07-52 zo dňa 10. apríla 2008.
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sža/47/2011 zo dňa 13. septembra 2011.
- Rozsudok Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 2Sp/14/2011 zo dňa 13 júla 2011.



- Rozsudok Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 7Sp/9/2011 zo dňa 24 mája 2011.

Contact – email  
*emil.semjan@minv.sk*

## **EFFECT OF DIFFERENTIATION OF CIVIL AND CRIMINAL MATTERS IN THE GUARANTEES OF FAIR TRIAL**

*JÁN SVÁK, BORIS BALOG*

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola, Bratislava, Slovenská republika

### **Abstract in original language**

Príspevok sa zaoberá zárukami spravodlivého súdneho procesu z pohľadu historickej a súčasnej diferenciacie vecí na civilné a trestné.

### **Key words in original language**

spravodlivý súdny proces

### **Abstract**

The paper deals with guarantees of a fair trial from the perspective of historical and current differentiation of matters to civil and criminal.

### **Key words**

fair trial

### **1. ÚVOD**

Záruky spravodlivého súdneho procesu, ktoré sú zakotvené v ústavných poriadkoch demokratických štátov sa principiálne diferencujú z hľadiska toho, či predmetom súdneho konania je vec civilného (občianskoprávneho) charakteru alebo trestnoprávneho charakteru. Platí pritom zásada, že každá záruka spravodlivého civilného súdneho procesu sa vzťahuje aj na trestné súdne konanie. Táto zásada je potom doplnená o to, že na trestné súdne konanie sa vzťahujú aj osobitné záruky spravodlivého súdneho procesu, ktoré sa nevzťahujú na civilné súdne konanie. Z podstaty vecí však vyplýva aj ďalšie východisko, ktoré odlišuje v aplikačnej praxi použitie rovnakej záruky na civilné súdne konanie a na trestné súdne konanie.

Vzhľadom na to, že právne poriadky jednotlivých štátov nemajú unifikované kritériá pre diferenciaciu civilného súdneho konania a trestného súdneho konania je možné ako určitý objektivizovateľný ukazovateľ využiť rozhodovaciu prax Európskeho súdu pre ľudské práva. Tento výber je odôvodniteľný najmenej dvomi skutočnosťami. Prvou je postavenie judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva v európskom verejnoprávnom priestore a druhou potom princíp vytvorenia vlastných diferenciačných kritérií Európskym súdom pre ľudské práva, ktorý vedome rezignuje, resp. len pomocne zohľadňuje zaradenie konkrétneho prípadu do rámca civilného súdneho procesu, resp. trestného súdneho procesu v rámci vnútroštátneho právneho

systemu. Práve táto druhá skutočnosť je vhodným východiskom pre ďalšie úvahy zamerané na problematiku riešenú v tomto prípade. Jej hlavným cieľom je vytvorenie jednotného európskeho štandardu s rovnakým uplatnením na rôzne vnútroštátne právne poriadky. Prostriedkom na dosiahnutie tohto cieľa je autonómny výklad pojmov vymedzujúcich predmet spravodlivého súdneho procesu. Základnými pojmami sú "občianske práva a záväzky" a "trestné obvinenie". Určujúcou tendenciou ich výkladu je extenzívnosť, čo na jednej strane rozširuje okruh práv chránených článkom 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ale na druhej strane predstavuje aj riziko nerovnakej úrovne záruk vo vzťahu k určitým okruhom predmetov spravodlivého súdneho procesu práve z dôvodu ich originálneho (z pohľadu Európskeho súdu pre ľudské práva) zaradenia medzi občianske práva a záväzky, resp. trestné obvinenia. Toto riziko potom zväčšuje prísne kauzistická metóda výkladu týchto pojmov, ktorá znamená, že Európsky súd pre ľudské práva vykladá obsah týchto pojmov vzhľadom na osobitosti tohto konkrétneho prípadu a vyhýba sa definičnému vymedzeniu týchto pojmov.

## 2. POJEM "OBČIANSKE PRÁVO A ZÁVÄZOK"

Kauzistická metóda výkladu tohto pojmu sa odráža aj na jeho dekompaktizácii na jednotlivé atomizované pojmoslovné jednotky, a to "spor", "týkajúci sa", "práv a záväzkov", "občianskoprávneho charakteru".

Právna teória rozlišuje civilné súdne konanie na sporové a nespоровé. Takéto členenie sa potom prenáša aj do väčšiny vnútroštátnych civilných súdnych poriadkov. Európsky súd pre ľudské práva však takéto procesnotechnické delenie prehliada a definičné vymedzenie pojmu opiera o jeho materiálny obsah. Vo svojej judikatúre postupne vytvoril tri kritériá na posudzovanie, či v konkrétnom prípade došlo k sporu.

Prvým kritériom je reálnosť a vážnosť. Reálnosť je daná aspoň minimom obhájitelnosti práva, ktoré je uznané vo vnútroštátnom práve. Teda výsledok súdneho konania musí priamo a rozhodujúcim spôsobom ovplyvňovať existenciu uplatňovaného práva.<sup>1</sup> Vážnosť sa posudzuje nie z materiálneho pohľadu, ale z hľadiska principiálneho a tak napríklad nie je dôležitá hodnota veci, ktorá je predmetom sporu.

---

<sup>1</sup> Za reálne existujúce práva bola napríklad uznaná možnosť úspešnej obrany proti udeleniu licencie na prevádzku jadrovej elektrárne. V podstate svojou povahou správne konanie sa inkorporovalo do "občianskeho práva", ktorého obsahom bolo právo na získanie adekvátnej ochrany fyzickej osoby pred rizikami vyvolávanými využívaním jadrovej energie. Pozri napríklad rozhodnutie vo veci *Balmer-Scharfoth a ostatní c. Švajčiarsko* z 26. augusta 1997.

Druhým kritériom je vecná (obsahová) stránka, pri ktorej môže byť predmetom sporu po prvé existencia práva, po druhé spôsob a rozsah uplatnenia tohto práva a po tretie jeho skutková podstata.<sup>2</sup>

Tretím kritériom je posúdenie toho, či výsledok súdneho konania je priamym rozhodnutím o práve, ktoré je predmetom sporu.<sup>3</sup>

Spor sa ďalej musí týkať priamo práva, či povinnosti občianskoprávneho charakteru a teda z hľadiska svojho významu musí byť spôsobilé vytvárať určité právne vzťahy. Právne účinky spoločenským vzťahom spravidla priznávajú normy vnútroštátneho pozitívnoprávneho poriadku. Základný princíp právneho štátu však umožňuje súkromnoprávnym vzťahom svojim konaním vytvárať právne vzťahy pri splnení podmienky, že nebude odporovať zákonu.<sup>4</sup> Právny charakter týmto spoločenským vzťahom spravidla priznáva orgán verejnej moci, najmä súd. V prípade, že by vnútroštátny súd takémuto spoločenskému vzťahu nepriznal právny charakter, neznamena to automaticky, že na tento vzťah sa neaplikuje článok 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ak existuje reálny a vážny spor o samotnej existencii občianskeho práva.<sup>5</sup>

V rozhodovacej praxi je však Európsky súd pre ľudské práva v tejto otázke zdržanlivý a skôr sa prikláňa k tomu, že by sa spoločenský vzťah mohol premeniť na právny za predpokladu jeho zakotvenia vo vnútroštátnych právnych predpisoch alebo inými slovami závisí od vnútroštátneho súdu, či v predmetnom spoločenskom vzťahu právo "objaví" alebo nie.<sup>6</sup> V opačnom prípade sa prenáša v konaní pred Európskym súdom pre ľudské práva dôkazné bremeno na sťažovateľa, ktorý musí preukázať právny charakter spoločenského vzťahu.

---

<sup>2</sup> Obsahom sporu tak nemôže byť preskúšanie vedomostí študenta, ale len posúdenie toho, či v priebehu skúšky boli dodržané právom stanovené podmienky. Pozri napríklad rozhodnutie vo veci *Van Marle a ostatní c. Holandsko* z 26. júna 1986.

<sup>3</sup> V rozhodnutí uvádzanom v pozn. č. 1 nebezpečenstvá pri prevádzke jadrovej elektrárne a opatrenia proti nim nemali taký stupeň pravdepodobnosti, aby boli priamo rozhodujúce pre výsledok sporu. Naopak v prípade *Zander c. Švédsko* z 25. novembra 1993, kde išlo o licenciu na rozšírenie skládky odpadu, ktorý ohrozoval kontamináciou pitnú vodu, bol výsledok sporu priamo určujúci pre právo sťažovateľov na ochranu pred znečistením studne sťažovateľov.

<sup>4</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *Ján Bzdúšek a ostatní c. Slovenská republika* z 21. júna 2005.

<sup>5</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *Power a Royner c. Spojené kráľovstvo* z 21. februára 1991.

<sup>6</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *Masson van Zon c. Holandsko* z 28. septembra 1995.

Určovanie občianskoprávneho charakteru sporu je najviac poznačené súdnym aktivizmom Európskeho súdu pre ľudské práva. Za kritériá určujúce občianskoprávny charakter sporu nepovažuje napríklad postavenie účastníka konania a môže ním byť aj orgán verejnej moci.<sup>7</sup> Kritériom nie je ani vnútroštátny orgán, ktorý rozhoduje spor a môže ním byť napríklad aj orgán záujmovej samosprávy. Nie je dôležitý ani právny predpis, ktorý sa na predmet sporu aplikuje a tak ním môže byť nielen Občiansky zákonník, ale aj napríklad predpisy z oblasti finančného práva. Dôsledkom takéhoto prístupu je potom "zverejňovanie" občianskeho práva a záväzku, čím sa tento rozširuje napríklad na konanie v licenčných veciach, v sporoch medzi štátom a jeho zamestnancami, ale aj v disciplinárnych konaniach orgánov záujmových samospráv, na ktoré štát preniesol výkon verejnej správy, čo je zaujímavé najmä z pohľadu trestnoprávneho charakteru sankcií v ňom ukladaných.<sup>8</sup> Ďalším prienikom občianskoprávneho charakteru sporu je oblasť samotného trestného konania, kde "vyplňuje medzery" pri reštriktívnom výklade pojmu "trestné obvinenie". Ide o právo poškodenej osoby v trestnom konaní alebo práva osôb, ktoré sú vo väzbe, pričom v tomto druhom prípade ide najmä o rozhodnutia orgánov väzenskej správy napríklad pri limitovaní počtu návštev, kontroly korešpondencie a pod.<sup>9</sup>

### **3. POJEM "TRESTNÉ OBVINENIE"**

Pri definovaní pojmu "trestné obvinenie" podobne ako v prípade pojmu "občianske právo a záväzok" Európsky súd pre ľudské práva sa dôsledne snaží o autonómne vymedzenie tohto pojmu, pričom preferuje extenzívny výklad v záujme toho, aby sa do neho inkorporovali nielen "klasické" trestnoprávne konania (trestné činy, príčiny, priestupky a pod.), ale aj správne a disciplinárne konania, čo v mnohých prípadoch naráža na vymedzenie pojmu "občianskeho práva a záväzku" a pri kauzistickej metóde nie je vždy celkom jasné, pod ktorý pojem sa predmetné konanie zaradiť. Podobne ako v prípade definície občianskeho práva alebo záväzku, tak aj v prípade trestného obvinenia samostatne obsahovo vymedzuje pojem "trestné" a pojem "obvinenie".

Extenzívny a autonómny výklad pojmu "trestné" rozširuje okruh právnych vzťahov za hranice vnútroštátneho chápania a definovania trestného konania ako je tomu napríklad v prípade správnych priestupkov (spravidla bez ohľadu na závažnosť sankcie hrozacej za

---

<sup>7</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *König c. Spolková republika Nemecko* z 28. júna 1978.

<sup>8</sup> Vzťahuje sa napríklad aj na disciplinárne sankcie ukladané svojim členom advokátskymi komorami, pričom ich obsahom môže byť zákaz činnosti (výkonu povolania) alebo finančná pokuta.

<sup>9</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *Enea c. Taliansko* zo 17. septembra 2009.

ich spáchanie)<sup>10</sup> a iných správnych deliktov (bez ohľadu na ich páchatel'a),<sup>11</sup> disciplinárne delikty (ide najmä o delikty verejnoprávných osôb ako sú vojaci či policajti, pričom disciplinárne konania orgánov záujmovej samosprávy sú považované za "občianske záväzky"),<sup>12</sup> poriadkové či procesnoporiadkové sankcie (s výnimkou pokút ukladaných v súdnom konaní).<sup>13</sup>

Európsky súd pre ľudské práva pri zaradovaní vecí pod pojem trestné obvinenie vychádza najprv (ale len orientačne) z klasifikácie tohto konania vo vnútroštátnom práve, pričom mu priznáva len relatívnu hodnotu. V rozhodnutí Engel a ostatní c. Holandsko (z 8. júna 1976) určil popri tomto východisku aj ďalšie dve tzv. Engelove kritériá na určenie toho, či ide o trestné konanie alebo nie. Prvým je povaha deliktu (najmä z pohľadu osoby páchatel'a, chráneného záujmu a jeho následkov) a druhým je závažnosť sankcie, ktorej uloženie hrozí za spáchanie tohto deliktu.<sup>14</sup>

Pri definovaní pojmu "obvinenie" Európsky súd pre ľudské práva ešte výraznejšie preferuje materiálnu stránku pred formálnou. Preto okrem tradičného písomného oznámenia osobe o tom, že je dôvodne podozrivá zo spáchania trestného činu sem zaraduje aj faktické úkony ako je zatknutie (resp. vydanie príkazu na zatknutie),<sup>15</sup> začatie predbežného vyšetrovania,<sup>16</sup> oznámenie príkazu na domovú prehliadku,<sup>17</sup> žiadosť o pozbavenie imunity<sup>18</sup> a pod.

---

<sup>10</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *Maurer c. Rakúsko* z 18. februára 1997.

<sup>11</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *Bendenoun c. Francúzsko* z 24. februára 1994.

<sup>12</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *W. R. c. Rakúsko* z 21. decembra 1999.

<sup>13</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *Weber c. Švajčiarsko* z 22. mája 1990, *Tibor Jurík c. Slovenská republika* z 18. marca 2003.

<sup>14</sup> Z aplikácie týchto pravidiel na cestnú premávku pozri napríklad rozhodnutia vo veci *Malige c. Francúzsko* z 23. septembra 1999, *Escoubet c. Belgicko* z 28. októbra 1999. Zaujímavý bol vývoj aplikácie týchto pravidiel na oblasť finančného a daňového práva. Spočiatku tu súd zastával zdržanlivý postoj ako napríklad v rozhodnutí vo veci *Janosevic c. Švédsko* z 23. júla 2002, ktorý neskôr prekonal napríklad v rozhodnutí vo veci *Jussila c. Fínsko* z 23. novembra 2006.

<sup>15</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *Wemhof c. Spolková republika Nemecko* z 27. júna 1968.

<sup>16</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *Corigliano c. Taliansko* z 10. decembra 1982.

<sup>17</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *Eckle c. spolková republika Nemecko* z 15. júla 1981.

<sup>18</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *Frau c. Taliansko* z 19. februára 1991.

Z obsahového hľadiska ich možno z pohľadu rozhodnutia o vine a treste deliť na prejudiciálne a postjudiciálne. Pre prejudiciálne konanie je charakteristické, že sa ne vzťahujú vo väčšom rozsahu všeobecné záruky vymedzené v článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Medzi postjudiciálne konanie patrí napríklad konanie o mimoriadnych opravných prostriedkoch, konania v rámci výkonu trestu (opäť aj tu sú niektoré zaraďované medzi občianske práva a záväzky), najmä konania týkajúce sa práva na podmienčné prepustenie.<sup>19</sup>

#### **4. DOPAD DIFERENCIÁCIE OBČIANSKOPRÁVNEHO A TRESTNOPRÁVNEHO KONANIA**

Diferenciácia občianskoprávneho konania a trestnoprávneho konania je ako už bolo uvedené zložitá najmä v prípade správneho súdnictva, pričom zásadnou (ale ani zďaleka nie bezvýnimočnou) deliacou čiarou je aplikácia tzv. Engelových pravidiel. Druhou spornou otázkou je zaraďovanie vecí pod článok 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vo všeobecnosti, to znamená, či predmetné konanie má alternatívne znaky občianskeho alebo trestného konania. Opäť za pomoci súdneho aktivizmu inkorporoval Európsky súd pre ľudské práva do aplikačnej oblasti článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd napríklad aj konanie pred ústavným súdom (zo začiatku len pri posudzovaní neprimeranej dĺžky jeho konania a neskôr aj na ďalšie záruky spravodlivého súdneho procesu),<sup>20</sup> konanie o predbežnej otázke<sup>21</sup> či exekučné konanie.<sup>22</sup>

Samotný dopad diferenciácie občianskoprávneho a trestnoprávneho konania na záruky spravodlivého súdneho procesu sa prejavuje v dvoch smeroch. Prvý vychádza priamo z rozlíšenia záruk spravodlivého súdneho procesu na tie, ktoré sa vzťahujú na obidva druhy súdneho konania a na tie, ktoré sa vzťahujú len na trestné konanie ako je právo na oboznámenie s obvinením, právo na prípravu obhajoby, právo na obhajobu, právo na riadne dokazovanie, právo na bezplatnú pomoc tlmočníka, princíp prezumpcie neviny, princíp zákonnosti trestných činov a trestov a zákaz ich retroaktivity, právo nebyť súdený a potrestaný dvakrát pre ten istý trestný čin, právo na odvolanie. Pre tento prípad je tendenciou transformácia (v určitej

---

<sup>19</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *Plischke c. Rakúsko* zo 7. marca 1964.

<sup>20</sup> Pozri rozhodnutie vo veciach *Ruiž Mateos c. Španielsko* z 23. júna 1993, *Krčmář a ostatní c. Česká republika* z 3. apríla 2000.

<sup>21</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *Micallef c. Malta* z 15. októbra 2009.

<sup>22</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *Burdov c. Rusko* zo 7. mája 2002.

väčšej alebo menšej miere) záruk *expressis verbis* určených len pre trestné konanie aj na konanie občianskoprávne.

Druhý sa týka tzv. spoločných záruk spravodlivého súdneho procesu, ktoré sa vzťahujú na občianske a trestné súdne konanie. Medzi ne patrí zásada rovnosti zbraní, kontradiktórnosť súdneho konania, právo osobnej prítomnosti na súdnom konaní, zákaz inkriminácie vlastnej osoby, verejnosť súdneho konania a rýchlosť súdneho konania. Charakteristickým znakom pre tento druhý prípad je viac či menej diferencovaný výklad rovnakej zásady pre účely občianskeho súdneho konania a pre účely trestného konania.

Pri aplikovaní na jednotlivé záruky spravodlivého súdneho procesu možno len ako vybraný príklad uviesť postavenie prokurátora, resp. generálneho advokáta v prípade záruky "rovnosti zbraní".

K nerovnakému postaveniu prokurátora v trestnom konaní dochádza najmä v prípadoch procesnoprávných zvýhodnení prokurátora, ktorý môže mať napríklad možnosť podávania opravných prostriedkov buď výlučne (ide najmä o prípady mimoriadnych opravných prostriedkov) alebo vo zvýhodnených lehotách.<sup>23</sup> Osobitná situácia nastáva v prípadoch, keď prokurátor (najmä vo frankofónnom právnom prostredí) má na najvyššom súde postavenie tzv. *curie amici*. V známom precedentnom prípade *Borgers*<sup>24</sup> mohol prokurátor na kasačnom súde tlmočiť svoje stanovisko (v podobe "právnej rady") ešte aj počas porady senátu pred vynesením rozsudku na rozdiel od obžalovaného, ktorý takéto oprávnenie nemal. Navyše pri porade tohto senátu mal tzv. poradný hlas. Táto možnosť pomoci súdu dávala prokurátorovi navyše dodatočnú možnosť, aby svoje stanovisko presadzoval bez obavy z reakcie obžalovaného. Európsky súd pre ľudské práva takéto postavenie prokurátora považoval za porušenie princípu "rovnosti zbraní".

Obdobné postavenie ako prokurátor v trestnom konaní pri kasačných súdoch má v rámci správneho súdnictva tzv. komisár vlády pri Štátnej rade. Toto jeho postavenie má dlhú historickú tradíciu vo Francúzsku ešte od apríla roku 1831. Jeho úlohou v súčasnosti je predniesť pred Štátnou radou podstatu sporu a vyjadriť svoje stanovisko k predmetnej veci. V prípade *Kress*<sup>25</sup> sťažovateľka namietala porušenie princípu "rovnosti zbraní" po prvé z dôvodu, že sa nemohla oboznámiť so stanoviskom komisára vlády ešte pred konaním v Štátnej rade a po druhé komisár vlády sa na rozdiel od nej mohol zúčastniť (a toto oprávnenie aj využil) verejnej porady Štátnej rady, na ktorej bolo fakticky prijaté rozhodnutie. Európsky súd pre ľudské práva prvý

---

<sup>23</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *Ben Naceur c. Francúzsko* z 3. októbra 2006.

<sup>24</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *Borgers c. Belgicko* z 30. októbra 1991.

<sup>25</sup> Pozri rozhodnutie vo veci *Kress c. Francúzsko* zo 7. júna 2001.



dôvod porušenia rovnosti zbraní neakceptoval, pretože komisár vlády verejne prvýkrát prednáša svoje závery až na verejnom zasadnutí Štátnej rady a vtedy sa s nimi oboznamujú obidve strany sporu ako aj súd (Štátna rada). Odlišne sa Európsky súd pre ľudské práva vyjadril k možnosti účasti komisára vlády na porade súdu, kde sa môže vyjadriť aj k tomu, či je žalobe možné vyhovieť alebo nie, čím sa fakticky dostáva do pozície osoby, ktorá sa vyjadrila v prospech jednej strany sporu a tým sa porušil aj princíp "rovnosti zbraní".

Vzhľadom na to, že tento frankofónny systém "priateľov súdu" prevzal aj Súdny dvor Európskej únie, dalo sa očakávať, že sa skôr alebo neskôr stane predmetom sťažnosti na porušenie princípu rovnosti zbraní v konaní pred ním. Stalo sa tak v prípade Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Vokkelvisserij H. A. c. Holandsko,<sup>26</sup> kde sa sťažovateľ neúspešne domáhal možnosti podať písomné stanovisko k vyjadreniu generálneho advokáta v konaní pred Súdnym dvorom Európskych spoločenstiev a rozhodnutie tohto súdu napokon (ako obyčajne) vychádzalo zo stanoviska generálneho advokáta.

Európsky súd pre ľudské práva tu opäť raz "doplátil" na svoj aktivizmus a subsumpciu konania o predbežnej otázke medzi konania, na ktoré sa vzťahujú záruky spravodlivého súdneho procesu kreované článkom 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Fakticky súbežne s týmto konaním prebiehalo najprv v Komore a potom aj vo Veľkej komore rozhodovanie vo veci Micallef,<sup>27</sup> kde Európsky súd pre ľudské práva zásadne zmenil svoju judikatúru a konanie o predbežnej otázke, ak má vplyv na rozhodnutie vo veci samej vkomponoval do rámca záruk spravodlivého súdneho procesu chráneného článkom 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v jeho občianskoprávnej vetve. Práve takéto zaradenie do rámca pojmu "občianskeho práva a záväzku" zohrala svoju úlohu pri rozhodovaní Európskeho súdu pre ľudské práva .

Európsky súd pre ľudské práva vychádzal z troch úvah. Prvou bolo aplikovanie článku 61 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora Európskych spoločenstiev, ktorý umožňuje znovuo tvorenie ústnej časti konania po vypočutí generálneho advokáta, ak to tento súd považuje za nevyhnutné.

Po druhé, Štátna rada, ktorá sa obrátila predbežnou otázkou na Európsky súd pre ľudské práva mohla toto svoje oprávnenie zopakovať a položiť mu ďalšiu predbežnú otázku.

Tretia úvaha sa už týkala konkrétnej spornej otázky. Z rozhodnutia Súdneho dvora Európskych spoločenstiev vyplývalo, že holandská

---

<sup>26</sup> Rozhodnutie o neprijateľnosti sťažnosti č. 13645/05 z 20. januára 2009.

<sup>27</sup> Pozri pozn.č. 21.

vláda mohla udeliť koncesie na lov srdcovky jedlej<sup>28</sup> v prípade, že sa vedecky nepreukáže prítomnosť škodlivých účinkov tohto lovu na životné prostredie.

Z týchto troch úvah napokon Európskemu súdu pre ľudské práva vyšlo, že sťažovateľ nepreukázal nedostatočnosť ochrany práv garantovaných Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd v tom, že sa nemohol vyjadriť k stanovisku generálneho advokáta. Napriek tomuto rozhodnutiu sa pochybnosti o inštitúte generálneho advokáta z pohľadu princípu "rovnosti zbraní" v konaní pred Súdny dvorom Európskej únie nerozplynuli. Je to dané skutočnosťou, že stanoviská generálneho advokáta nie sú nestranné, ale spravidla sú na strane jedného z účastníkov súdneho konania. Navyše tieto stanoviská sú vo veľkej väčšine Súdny dvorom Európskej únie akceptované a vytvárajú práve cestou rozhodnutí tohto súdu kľúčové pramene práva Európskej únie. Aj na úkor spravodlivého súdneho procesu?

Z pohľadu témy príspevku dokladuje tento prípad tézu, že v rámci tzv. všeobecných záruk spravodlivého súdneho procesu sú veci zahrnuté pod pojem "trestné obvinenie" viac chránené ako konania o "občianskych právach a záväzkoch", čo je aj prípad predbežnej otázky, o ktorej rozhoduje Európsky súd pre ľudské práva. Zaujímavou a zatiaľ len špekulatívnou by bola otázka, či by k rovnakému záveru došiel Európsky súd pre ľudské práva aj v prípade, ak by predmetom predbežnej otázky bola vec, ktorá vzhľadom na uplatnenie tzv. Engelových kritérií bola subsumovaná pod pojem "trestné obvinenie".

**Contact – email**

*rektor@uninova.sk*

*boris.balog@uninova.sk*

---

<sup>28</sup> Srdcovka jedlá je lastúrnik, ktorý sa nachádza na plytších pobrežiach európskych morí a je vyhľadávanou gastronomickou pochúťkou.

## ÚVAHY NAD ZDOKONAĽOVANÍM SPRÁVNEHO SÚDNICTVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE.

JUDr. Marián Ševčík, CSc.

Právnická fakulta Trnavská Univerzita v Trnave

Východiskom mojich úvah, z ktorých vychádzam pri hľadaní riešení zdokonaľovania právnej úpravy správneho súdnictva, je súčasné znenie Ústavy Slovenskej republiky<sup>1</sup> (ďalej len „Ústavy SR“), a to aj napriek tomu, že neobsahuje samostatnú úpravu tejto skupiny súdov v sústave slovenských súdov.

Konkrétne mám na zreteli ustanovenie čl. 1 prvá veta, ktorý znie „Slovenská republika je právny štát.“<sup>2</sup> Ďalej čl. 26 ods. 5 prvá veta Ústavy SR, v ktorom sa uvádza: „Orgány verejnej moci majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku.“ V tejto súvislosti mám predovšetkým na mysli tú časť povinnosti správnych orgánov, ktorá ako ústavná garancia má za cieľ poskytovať informácie aj o priebehu správneho konania, ktorý má významný dosah na činnosť súdnej kontroly nad rozhodovacou činnosťou správnych orgánov všetkých druhov pôsobiacich v slovenskom systéme orgánov verejnej moci.

Významné miesto v tejto úvahe patrí čl. 46 ods. 1 Ústavy SR, ktorý stanovuje povinnosť účastníkom súdneho konania a v tomto kontexte aj účastníkom správneho konania primerane naplniť povinnosť, a to tak, že „každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky“.

Napokon v tejto súvislosti vo svojej úvahe poukazujem na čl. 48 ods. 2 Ústavy SR, v ktorom sa ukladá významná právna povinnosť, ktorú je možné vnímať ako ústavnú garanciu. Podľa čl. 48 ods. 2 prvá veta Ústavy SR „každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prietahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom.“

Integrálnou súčasťou slovenského právneho poriadku je Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd<sup>3</sup>, z ktorého

---

<sup>1</sup> Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

<sup>2</sup> Čl. 1 Ústavy SR znie: *Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.*

<sup>3</sup> Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení Protokolov č. 11 a 14 bol podpísaný v Ríme 4.XI.1950

znenia pre moju úvahu má osobitné miesto článok 6 ods. 1, ktorý zabezpečuje a zároveň aj z medzinárodnoprávneho záväzku garantuje právo na spravodlivý proces.

**Slovenská právnu úpravu** správneho súdnictva od momentu zásadnej novelizácie zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov, keď sa do tohto zákona vsunula jeho samostatná ucelená procesno-právna úprava vedenia konania pred kasačnými súdmi<sup>4</sup>, nezaznamenala doteraz zásadnú novú procesnú úpravu.

V súčasnosti absentuje vôľa prijať pragmatickú právnu úpravu, ktorá by obsahovala samostatný druh súdnej moci v inštitucionálnej podobe, ktorá by bola porovnateľná napr. s českou právnou úpravou.

Na tomto mieste a v tejto súvislosti je hodno poznamenať, že v dvoch **Programových vyhláseniach vlády Slovenskej republiky** sa objavili state, či zmienky o tom, že by sa mala aj v slovenských podmienkach etablovať špeciálna súdna inštitúcia, pod ktorou by sa rozumel Správny súd, ako samostatný prvok súdnej moci.

Konkrétne sa tak stalo v Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky pre roky 2002-2006 (obdobie tzv. II. Dzurindovej vlády) a tiež v Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky pre obdobie rokov 2006-2010 (obdobie vlády R. Fica), ale nepodarilo sa uvedený zámer premietnuť do konkrétneho legislatívneho projektu.

Skôr sa dá konštatovať, že v prvom zmienenom prípade chýbala vôľa dotiahnuť zámer do reálneho výstupu napriek tomu, že vo veci sa uskutočnilo rozsiahle pripomienkové konanie. Realizácia uvedeného zámeru stroskotala na politickom rozhodnutí politického subjektu - Kresťanskodemokratického hnutia vystúpiť z vtedajšej vládnej koalície. V tomto kontexte sa žiada uviesť, že rezort spravodlivosti v tom čase patrilo do agendy tohto politického subjektu.

V druhom prípade nezaznamenávame ani pokus o vypracovanie legislatívneho projektu, a to napriek tomu, že v predmetnom Programovom vyhlásení vlády SR o tejto problematike je zmienka, ktorá z hľadiska obsahovej stánky vykazuje ucelenejší pohľad na túto problematiku.

---

<sup>4</sup> Zákonom č. 519/1991 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok a notársky poriadok v znení neskorších predpisov bola do Občianskeho súdneho poriadku začlenená osobitná Piata časť - Správne súdnictvo

V konečnom dôsledku prevládol poznatok, že sa nepodari získať pre realizáciu tohto zámeru ústavnú väčšinu, ako požiadavku vyplývajúcu z Ústavy Slovenskej republiky, aby sa Správny súd začlenil do znenia čl. 143 Ústavy SR.<sup>5</sup> Napokon sa na tomto mieste žiada pre úplnosť poznamenať, že v tomto legislatívnom období bol vyhlásený Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci Špeciálneho súdu so sídlom v Pezinku<sup>6</sup>, že tento súd – jeho zriadenie a pôsobenie nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, pričom zároveň Ústavný súd konštatoval vo svojom náleze, že tento nález nemá vplyv na právoplatne skončené rozsudky.

Súdna moc (zaradená v Ústave SR do Siedmej hlavy, II. oddielu), aj so zreteľom na novelu Občianskeho súdneho poriadku, bola nútená sama hľadať právne akceptovateľné riešenie tak, aby zodpovedalo zneniu, cieľu a duchu už vyššie spomenutému č. 1 Ústavy SR – Slovenská republika je právny štát.

Mám za to, že toto je základný právny rámec, pre úvahy, či pre zamyslenie sa nad hľadaním metód rozvoja správneho súdnictva v slovenských podmienkach, ktoré je konkrétnou právnou realitou majúcou svoje historické korene jednak v období 1. ČSR, v období rokov 1939 – 1949, ako aj v časoch obnovenia československého právneho poriadku po 2. svetovej vojne.

Na pôde našej právnickej fakulty (Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave) sa v tomto roku (7. a 8. marec 2011) konala konferencia s medzinárodnou účasťou na tému „Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty“ na základe grantu Ministerstva školstva. Okrem bilančného pohľadu boli vyslovené aj úvahy nad ďalším smerovaním slovenského správneho súdnictva, keď narastá počet žalôb proti konkrétnym rozhodnutiam správnych orgánov. Ich nárast je nielen v dôsledku skutočnosti, že je tu prijatá nová právna úprava, ktorá je a bola vysokou spoločenskou objednávku smerujúcou k obnove základných hodnôt slobody, ale aj odozvou na to, že právna úprava bola mnohokrát neúplná až nedokonalá a súde boli nútené sa s uvedenou skutočnosťou vyrovnávať. Súde sa museli vysporiadať aj so skutočnosťou, keď právna procesná úprava vedenia súdneho konania bola prijatá bez toho, aby boli vopred na súdoch vytvorené materiálno-technické podmienky pre prijímanie podaní na elektronických médiách (CD, DVD...atď.) ako aj s elektronickou podateľňou.

V kontexte so sekciami tejto konferencie (Právo na spravodlivý proces) si dovoľím upriamiť svoju pozornosť na verejnú

---

<sup>5</sup> Čl. 143 ods. 1 Ústavy SR znie: *Sústavu súdov tvoria Najvyšší súd Slovenskej republiky a ostatné súde.*

<sup>6</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL ÚS 17/08 zo dňa 20. mája 2009

správu, a to na jej personálny substrát, konkrétne na problematiku štátnozamestnaneckých pomerov, resp, pomerov vo verejnom záujme.<sup>7</sup>

Motívom sústredenia sa na tento inštitút je nielen to, že je aktuálna spoločenská výzva v dôsledku toho, že sú tu predčasné voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, ale predovšetkým preto, že zvýšená pozornosť je tu daná ako podnet priamo s:

konkrétnym vývojom pri etablovaní sa Úradu pre štátne služby a najmä po jeho zrušení,

zásadnými zmenami v tzv. „veľkom kompetenčnom zákone“ - v priebehu niekoľko pár týždňov v letných mesiacoch roka 2010 (zrušenie Ministerstva životného prostredia a jeho začlenenie do rezortu pôdohospodárstva a jeho následné znovu obnovenie),<sup>8</sup>

právne neakceptovateľnými výpoveďami, ktorými sa skončili štátnozamestnanecké pomery, keď sa ako právny titul skončenia tohto pomeru u orgánov verejnej správy uvádzali predovšetkým štatistické výstupy MF SR.<sup>9</sup>

Uvedené podnety sa prejavili v súdnom pojednávaní rôznorodo, pričom občan v týchto prípadoch vyšiel vždy nespokojný.

Konkrétne: rýchlosť súdneho konania – súd prvého stupňa rozhodol objektívne, ale súd druhého stupňa menil jeho rozhodnutie v dôsledku plynutia času, keď uplynula 6 mesačná lehota. Na tomto mieste sa žiada skôr uvažovať o zjednotení sa s právnym režimom Zákonníka práce.<sup>10</sup>

osobitosť preskúmania rozhodnutí, ktoré vydal Národný bezpečnostný úrad<sup>11</sup> (ďalej len NBU), ktorá spočíva v tom, že sa jedná

---

<sup>7</sup> Zákon č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>8</sup> Ministerstvo životného prostredia bolo zrušené k 1. júlu 2010 zákonom č. 37/2010 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov; k 1.novembru 2010 bolo obnovené zákonom č. 372/2010 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

<sup>9</sup> Napr. žaloba na Okresnom súde BA IV o neplatnosť štátnozamestnaneckého pomeru výpoveďou z 13.januára 2011 – doposiaľ nebolo nariadené prvé pojednávanie

<sup>10</sup> Napr. rozsudok KS Nitra 11S/104/05-27

<sup>11</sup> NBÚ - ústredný orgán štátnej správy na ochranu utajovaných skutočností a šifrovú službu. Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie

o výnimky z pravidiel, ktoré sú z procesného hľadiska uvedené nielen v osobitnej právnej úprave, ale aj v samotnom Občianskom súdnom poriadku. Osobitosťami myslím:

NBÚ je prvostupňovým správnym orgánom, ktorý vo svojom rozhodovacom procese prešiel významnými zmenami nielen v dôsledku viacerých novelizácií základnej právnej úpravy,

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý stanovil, že Správny poriadok<sup>12</sup> je tou konkrétnou právnou normou, na základe princípov ktorej tento osobitý správny orgán rozhoduje,<sup>13</sup>

Určilo sa priamo v tomto náleze, že aj rozhodnutie NBÚ musí mať náležitosti rozhodnutia správneho orgánu ako je tomu v prípadoch ostatných právnych verdiktov. Na tomto mieste hodno spomenúť, že je o konkrétnej reakcii na skutočnosť, že do určitej doby rozhodnutia vydávané NBÚ neobsahovali žiadne náležitosti (rozhodnutie dokonca nevychádzalo z presného a úplného zistenia skutočného stavu veci) a občan z takéhoto rozhodnutia nemal dispozíciu žiadne informácie o svojich právach a povinnostiach

Druhostupňovým správnym orgánom bol ustanovený orgán, ktorý z hľadiska právnej kultúry a tradície nemá obdobu. Je to príslušný Výbor Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej NR SR).<sup>14</sup> Do systému NR SR ako zákonodarného orgánu sa inkorporovala činnosť rozhodovacia, typická len pre správne orgány.

Ustanovil sa preskúmovací súd na základe hmotnoprávneho predpisu, a to Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý pre túto činnosť má ustanovený osobitný postup a technický štandard. Len v stručnosti je nutné poznamenať, že účastníci konania tu nemajú plnohodnotné rovnaké

---

rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu preskúmava rozhodnutia Národného bezpečnostného úradu vydané podľa osobitného zákona, o ktorých to ustanoví zákon. Rozsah jeho činnosti ustanovuje ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu. Zdroj: <http://www.nbusr.sk/sk/o-urade/parlamentna-kontrola/vybor-nr-sr-na-preskumavanie-rozhodnuti-nbu/index.html>

<sup>12</sup> Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov

<sup>13</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 17/08-238 z 20.mája 2009, Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 15/2003 39 z 11.apríla 2004

<sup>14</sup> Rozsah jeho činnosti ustanovuje ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu.

postavenie, nakoľko osoba, ktorej sa rozhodnutie týka nemá možnosť nahliadnuť do spisu. Môže tak urobiť len jej právny zástupca, ktorým môže byť len osoba so statusom advokáta.

Návrhy na zdokonalenie správneho súdnictva vychádzajú z uvedených poznatkov a je ich možno zhrnúť nasledovne:

vyčleniť z Občianskeho súdneho poriadku do samostatného procesného predpisu stať pojednávajúcú o kasačnom procese,

ustanoviť jednotnú úpravu v tomto procesnom zákone o hmotnoprávných osobitostiach prejednávanych vecí,

vypustiť z úpravy o NBÚ inštitút „detektor lži“

vypustiť z úpravy NR SR zriadenie Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu ako druhostupňového orgánu a zriadiť samostatný orgán „lex specialis“

Bolo by nesprávne myslieť si, že vo vyššie uvedených úvahách sú uvedené všetky nedokonalosti správneho súdnictva v Slovenskej republike. Je ešte mnoho ďalších problematických úsekov, ktoré by sa mali či už zmeniť alebo zjednodušiť, tak aby bol rešpektovaný a dodržaný princíp právneho štátu.



## **DENEGATIO IUSTITATE ANEB ZAMYŠLENÍ NAD NEJNESPRAVEDLIVĚJŠÍMI ROZSUDKY**

*KATEŘINA ŠIMÁČKOVÁ, JUDR. PHD.*

Právnická fakulta Masarykovy university, Nejvyšší správní soud, ČR

### **Abstract in original language**

Podmínkou zajištění práva na přístup k soudu pro každého je funkční zorganizování bezplatné právní pomoci pro nemajetné.

### **Key words in original language**

Právo na přístup k soudu, bezplatná právní pomoc

### **Abstract**

Effective organization of free legal aid for the impecunious is a precondition to guarantee the right to access to court.

### **Key words**

Right to court access, free legal aid

Právo na soudní ochranu souvisí s řadou vážných a setrvalých problémů, které české právo má:

Narůstající judicializace všech oblastí lidského života, přičemž vysoký počet žalob nesevřdí o vysoké důvěře v soudy, ale spíše o neschopnosti lidí, státu a firem řešit problémy jiným než silovým způsobem.

Další a další přezkumné soudní instance, které vyprazdňují základní roli soudů spočívající v rychlém vyřešení sporu a tím vlastně v nastolení míru mezi svářícími se stranami či pachatelem a obětí.<sup>1</sup>

Skutečnost, že jsme definitivně „ztraceni v procesu“, tedy, že každý právník řeší v prvé řadě procesní otázky.<sup>2</sup> Soudci nejvyšších soudů

---

<sup>1</sup> "Úkolem obce není trestat hřích, ale udržovat v obci mír." Komárková, B.: Původ a význam lidských práv, Státní pedagogické nakladatelství v Praze, 1990, s. 66

<sup>2</sup> I český ústavní soud má podle Evropského soudu pro lidská práva často problémy se spravedlivým procesem, např. 13. 10. 2011 jsme prohráli šest sporů a z toho se tři týkaly nedostatku soudního přezkumu při vytěšňování minoritních akcionářů a další tři procesního formalismu Ústavního soudu. Ve věci Tieze a Semerakova proti ČR (stížnost č. 26908/09, 30809/10) u nenárokového dovolání Ústavní soud nejprve stížnost odmítl pro předčasnost s tím, že je třeba počkat na rozhodnutí Nejvyššího soudu, a poté, co stěžovatelé byli odmítnuti Nejvyšším soudem, je Ústavní soud odmítl pro opožděnost. V případě Šury proti ČR (stížnost č. 16299/10) stěžovatel u Ústavního soudu napadl jen prvostupňový a odvolací rozsudek, nikoli dovolací usnesení Nejvyššího soudu, který se odmítl stěžovatelovou věcí zabývat, a stěžovatel byl proto Ústavním soudem odmítnut. I tento postup

jsou někdy ztraceni v odůvodnění; účastník řízení pak je udiven intelektuální exhibicí, která je upřednostněna před srozumitelností a může mít i oprávněný pocit, že jeho lidský příběh zmizel v právnickém konstruktu. Přesto největší zklamání z justice nastupuje tehdy, když justice odmítne dělat svou práci a z formalistických důvodů odmítne spravedlnost. Největší deficit našeho soudního systému spočívá v jeho vysokoprahovosti. Stejně jako Pavel Holländer v knize *Ústavněprávní argumentace bych formalismus českých soudů* označila jako cynismus.<sup>3</sup>

V České republice jsou soudci, kteří hledají formální vady žalob, aby je mohli odmítnout. Výzvy, které účastníci sporu dostávají, jsou pro laika těžko srozumitelné. Procesní lhůty a povinnosti pro jednotlivé typy podání k soudu jsou v každém případě stanoveny jinak, často se mění a jejich zmeškání má bez výjimky fatální následky. Soudní proces je upraven tak, aby vyhovoval jen specializovanému právnímu odborníkovi, nikoli aby byl srozumitelný každému občanovi.<sup>4</sup> Proces často vítězí nad hmotou či efektivitou.<sup>5</sup>

---

shledal ESLP jako porušení práva na přístup k soudu. V trestní věci Janyr a ostatní proti ČR (stížnosti č. 12579/06 ; 19007/10 ; 34812/10) Nejvyšší soud odmítl dovolání stěžovatelů a navazující ústavní stížnost pak odmítl i Ústavní soud pro opožděnost. ESLP uvedl, že v této otázce panují neshody mezi jednotlivými senáty ústavního soudu, a proto je na místě výklad příznivější pro stěžovatele; ESLP zde český ústavní soud kritizoval pro nadměrný formalismus.

<sup>3</sup> Výslovně hovoří o formalismu a cynismu praktického práva - Holländer, P. *Ústavněprávní argumentace*, Praha: Linde, 2003, str. 12

<sup>4</sup> Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku 6 Ads 62/2009 – 27 ze dne 29. 7. 2009 konstatoval: „Rozhoduje-li soud o odmítnutí žaloby z důvodu, že účastník řízení přes výzvu soudu svou žalobu nedoplnil, je povinen posoudit, zda i přes tento nedostatek není možno v řízení pokračovat (§ 37 odst. 5 s. ř. s.). Takový postup je obzvláště nezbytný ve věcech důchodového pojištění, kde je soudní přezkum správního rozhodnutí naplněním nejen práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny), ale i práv sociálních (čl. 30 Listiny) a kde je realizace práva na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny) výrazně ztížena z důvodu zpravidla slabšího sociálního postavení žadatele o důchod.“

<sup>5</sup> Soudní řízení správní v řadě případů o měsíce či léta prodloužil jeden nález ústavního soudu, aniž by však jakkoli zlepšil situaci žalobce, tedy jednotlivce, který se před správními soudy domáhá svých práv. Ústavní soud ČR v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, a poté i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodnutím ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 73/2007 – 107, rozhodly tak, že v případě, že krajský soud zamítne žalobu, přičemž se opomene zabývat byť i marginální námitkou, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než jeho rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů, byť by důvodnost námitky mohl Nejvyšší správní soud sám spolehlivě posoudit podle obsahu spisu.

Nejhorší situace je pak taková, když jednotlivec vůbec nezíská soudní rozhodnutí - nejnespravedlivější rozsudky, jsou ty, které nikdy nebyly vydány.<sup>6</sup>

Tyto nejnespravedlivější neexistující rozsudky jsou v první řadě ty, které nebyly vydány proto, že člověk, který byl v právu, byl natolik slabý, hloupý, chudý, nevzdělaný, unavený složitostí či délkou řízení, že nezvládl podat žalobu nebo dovést spor k vítěznému konci. Stejně nespravedlivá je i neexistence rozsudků, které by vedly k odsouzení těch, kteří si to po právu zaslouží. I když zastáváme zásadu „in dubio pro reo“ nebo „raději neodsoudit viníka než odsoudit nevinného“, stejně víme, že není fér, že viník nebyl potrestán. Zejména pokud je vlastně systém nastaven tak, že když jste vychytralý, bohatý a mocný, tak se trestu vyhnete. Nepotrestáním viníka trpí nejen jeho oběť, ale i ten, kdo se omezoval a postupoval po právu a je teď ve stejné situaci jako nepotrestaný viník. Qui parci nocentibus, innocentes punit.

Mám často pocit, že jsme jako učitelé na právnické fakultě zklamali, když vidím pěkně rostlého, dobře oblečeného mladíka v perfektně padnoucím obleku, zastávajícího důležitý post placený dokonce z veřejných peněz, jak omílá jedinou latinskou větu, kterou zná: „Vigilantibus iura scripta sunt.“ (A už jsem to od nich slyšela v souvislosti s restitučními spory, u invalidního důchodu pro duševně nemocného nebo u případu Romky sterilizované v den, kdy porodila).

Naposledy jsem zatrnula při debatě s jedním z mých kolegů – progresivním mladým soudcem Nejvyššího správního soudu s velkou kariérou před sebou - u jeho argumentu, že v posuzované věci nemůžeme překročit kasační námitky předložené advokátem, protože jsme jimi vázáni. Kdyby prý advokát argumentoval lépe, pak by mohly vady postupu krajského soudu vést ke zrušení napadeného rozsudku.

To je samozřejmě pravda a i Ústavní soud přece uznává, že podmínky přístupu občana k soudu ve správních věcech jsou rigidní, přísné, vázány lhůtou a stojí na principu koncentrace řízení a principu dispozičním.<sup>7</sup> Jenomže ten advokát, jehož zastoupení je u Nejvyššího správního soudu povinné, byl v tomto případě nemajetnému účastníku ustanoven soudem. Zjednoduším-li to, tak stát poskytl jednotlivci advokáta a jediným důvodem, proč jednotlivec má u soudu, kde se soudí se státem, prohrát, je to, že státem ustanovený advokát napsal kasační stížnost špatně. A to se podle mé osobní zkušenosti státem ustanoveným advokátům stává; upozorňuji na to, že o to zastupování tito advokáti často nestáli a že jejich odměna činí například za sepsání kasační stížnosti v důchodové věci 500 Kč.

---

<sup>6</sup> Viz můj příspěvek na blogu [www.jinepravo.blogspot.com](http://www.jinepravo.blogspot.com) z července 2011

<sup>7</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2002, sp. zn. IV. ÚS 592/2000, č. 1/2002 Sb. ÚS, sv. 25

Nicméně pořad ještě se ten účastník vůbec před nejvyšší soud dostal, protože měl aspoň nějakého advokáta. Ten, kdo nemá advokáta žádného, se v České republice vůbec k ústavnímu nebo nejvyššímu soudu ani nedostane. Vždyť už asi nikdo nevěří tomu, že povinné právní zastoupení před ústavním či nejvyšším soudem je stanoveno k ochraně účastníka, je to prostě jedno ze sít omezujících přístup k těmto soudům. Nenalézám dostatek argumentů, jimiž by bylo vůbec možné odůvodnit existenci takového síta. Už je snad přece nesporné, že v demokratickém právním státě platí zásada, že „ochrana základních práv musí být účelná a efektivní, a nikoliv teoretická či iluzorní“, což řekl náš ústavní soud i ESLP mnohokrát.<sup>8</sup>

I když můžeme kritizovat obligatorní zastoupení účastníka před nejvyššími soudy, které má charakter síta pro přístup před tyto soudy, je nesporné, že bez právní pomoci často jednotlivec není schopen domáhat se u správních orgánů či soudů svých práv.

Před nedávnem došlo k pokusu o odstranění deficitu právní úpravy v České republice v oblasti právní pomoci nemajetným, spočívajícího v tom, že žádný zákon neupravuje bezplatné poskytování základního právního poradenství před započítáním sporu či právní zastupování v jiných než soudních řízeních (zejména ve správních řízeních) nemajetným osobám. Taktéž zatím česká právní úprava nijak nereflektuje záslušnou činnost nevládních organizací v oblasti právní pomoci.<sup>9</sup>

Je přece nespornou povinností České republiky, aby zajistila každému účinnou soudní ochranu a spravedlivý soudní proces, aby zajistila poskytnutí bezplatné právní pomoci všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti (čl. 47 Listiny základních práv a svobod EU), neboť všichni účastníci řízení jsou si rovni a mají právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení (čl. 37 odst. 2 a 3 české Listiny základních práv a svobod).

Zmíněný legislativní návrh se pokouší naplnit záměr zajistit a rozšířit bezplatnou pomoc nemajetným osobám i na jiné typy řízení, než je řízení soudní. Cílem bylo také umožnit zejména ve specializovaných otázkách vstup nevládních organizací či veřejných právnických fakult do státem odměňovaného zastupování a poskytování právních rad

---

<sup>8</sup> Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/07, bod 29; rozsudek ESLP ve věci Airey proti Irsku (ze dne 9. 10. 1979, stížnost č. 6289/73, bod 24) či rozsudky velkého senátu ESLP ve věcech Broniowski proti Polsku (ze dne 22. 6. 2004, stížnost č. 31442/96, bod 185), Öcalan proti Turecku (ze dne 12. 5. 2005, stížnost č. 46221/99, bod 135)

<sup>9</sup> Věcný záměr zákona o zajištění právní pomoci je dostupný na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf;jsessionid=6181B0C3D0C2AE31FBD7C CC82D6DC9AB>

nemajetným. Pokus o takovýto zákon se zatím zastavil, asi trochu kvůli nezkušenosti legislativců, díky ochráncům právní čistoty v orgánech Legislativní rady vlády, pomohla tomu i argumentace ekonomickou krizí a nedostatkem prostředků; jakoukoli snahu o možnost vstupu nevládních organizací do této oblasti různými strategiemi velmi šikovně podkopává i významná část české advokacie.

Odpůrci snah o rozšíření bezplatné právní pomoci (tedy i věcného záměru zákona o zajištění právní pomoci, který se zastavil někde v exekutivním legislativním procesu) považují aktuální stav za dostatečný. V zákonem stanovených případech přece mohou být nemajetným účastníkům ustanovováni advokáti soudem, ti pak dostanou odměnu podle příslušné vyhlášky (jak už jsem dříve zmínila, pokud se soudíte o invalidní důchod, tak Váš advokát dostane 500 Kč za úkon a právního zástupce získáte až poté, co jste už vše sám pokazil ve správním řízení; pokud jste vrahem, tak Váš advokát dostane skoro 3000 Kč za úkon a těch úkonů je jen v přípravném řízení trestním velké množství).<sup>10</sup> Náš právní řád i praxe advokátní komory poskytuje možnost požádat o bezplatného advokáta advokátní komoru podle zákona o advokacii a její příslušník v případě pozitivního rozhodnutí komory musí poradit bezplatně či za sníženou odměnu. Domnívám se však, že kvalitní právní pomoc poskytne jen takový právník, který je ve věci angažován a chce kvalitní právní pomoc poskytnout, nikoli někdo, kdo byl ustanoven, a je to jeho právní povinnost, kterou musí splnit.

Pro bono zastupování by mělo být vnímáno jako nezpochybnitelná součást profesního étosu advokacie. A jsou advokáti, velmi často jsou to ti nejlepší ve své profesi, kteří dobře a rádi radí zadarmo těm slabým, protože to považují za svou profesní povinnost, ale není jich dost.<sup>11</sup>

Jsou právníci a právníčky, kteří se rozhodli provozovat specializované neziskové organizace, které v určité oblasti poskytují právní poradenství (typické je to v uprchlické a cizinecké agendě, při ochraně proti domácímu násilí nebo v oblasti ochrany životního prostředí), ale případné příspěvky na jejich činnost z veřejných zdrojů klesají a ze soukromých zdrojů skoro vůbec nepřichází.

---

<sup>10</sup> Srov. aktuální znění vyhlášky č. 177/1996 Sb.

<sup>11</sup> V této souvislosti bývá argumentováno i tím, že by pro bono zastupování mohlo být nekalou soutěží mezi advokáty (s odkazem na německá pravidla výkonu advokacie). Pokud by se skutečně tento problém objevil, doporučuji jej řešit v konkrétním případě, nikoli kvůli hypotetickému nebezpečí odmítnout tuto v některých případech jedinou možnost nemajetných na pomoc.

Poslední státní příspěvek k omezení přístupu chudých k soudu je novela občanského soudního řádu a soudního řádu správního, která omezuje osvobodování od soudních poplatků, novela zákona o soudních poplatcích, která zdražila všechny soudní poplatky o více než o sto procent<sup>12</sup> a novela advokátního tarifu, která snížila mimosmluvní advokátské odměny až o třetinu.<sup>13</sup>

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 nároků a procedur, doručovací adresu, čas. Tohle nemáte, pokud jste skutečně slabý, chudý, nemocný, unavený nebo hloupý. Vůbec nevíte, kam zajít a s kým se poradit. O tom, že v některých městech jsou bezplatné poradny České advokátní komory, se dozvíte na internetu,<sup>14</sup> kde najdete adresu v devíti městech České republiky, kam můžete zajít nebo napsat mail. Ale co když nemáte přístup na internet, nemáte na jízdenku do jednoho z těch měst nebo Vám patnáctiminutová porada nepomůže? Pokud není akceptovatelná role nevládních organizací v oblasti právní pomoci, ačkoli v západní Evropě tato forma obvykle vůbec nikomu nevádí, měli bychom začít uvažovat, zda se neinspirovat slovenskou úpravou jakéhosi veřejného advokáta.<sup>15</sup> Myslím, že pokud si chce Ministerstvo spravedlnosti ponechat své jméno, mělo by vyvinout aktivitu, která některé z řešení dovede do cíle.

Důvěryhodný stát, demokratická společnost založená na rovnosti lidí, nemůže vylučovat z přístupu k základním právům lidí jen podle jejich majetkové či sociální situace nebo intelektuálních schopností a dovedností. Pokud Listina základních práv a svobod garantuje právo na přístup k soudu, pak má stát povinnost vytvořit takový systém bezplatné právní pomoci, aby k němu měl rovný přístup opravdu každý. U řady lidí by rychlá nízkoprahová bezplatná právní pomoc mohla vést i k budoucí velké úspoře prostředků státu.

Například, ten mnou výše zmiňovaný nejnespravedlivější, protože nevydaný soudní rozsudek, kdyby byl vydán, tak by možná u konkrétní osoby zastavil její pád do sociálního vyloučení, útěk do nemoci či přivracení k nelegálním nebezpečným životním strategiím.

---

<sup>12</sup> Zákonem č. 218/2011 Sb. (ke zhoršení rovněž došlo i zákonem č. 303/2011 Sb., novelizujícím soudní řád správní)

<sup>13</sup> Ustanovení § 12a advokátního tarifu zavedený vyhl. č. 399/2010 Sb.

<sup>14</sup> [www.cak.cz](http://www.cak.cz)

<sup>15</sup> Tou je Centrum právní pomoci podle zákona č. 327/2005 Z. z., o poskytování právní pomoci osobám v materiální nouzi.

A je třeba si uvědomit, že všechny tyto cesty pro společnost či jiné lidi mohou být velmi zatěžující či finančně náročné. Takže malá investice na začátek možná ušetří hodně peněz za pár let. Zjednodušeně řečeno: když někomu trochu přispějeme z veřejných peněz na jeho spor s bývalým zaměstnavatelem či lichvářským věřitelem, tak mu nebudeme muset vyplácet mnohem vyšší částky na sociálních dávkách nebo ho zachráníme před zmrznutím pod mostem. Úspora v rádech desítek milionů korun může znevěrohodnit celý justiční systém, výrazně omezit přístup ke spravedlnosti a vyvolat v jednotlivcích nedůvěru ve stát.<sup>16</sup>

#### Contact – email

*katerina.simackova@law.muni.cz, katerina.simackova@nssoud.cz*

---

<sup>16</sup> Kdybyste ještě pochybovali, pusťte si závěrečnou řeč advokáta Arthura Kirklanda (Al Pacino) ve filmu ... And Justice for All.

## **OSOBA SUDCU V SPRAVODLIVOM PROCESE**

*NADEŽA VACULÍKOVÁ, MARTIN TURČAN*

Právnická fakulta Univerzita Komenského v Bratislave, Slovensko

### **Abstract in original language**

Príspevok sa dotýka otázok sudcovskej nezávislosti, odbornosti a etiky, ktoré predstavujú predpoklady spravodlivého súdneho procesu. Autori sa zaoberajú predmetnou problematikou z hľadiska právnej teórie i z hľadiska súdnej praxe..

### **Key words in original language**

sudca, spravodlivý proces, sudcovská nezávislosť, sudcovská etika, sudcovská odbornosť

### **Abstract**

Paper touches issues of judge's independence, proficiency and ethics which represent presumptions of fair trial. The authors look at the issue from prospective of jurisprudence and also from prospective of judicial practice.

### **Key words**

judge, fair trial, judge's independence, judge's ethics, judge's proficiency

## **1. PÁR MYŠLIENOK K STAVU SÚDNICTVA**

Je všeobecne známou skutočnosťou, že aktuálny obraz súdnictva na Slovensku sa v očiach verejnosti neteší príliš veľkej obľube a že stupeň dôvery verejnosti v súdnictvo je značne nízky.<sup>1</sup> Čo k tomu povedať? Inšpirujme sa niekoľkými myšlienkami akademickej autority profesorky Alexandry Krskovej, ktorá už dlhšiu dobu publikuje k otázkam úrovne súdnictva a výzvam (najmä hodnotovým), ktoré pred ním stoja.

Pokiaľ ide o pohľad na súdnu moc, možno povedať, že verejnosť bežne reaguje „poznámkami o sudcoch ako o podozrivej, skorumpovanej skupine, či dokonca o justičnej mafii.“<sup>2</sup> Alexandra Krsková pripomína, že je zbytočné klásť otázku, či má na to verejnosť právo. „V demokratickom štáte sú občania zdrojom moci a diskutovať môžu a majú o všetkých jej aspektoch.“<sup>3</sup> Podľa Krskovej je diskusia a

---

<sup>1</sup> Podľa Eurobarometra súdnictvu u nás dôveruje približne 30% občanov, čo výrazne zaostáva za priemerom EÚ, ktorý je na úrovni okolo 40% (viď: <http://www.sudcovia.sk/Dokumenty/doveryhodnost-sudnictva-eurobarometer>, dostupné dňa 06.12.2011).

<sup>2</sup> Krsková, A.: Kritika súdnictva a potreba etického kódexu, In: Prístup k spravodlivosti - bariéry a východiská 8, „Presvedčivosť a transparentnosť rozhodovania súdov“. Konferencia, Senec: VIA IURIS, 2009, s. 46.

<sup>3</sup> Tamtiež



kritika súdництва občanmi vo všeobecnosti legitímna a bude permanentná, otázkou ale zostáva, či je vždy aj oprávnená, dôvodná a spravodlivá k sudcom, ktorí môžu veľmi zle vnímať sociálny paradox, že ľudia sú k nim naladení horšie než k politike, hoci im, napriek všetkému, zo všetkých verejných inštitúcií najviac slúžia.<sup>4</sup> „Každý, kto príde do styku s justičným prostredím a neuspje v konaní pred súdom podľa svojich predstáv, má sklon hľadať v príčinách svojho neúspechu niečo podozrivé.“<sup>5</sup> Môže to byť snaha vidieť v konaní sudcu vplyv politických zásahov, neodbornosť, nepripravenosť na súdne pojednávanie, neznalosť prípadu, či snáď osobnú aroganciu sudcu a pod.

Stotožňujeme sa s názorom, že jednou z príčin skutočnosti, že „väčšina občanov vníma obraz súdництва hmlisto a zaujato, spôsobom, ktorý predstavuje mnoho iracionálnosti, stereotypov a emócií“ môže byť ich nízke právne povedomie.<sup>6</sup> Tiež je pravdou, že určitú rolu vo vnímaní súdництва hrajú aj médiá, ktoré ochotne vychádzajú v ústrety stále väčšiemu tlaku verejnosti a nepostupujú vždy s patričnou dávkou etiky.<sup>7</sup> Určitým výzvam by teda mali čeliť nielen sudcovia ale aj verejnosť a médiá.

Profesorka Krsková už dlhšie poukazuje na skutočnosť, že „tradičná koncepcia sudcu sa mení. Jeho úlohy sú stále divergentnejšie a stáva sa subjektom mnohých, neraz rozporných očakávaní a nárokov: má rozhodovaciu, ale aj administratívnu právomoc, zmieruje i trestá, má všetko dôkladne zvážiť a pritom promptne rozhodnúť, má poznať zlo i vášeň, bez ktorých nikto nie je ľudský, má byť zároveň nad ne povznesený a od nich očistený. Prísny rešpektovaním práva musí sa vyhnúť zlovôli a subjektívnosti, avšak priveľa lojálnosti robí z neho spolupracovníka nie vždy spravodlivej moci. Sudca je vývojom dezorientovaný a pýta sa, akým hodnotám má vlastne slúžiť. Akoby sa problematizoval konsenzus medzi ním a spoločnosťou, pokiaľ ide o image profesie, o profesijnú kultúru. Zdá sa, že bude treba znova preveriť a teda hlboko analyzovať spoločenské poslanie tohto vznešeného povolania. Kríza sudcu je krízou identity tejto profesie.“<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Tamtiež.

<sup>5</sup> Krsková, A.: Kritika súdництва a potreba etického kódexu, In: Prístup k spravodlivosti - bariéry a východiská 8, „Presvedčivosť a transparentnosť rozhodovania súdov“. Konferencia, Senec: VIA IURIS, 2009, s. 46-47.

<sup>6</sup> Vid' Krsková, A.: Kritika súdництва a potreba etického kódexu, In: Prístup k spravodlivosti - bariéry a východiská 8, „Presvedčivosť a transparentnosť rozhodovania súdov“. Konferencia, Senec: VIA IURIS, 2009, s. 47.

<sup>7</sup> Tamtiež.

<sup>8</sup> Krsková, A.: Kríza identity sudcu?, In: Justičná revue, 1994, roč. 46, č. 3-4, s. 11.

Možno len súhlasiť s tvrdením, že „sudcovia tvoria zvláštnu spoločenskú skupinu, vybranú „frakciu“ čestného povolania. Občania si musia byť istí, že veľká moc nad nimi je zverená čestným, vzdelaným ľuďom, ktorí rešpektujú najvyššie štandardy etického správania.“<sup>9</sup>

Spoločnosť teda stojí pred otvorenou otázkou, akým spôsobom riešiť problém vzťahu súdnej moci a verejnosti. V duchu predchádzajúcich citátov sa domnievame, že jedným z predpokladov riešenia tohto problému je prítomnosť pozitívnych sudcovských osobností.

## 2. OTÁZKA OSOBNOSTI SUDCU

Je pravdou, že „vzhlľadom na význam súdnictva k najdôležitejším otázkam patrí spôsob a ustanovovanie sudcov do ich funkcie. Na strane jednej ide o to, aby spôsob výberu sudcov zabezpečil čo najlepšie kvalifikované osobnosti spôsobilé zaručiť funkčnosť súdov, na strane druhej je spôsob ustanovovania podstatným faktorom pre výkon nestrannej a nezávislej súdnej moci.“<sup>10</sup>

Nevyhnutnou požiadavkou spravodlivého súdneho procesu je v prvom rade odbornosť sudcu. Je zrejmé, že sudca, ktorý má rozhodnúť spravodlivo, musí postupovať odborne. Jeho znalosti hmotného a procesného práva, ako aj právnej filozofie a teórie, sú predpokladom kvalitného a erudovaného uskutočňovania procesu aplikácie práva.<sup>11</sup>

Zároveň je potrebné, aby sudca dosahoval určité morálne kvality. Len tie môžu zaručiť, že svoje odborné znalosti bude uplatňovať v záujme *boni et aequi*.<sup>12</sup> Obe požiadavky – požiadavka odbornosti aj

---

<sup>9</sup> Krsková, A.: *Etika právnického povolania*, Bratislava: VO PraF UK, 1994, s. 100, ISBN 80-7160-065-2.

<sup>10</sup> Posluch, M. - Cibulka, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*, Bratislava: Heuréka, 2006, s. 263, ISBN 80-89122-31-0.

<sup>11</sup> V tomto duchu sa vyjadril aj Najvyšší súd SR v odôvodnení svojho rozhodnutia vo veci so sp. zn. 4Ndz 2/2011: „Nezávislosť s nestrannosťou a odbornosťou (kvalifikáciou) sudcu sú podmienkami kvalitného rozhodovania a jeho predvídateľnosti a sledujú tak význam riadneho napĺňania (poskytovania) spravodlivosti.“

<sup>12</sup> Na tomto mieste zohráva svoju úlohu aj profesijná etika. „Etika prichádza k sudcovi ako odpoveď na problémy jeho identity i ako návod na riešenie konfliktov, resp. na určenie hraníc kontradiktórnych imperatívov. Tieto konflikty sa týkajú súdnictva, osoby sudcu i jeho rozhodovania. Problém etiky sa vynára napríklad, keď zákon narazí na svedomie. Je rozpor medzi prezumpciou nevinu a väzbou, medzi kvalitou a kvantitou vybavených vecí a pod. Keďže sami sudcovia sú citliví na svoju prestíž a elitnosť, neradi medzi sebou trpia pochybných kolegov, na pomoc sa volá profesijná etika. Utekánie sa k nej nie je len módnym trendom, ale celkovým kultúrnym pohybom na záchranu prestíže profesie.“ (Garapon, A.: *Le juge et son Éthique*. In: *Débats* 24. juillet, 1992, s. 4, citované podľa: Krsková, A.: *Etika*

požiadavka morálnosti sú predpokladmi sudcovskej nezávislosti.<sup>13</sup> Veď „sudcovská nezávislosť je nemysliteľná bez vysokej vzdelanostnej, odbornej, profesionálnej pripravenosti a morálnej či mravnej úrovne“<sup>14</sup>. Ako poznamenal aj Ústavný súd ČR „nezávislosť sudcov je v prvej rade podmienená jej morálnou integritou a odbornou úrovňou (...).“<sup>15</sup> Jedná sa o tú stránku sudcovskej nezávislosti, ktorá je bytostne naviazaná na osobu sudcu, na jeho osobnosť.<sup>16</sup>

V doterajšej Slovenskej judikatúre nenájdeme mnoho rozhodnutí, v ktorých by sa súd zaoberal otázkou osobnostného (teda odborného a morálneho) profilu sudcu. Jedno z mála takýchto rozhodnutí, ak nie jediné, ktoré sa tejto otázke určitým spôsobom dotýka, vzišlo pred dvomi rokmi z rúk Ústavného súdu SR. V predmetnej veci sa jednalo o otázku váhy osobnostných (najmä odborných) kvalít sudcu pri jeho výbere do významnej euroinštitúcie, od ktorej sa očakáva realizácia spravodlivého súdneho procesu.

V roku 2009 rozhodovala Súdna rada SR o slovenskom kandidátovi na pozíciu sudcu Súdneho dvora Európskych spoločností so sídlom v Luxemburgu (ďalej len „SDES“). Výber sa uskutočňoval z dvoch kandidátov. Kandidát, ktorý vo voľbe uspel, bol zvolený jednoznačnou väčšinou hlasov. Neúspešný kandidát však nebol spokojný s formou rozhodnutia, ktoré súdna rada prijala (uznesenie č. 437/2009). Nedostatok videl v absencii akejkoľvek zmienky o dôvodoch, na základe ktorých sa o výbere sudcu SDES rozhodlo.

---

právnického povolania, Bratislava: VO PraF UK, 1994, s. 100, ISBN 80-7160-065-2).

<sup>13</sup> Eva Ottová v tomto zmysle uvádza: „Predpokladom osobnej nezávislosti sudcu je aj jeho odbornosť. Nestačí tu len skutočnosť, že súdnictvo vykonávajú vysokoškolsky vzdelaní právnici s osobitnou špecializáciou. Dôležitá je aj kvalitná príprava sudcu na konkrétne rozhodnutie, jeho dôkladná znalosť nielen práva, ale pochopenie aj iných s riešením prípadu súvisiacich informácií (ekonomických, technických, medicínskych a pod.) Iba tak môže sudca čeliť vplyvu či závislosti od tých, ktorí danú problematiku ovládajú lepšie ako on a špecificky, možno účelovo ju interpretujú. S odbornosťou úzko súvisí a prelína sa aj ďalšia záruka jeho nezávislosti – jeho profesionálna etika, jeho mravné cítenie, nestrannosť, zodpovednosť, úcta k právu a spravodlivosti. Veď v činnosti sudcov sa vždy prelínajú právne a mravné postuláty.“ (Ottová, E.: Teória práva, Bratislava: Heuréka, 2006, s. 81, ISBN 80-89122-37-X).

<sup>14</sup> Čipkár, J.: Etika, právo a environment, Košice: Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, 2001, s. 73, ISBN 80-7097-456-7.

<sup>15</sup> Nález Ústavného súdu ČR sp. zn. Pl. Ús 34/04, citované podľa: Klíma, K. et. al.: Ústavní právo – 4. rozšírené vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 559, ISBN 978-80-7380-261-5.

<sup>16</sup> V teórii práva sa hovorí o *osobnej* nezávislosti sudcu. (Vid': Ottová, E.: Teória práva, Bratislava: Heuréka, 2006, s. 80, ISBN 80-89122-37-X).

Dôvody výberu úspešného kandidáta neboli zrejme ani zo zápisnice zo zasadnutia súdnej rady. Rozhodol sa preto podať sťažnosť na Ústavný súd. V sťažnosti uviedol, že postup, ktorý zvolila súdna rada „nerešpektoval ústavne požadované zásady objektivity a odbornosti, v dôsledku čoho je jeho výsledkom svojvoľné (arbitrárne) rozhodnutie, ktoré je v rozpore s čl. 30 ods. 4 v spojení s čl. 1 ods. 1 a 2 ústavy. Postup súdnej rady sa ocitol v nesúlade aj s viacerými medzinárodnými dohovormi. Arbitrárnosť rozhodnutia súdnej rady vyplýva z toho, že nemá žiadnu oporu v objektívnom hodnotení tých podmienok (náležitostí), ktoré musí spĺňať každý kandidát na funkciu sudcu. Ich stanovenie nie je vecou voľnej úvahy súdnej rady, pretože je určené jednotne pre všetkých sudcov SDES v čl. 223 ods. 1 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (...). Bolo preto povinnosťou súdnej rady pri voľbe kandidáta za takéhoto sudcu zaoberať sa týmito podmienkami, objektívne ich zhodnotiť, a až (a výlučne) na základe takéhoto hodnotenia rozhodnúť o kandidátovi na sudcu SDES za Slovenskú republiku.“<sup>17</sup> Sťažovateľ poukazoval na skutočnosť, že „z dostupných materiálov súdnej rady (text jej rozhodnutia a výňatky zo zápisnice) vôbec nevyplýva, že by sa v rámci svojho rokovania po skončení ústnych vystúpení kandidátov vôbec zaoberala odbornými kritériami, ktoré musí spĺňať kandidát na sudcu medzinárodného súdneho orgánu, a už vôbec nie ich objektívnym posúdením vo vzťahu ku každému z kandidátov. Potom, ako kandidáti skončili svoje ústne vystúpenia, súdna rada pristúpila okamžite k hlasovaniu. Z toho jednoznačne vyplýva, že rozhodnutiu súdnej rady z 9. januára 2009 predchádzalo „konanie“, v ktorom absentovalo akékoľvek odborné a objektívne zhodnotenie požadovaných predpokladov uchádzačov na kandidáta na funkciu sudcu medzinárodného súdneho orgánu.“<sup>18</sup>

Ak tomu rozumieme správne, sťažovateľovi išlo v podstate o to, či kandidát, ktorý bol za Slovenskú republiku do SDES vybratý, dosahuje lepší osobnostný profil než kandidát, ktorý vo voľbe neuspel, resp. či sa súdna rada týmto kritériom pri svojom výbere vôbec zaoberala. V zmysle § 27g ods. 2 písm. b) zákona č. 185/2002 Z. z. o súdnej rade za kandidáta na sudcu, ktorý by mal pôsobiť za Slovenskú republiku v medzinárodných súdnych orgánoch, možno navrhnúť občana, ktorý je „bezúhonný, preukázateľne je významnou osobnosťou v odbore práva a jeho morálne vlastnosti dávajú záruku, že funkciu sudcu bude riadne vykonávať.“ Toto je kľúčové ustanovenie, o otáznosť naplnenia ktorého v predmetnom podaní sťažovateľovi zrejme išlo. Sťažovateľ zároveň tvrdil, že boli porušené aj ustanovenia Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, predovšetkým článku 223 ods. 1, podľa ktorého „sudcovia a generálni

---

<sup>17</sup> Uznesenie Ústavného súdu SR č. III. ÚS 128/09-25 zo 14. mája 2009. zdroj: [http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=305275](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=305275), dostupné dňa 22.11.2011.

<sup>18</sup> Tamtiež.

advokáti Súdneho dvora sa vyberajú z osôb, ktoré poskytujú záruku úplnej nezávislosti a ktoré spĺňajú potrebné kvalifikačné predpoklady požadované v ich krajinách na obsadenie najvyšších sudcovských funkcií alebo sú uznávanými odborníkmi v oblasti práva, sú vymenúvaní na základe vzájomnej dohody vlád členských štátov na obdobie šiestich rokov.“ V zmysle týchto ustanovení majú byť teda sudcovia SDES (v súčasnosti už SDEÚ) vyberaní na základe svojho odborného a morálneho profilu, ktorý je zárukou ich nezávislosti. To je obsiahnuté aj v ustanoveniach Zmluvy o fungovaní EÚ. V zmysle čl. 253 ods. 1 konsolidovaného znenia Zmluvy o fungovaní EÚ: „Sudcovia a generálni advokáti Súdneho dvora sa vyberajú z osôb, ktoré poskytujú záruku úplnej nezávislosti a ktoré spĺňajú potrebné kvalifikačné predpoklady požadované v ich krajinách na obsadenie najvyšších sudcovských funkcií alebo sú uznávanými odborníkmi v oblasti práva, sú vymenúvaní na základe vzájomnej dohody vlád členských štátov po porade s výborom uvedeným v čl. 255 na obdobie šiestich rokov.“ Podľa čl. 255 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EÚ: „Zriadi sa výbor na účely stanoviska k vhodnosti kandidátov vykonávať funkciu sudcu a generálneho advokáta na Súdnom dvore a Všeobecnom súde predtým, ako vlády členských štátov vykonajú vymenovania uvedené v čl. 253 a čl. 254. Výbor sa skladá zo siedmich osôb vybraných spomedzi bývalých členov Súdneho dvora a Všeobecného súdu, členov aj vyšších vnútroštátnych súdnych orgánov a uznávaných odborníkov v oblasti práva (...).“ Zmluva o fungovaní EÚ teda dôsledne trvá na požiadavke, aby boli za sudcov SDEÚ (SDES) vyberané osoby s vysokými odbornými a morálnymi kvalitami, čo má byť zabezpečené práve poradnou právomocou spomínaného sedemčlenného výboru.

Podľa názoru sťažovateľa súdna rada tým, že v uznesení neuviedla, na základe akých dôvodov vybrala úspešného kandidáta na funkciu sudcu SDES, spochybnila splnenie uvedených požiadaviek vnútroštátnej aj európskej úpravy, vrátane ducha ustanovení Lisabonskej zmluvy, ktorá v tom čase síce ešte nenadobudla platnosť, „no Slovenská republika ju už ratifikovala, a tým na seba zobrala záväzok nekonať proti jej predmetu a účelu“<sup>19</sup>.

Ústavný súd vyzval súdnu radu, aby sa k sťažnosti vyjadrila. Súdna rada vo svojom vyjadrení poukázala na skutočnosť, že zo žiadneho z platných právnych predpisov nevyplýva, že by jej rozhodnutia mali byť odôvodnené. Tvrdila, že tak ako uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, prípadne uznesenia vlády Slovenskej republiky neobsahujú odôvodnenie, nemusia ho obsahovať ani jej uznesenia. Uviedla, že „takýmto spôsobom sa v Súdnej rade SR rozhodovalo aj v roku 2004, kedy Súdna rada SR uskutočnila voľby kandidátov na sudcu Európskeho súdneho dvora a sudcu Súdu prvého stupňa v Luxemburgu. Ak by sa malo dospieť k záveru, že námietka sťažovateľa je v tomto smere dôvodná, súčasne by to znamenalo aj

---

<sup>19</sup> Tamtiež.

spochybnenie predchádzajúcej voľby, ako aj všetkých doterajších uznesení vydaných Súdnu radou SR.<sup>20</sup> V predchádzajúcej voľbe z roku 2004 bol súdnu radou za sudcu SDES zvolený práve sťažovateľ. Podľa názoru súdnej rady je sťažnosť neopodstatnená, pretože „obaja kandidáti sú osobnosti v odbornej právnickej verejnosti uznávané, teda známe aj členom Súdnej rady Slovenskej republiky. Obaja kandidáti, bez akýchkoľvek pochybností sú osoby, ktoré poskytujú záruku úplnej nezávislosti a splňajú potrebné kvalifikačné predpoklady požadované v Slovenskej republike na obsadenie najvyšších sudcovských funkcií, tak ako to upravuje čl. 223 (1) Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva.“<sup>21</sup> Súdna rada dodala, že mala k dispozícii celý spisový materiál z predchádzajúcej voľby konanej v roku 2004, v ktorej už vtedy figurovali obaja súčasní kandidáti. Ich odborné kvality jej teda boli dobre známe.

Ústavný súd zvážil argumenty strán a skonštatoval, že uznesenia, ktoré súdna rada prijíma pri voľbe sudcov do medzinárodných súdnych orgánov, nie sú individuálnymi právnymi aktami ale právnymi aktami *sui generis*, ktoré nemusia obsahovať odôvodnenie. Absencia uvedenia dôvodov výberu úspešného kandidáta teda nespôsobuje ich neplatnosť. Ústavný súd však zároveň uviedol, že „na druhej strane nemožno vyvodiť záver, že by postup a rozhodnutie súdnej rady v súvislosti s voľbou kandidátov na funkcie sudcov, ktorí by mali pôsobiť za Slovenskú republiku v medzinárodných súdnych orgánoch, nebolo limitované ústavnou a zákonnou úpravou, prípadne, že by súdna rada disponovala v uvedených prípadoch neobmedzenou voľnou úvahou bez povinnosti rešpektovať relevantné právne kritériá týkajúce sa dotknutých sudcovských funkcií v medzinárodných súdnych orgánoch, ako aj samotného procesného postupu súdnej rady v procese navrhovania a voľby kandidátov na tieto funkcie.“<sup>22</sup> Znamená to teda, že súdna rada je pri voľbe slovenského zástupcu do danej euroinštitúcie povinná zohľadniť aj osobnostné kvality kandidátov, čo jej ukladá domáca aj európska právna úprava. Možná absencia odôvodnenia jej uznesenia teda nič nemení na veci, že faktické zhodnotenie odborných a morálnych kvalít každého kandidujúceho sudcu musí prebehnúť.

Ústavný súd vzal v danom prípade na vedomie skutočnosť, že súdna rada mala k dispozícii celý spisový materiál z predchádzajúcej voľby, v ktorej obaja kandidáti už vystupovali a stotožnil sa s jej názorom, že „obaja kandidáti, bez akýchkoľvek pochybností sú osoby, ktoré poskytujú záruku úplnej nezávislosti a splňajú potrebné kvalifikačné predpoklady požadované v Slovenskej republike na obsadenie najvyšších sudcovských funkcií“, a to v zmysle požiadaviek

---

<sup>20</sup> Tamtiež.

<sup>21</sup> Tamtiež.

<sup>22</sup> Tamtiež.

vnútroštátnej aj európskej právnej úpravy.<sup>23</sup> Uviedol, že tento záver súdnej rady považuje za objektívny a správny. Dodal, že obaja kandidáti boli v minulosti schválení na obdobné pozície (teda na pozíciu sudcu SDES a sudcu Súdu prvého stupňa) aj na základe dohody vlád všetkých štátov Európskej únie a Európskych spoločenstiev o akceptácii navrhovaného kandidáta. Preto nemôže byť pochýb o osobnostných kvalitách žiadneho z týchto kandidátov.

Ústavný súd uzavrel, že vysoké odborné kvality a relatívna vyrovnanosť oboch uchádzačov podľa jeho názoru „vylučujú záver, že by súdna rada pri svojom rozhodovaní prekročila medze dovolenej úvahy, ktorú jej právna úprava pre účely voľby kandidáta na funkciu sudcu poskytuje“, nedošlo teda k porušeniu sťažovateľom označených ustanovení ústavy ani relevantných medzinárodných zmlúv a z rovnakých dôvodov nemožno postup súdnej rady považovať ani za rozporný s účelom konsolidovaného znenia Zmluvy o fungovaní EÚ.<sup>24</sup>

Zmieneny prípad je podnetný pre niekoľko akademických myšlienok. Ak ústavný súd skonštatoval, že uznesenie súdnej rady o voľbe sudcu do medzinárodného súdneho orgánu nemusí byť odôvodnené, no dôvody jeho prijatia musia existovať a musia byť súladné s požiadavkami platnej právnej úpravy, medzi ktorými figuruje aj odborná a morálna spôsobilosť kandidáta, ponúka sa otázka, aké okolnosti by boli dostatočné na vznesenie pochybnosti o splnení týchto podmienok a akým spôsobom by ústavný súd skúmal ich dodržanie. Pokiaľ by napríklad v predmetnom prípade súdna rada nemala k dispozícii spisový materiál z predchádzajúcej voľby sudcov SDES a Súdu prvého stupňa, považoval by ústavný súd predloženú sťažnosť za opodstatnenú? Alebo by bolo potrebné aby boli obaja kandidáti v celkom jednoznačnom nepomere, pokiaľ ide o ich osobnostný profil (teda aby bol jeden z nich napríklad úplne verejne neznámym)? Zaujímavá je aj tá skutočnosť, že z formálneho hľadiska by ústavný súd mohol o otázke dodržania či nedodržania požiadavky osobnostnej úrovne kandidáta na sudcu SDES (SDEÚ) rozhodovať zrejme len v rámci konania o sťažnosti pre porušenie základných práv a slobôd fyzickej alebo právnickej osoby podľa § 49 a nasl. zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu SR (bolo tomu tak aj v uvedenom prípade), ktoré predstavuje konanie o ochrane individuálneho záujmu.<sup>25</sup> Požiadavka odbornosti sudcu je však, ako sme už uviedli, predpokladom sudcovskej nezávislosti a spravodlivého súdneho procesu ako takého - teda požiadavkou záujmu celospoločenského.

---

<sup>23</sup> Tamtiež.

<sup>24</sup> Tamtiež.

<sup>25</sup> Konanie Ústavného súdu začaté na základe podnetu v zmysle čl. 130 Ústavy SR sa z tohto hľadiska vyznačuje rovnakými znakmi.

### 3. ZÁVER

Predchádzajúce riadky je potrebné chápať ako v prvom rade akademické, nijakým spôsobom sa nesnažiace hodnotiť rozhodnutie a postup ústavného súdu v predmetnom prípade. Ide teoretickú úvahu o ústavných garanciách odbornej a morálnej úrovne sudcu pri jeho výbere do dôležitej inštitúcie. Teoretickosti rázu týchto myšlienok pridáva snáď aj tá skutočnosť, že pozícia sudcu SDES (SDEÚ) je natoľko významná, že sa dá relatívne ťažko predpokladať zanedbanie požiadavky dostatočnej osobnostnej úrovne kandidáta na túto funkciu (a to aj z toho dôvodu, že európske právo disponuje svojím vlastným systémom, ktorý má zabezpečiť jej dodržanie). Na záver možno vysloviť pranie, aby tomu bolo čo najčastejšie podobne aj v prípade nášho vnútroštátneho súdnictva.

#### Literature:

- Čipkár, J.: Etika, právo a environment, Košice: Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, 2001, 182 s., ISBN 80-7097-456-7

Klíma, K. et. al.: Ústavní právo – 4. rozšírené vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, 786 s., ISBN 978-80-7380-261-5

Krsková, A.: Etika právnického povolania, Bratislava: VO PraF UK, 1994, 129 s., ISBN 80-7160-065-2

Krsková, A.: Kritika súdnictva a potreba etického kódexu, In: Prístup k spravodlivosti - bariéry a východiská 8, „Presvedčivosť a transparentnosť rozhodovaniaia súdov“. Konferencia, Senec: VIA IURIS, 2009, s. 46-50

Krsková, A.: Kríza identity sudcu?, In: Justičná revue, 1994, roč. 46, č. 3-4, s. 10-22

Ottová, E.: Teória práva, Bratislava: Heuréka, 2006, 306 s., ISBN 80-89122-37-X

Posluch, M. - Cibulka, E.: Štátne právo Slovenskej republiky, Bratislava: Heuréka, 2006, 335 s., ISBN 80-89122-31-0

[http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=305275](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=305275), dostupné dňa 22.11.2011

<http://www.sudcovia.sk/Dokumenty/doveryhodnost-sudnictva-eurobarometer>, dostupné dňa 06.12.2011

#### Contact – email

[nadezda.vaculikova@flaw.uniba.sk](mailto:nadezda.vaculikova@flaw.uniba.sk)

[martin.turcan@flaw.uniba.sk](mailto:martin.turcan@flaw.uniba.sk)





## **PŘÁVO NA SPRÁVEDLIVÝ PROCES - ZBOŽNÉ PŘÁNÍ ANEBŮ REALITA?<sup>1</sup>**

*JIRÍ ZEMAN*

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

### **Abstract in original language**

Příspěvek se zabývá právem na spravedlivý proces zejména v rámci Občanského soudního řádu. Všímá si proměn tohoto základního procesního předpisu vyvolaných stále se zvyšujícím tlakem na ochranu základních práv a svobod na straně jedné a obranným reflexem soudnictví majícím ho ochránit před přehlcením na straně druhé.

### **Key words in original language**

Právo na spravedlivý proces, Občanský soudní řád, ochrana základních práv a svobod.

### **Abstract**

The paper discusses the right to fair trial, particularly in the context of the Civil Procedure Code. It pays attention to the transformations of this basic procedural regulation which was caused by the escalating pressure of the protection of the fundamental rights and freedoms on one hand, and by the defensive reflex of the judiciary which protects it from the overload on the other hand.

### **Key words**

Right to fair trial, Civil Procedure Code, protection of fundamental rights and freedoms.

### **1. ÚVOD**

K napsání tohoto příspěvku mě přiměl zákon č. 218/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony (dále jen „zákon číslo 218/2011 Sb.“ nebo „zákon“). Jde totiž o jeden z mnoha dokladů legislativní činnosti posledních let, které se snaží – podobně jako tomu bylo například u takzvaných velkých novel zákona č. 99/1963, Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o.s.ř.“) provedených zákonem č. 30/2000 Sb. a zákonem č. 7/2009 Sb. – vyrovnat se se vzrůstajícím počtem případů řešených soudy na straně jedné a omezeným (resp. stále více se omezujícím) množstvím finančních prostředků vynakládaných na tuto službu státu (tj. na

---

<sup>1</sup> Tento příspěvek by nevznikl nebýt myšlenek Nikoly Čaply, právníka a sociologa, jež pro mě byly při psaní inspirací. Vyplynuly z našich diskuzí. Budiž mu vzdáno díky!

soudnictví) na straně druhé.<sup>2</sup> To vše přitom v situaci, kdy určité ne nevýznamné části elit tendují k nahlížení světa a člověka „skrz sklíčka dobra a spravedlnosti“.<sup>3</sup> Nastává tak podle mého názoru jisté pnutí mezi těmito dvěma přístupy. Abychom pochopili, proč k tomu dochází, musíme alespoň na několik chvil opustit svět práva.

## 2. TEORIE DLOUHÝCH VLN TAK TROCHU JINAK <sup>4</sup>

Nahlíženo z filozofického hlediska, vše co člověka obklopuje, je svým způsobem cyklické: střídání ročních období, zrození i smrt, hospodářská aktivita člověka ve svém základu odvislá od tzv.

---

<sup>2</sup> Za všechny naznačené změny vzpomeňme například ustanovení § 243c odst. 2 o.s.ř. právě ve znění zákona č. 30/2000 Sb., kde se zejména stanovilo, že usnesení Nejvyššího soudu, jímž bylo dovolání odmítnuto pro nepřipustnost nebo zjevnou bezdůvodnost, nemusí být odůvodněno. Podle důvodové zprávy k zákonu číslo 30/2000 Sb. (srov. k tomu sněmovní tisk číslo 257/0, 3. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 1998 – 2002, důvodová zpráva – obecná část) měla tato koncepce odlehčit Nejvyššímu soudu a tím (v souladu s tehdy krystalizujícími kritérii budoucího vstupu České republiky do Evropské unie) zamezit průtahům, jakož i umožnit Nejvyššímu soudu zaměřit se na řešení zásadních otázek a sjednocování judikatury (nadto ona příčina, proč došlo k odmítnutí, byla podle důvodové zprávy zcela zjevná). Tato koncepce (tedy možnost Nejvyššího soudu neodůvodňovat jeho rozhodnutí) však byla nálezem Ústavního soudu publikovaným pod číslem 153/2004 Sb. shledána protiústavní. Ústavní soud usoudil, že zkrácení práv dovolatele na byt' jen stručné odůvodnění ve srovnání s obdobnými typy řízení (jako je například dovolání podle trestního řádu nebo řízení o kasační stížnosti) je nepřiměřené ke sledovanému cíli, tedy zkrácení dovolacího řízení a odlehčení Nejvyššímu soudu. Za minimálně diskuzní lze v tomto směru považovat rovněž novou úpravu fikce uznání nároků (§ 153a odst. 3 o.s.ř. ve spojení s § 114b odst. 5 o.s.ř. a § 114c odst. 6 o.s.ř.) či úpravu doručování provedenou právě zákonem číslo 7/2009 Sb. Srov. k tomu Petr Lavický, který až epigramickou formou poznamenává [Lavický, P. Zmeškání účastníka a fikce dispozičních procesních úkonů. Právní fórum, 2009, č. 10, s. 401 – 413, ISSN 1214-7966.], že „(...) každá fikce procesního úkonu může být ve značném napětí nejen s účelem civilního procesu, ale též v rozporu s právem na spravedlivý proces, tím spíše to platí o úkonech dispozičních.“

<sup>3</sup> Byť je tento trend podle mého zvláště pro právníky notorií, neodpustím si v této souvislosti příkladmo odkázat na článek 6 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy. Blíže ostatně k tomuto vývoji například Šimáčková, K. – Koláčková, J. Právo na spravedlivý proces prostoru Evropských společenství. Právní fórum, 2005, č. 11, s. 421 – 430, ISSN 1214-7966.

<sup>4</sup> Zejména úvodní část této subkapitoly je volnou parafrází článku Heczko, S. Historie a realita dlouhodobých cyklů. Britské listy [online]. Praha : Občanské sdružení Britské listy, vydáno 27.6.2011 [cit. 2011-11-17]. Dostupné z: <<http://www.blisty.cz/art/59208.html>>. ISSN 1213-1792. Některé informace a faktografická data v tomto článku obsažené jsem po úpravě převzal.

(zemědělské) prvovýroby, střídání dne a noci atp. Odtud již pak není daleko ke hledání vztahu mezi vývojem ekonomiky a růstem populace, tedy vlastně k formování takzvaných růstových malthuziánských cyklů.<sup>5</sup> Cykly však byly inspirující již mnohem dříve – například antičtí filozofové odvozovali od cyklických pohybů hvězd příčiny pozemského dění.<sup>6</sup> Věřili, že postupem doby se vše zhoršuje (věk zlatý je vystřídán věkem stříbrným, ten zase věkem bronzovým a ten konečně věkem železným), aby posléze nastal věk nového cyklu – nový zlatý věk. Určitý odklon od pojetí člověka jako součásti opakujících se period přinesl až judaismus, resp. křesťanství, kdy se začalo prosazovat i lineární pojetí vývoje (přinášejícího nové události), směřujícího spirálovitě do nebeských výšin. Zde lze ostatně hledat zárodky takzvaného nekonečného pokroku, jako jedné z vůdčích teorií nastupujícího osvícenství.<sup>7</sup> Byla to přitom právě tato osvícenecká „stoupající spirála“, která dokázala cyklicitu i linearitu spojit v jedno a vytvořila tak prostor pro novověký koncept postupného pohybu dějin, jenž měl mít cyklicko-lineární charakter. Rovněž teorie chaosu<sup>8</sup> chápala ekonomiku jako velký otevřený systém, jenž se projevuje opakujícím se chováním. Podle této teorie tenduje jak ekonomika tak společnost zároveň k uspořádanosti i chaotičnosti. Uspořádanost podle této teorie (podle těchto teorií) udržuje pravidelný rytmus systému, nahodilost (chaotičnost) vede k

---

<sup>5</sup> Srov. k tomu Heczko, S. Historie a realita dlouhodobých cyklů. *Britské listy* [online]. Praha : Občanské sdružení *Britské listy*, vydáno 27. 6. 2011 [cit. 2011-11-17]. Dostupné z: <<http://www.blisty.cz/art/59208.html>>. ISSN 1213-1792.

<sup>6</sup> Imaginace starých Řeků, s níž přistupovali ke hvězdám a kometám a jejich pohybu na obloze byla obrovská; hvězdy v nich vzbuzovaly bázeň, byť pro ně na druhou stranu byly přitažlivé. Tato ambivalence se ostatně projevovala i v řecké literatuře – podle tradice se hvězdy účastnily divokých rejů Bakchantek, průvodkyň boha Dionýsa. Muži se nesměli těchto orgií účastnit, neboť jim hrozilo šílenství nebo dokonce smrt – srov. k tomu přiměřeně Sofokles. *Antigona*. Přeložil Václav Renč. Praha: Dilia, 1968, výstup dvanáctý, antistrofa druhá nebo též překlad J. Krále online: Sofokles. *Antigona*. Přeložil Josef Král. [online]. Praha : KABINET PRO KLASICKÁ STUDIA Akademie věd České republiky, ODDĚLENÍ ANTICKÝCH TRADIC V ČESKÉ KULTUŘE [cit. 2011-11-17]. Dostupné z: <http://olympos.cz/> a tam uvedená výslovná poznámka překladatele.

<sup>7</sup> Srov. k tomu Heczko, S. Historie a realita dlouhodobých cyklů. *Britské listy* [online]. Praha : Občanské sdružení *Britské listy*, vydáno 27. 6. 2011 [cit. 2011-11-17]. Dostupné z: <<http://www.blisty.cz/art/59208.html>>. ISSN 1213-1792, který v této souvislosti odkazuje na Pojednání o podstatě a bohatství národů od A. Smithe (viz například Smith, A. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. přeprac. vyd. Praha: Liberální institut, 2001. 986 s. ISBN 80-86389-15-4.)

<sup>8</sup> Srov. k tomu Baker, G. L. a Gollub, J. P. *Chaotic dynamics : an introduction*. 2. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 256 s. ISBN 0-521-47685-2.

nahodilé nepravidelnosti, která ovšem může – ostatně jako u všech objektů nahlížených teorií chaosu – způsobit jeho zlepšení.

Pokud jsem tuto subkapitolu nazval jako teorii dlouhých vln, učinil jsem tak s odkazem na dílo jednoho z ekonomů (národohospodářů), jenž s cyklickou teorií v ekonomii pracoval – Nikolaie Dmitrijewitsche Kondratjewa. Byl to právě on, kdo přišel s teorií dlouhodobých hospodářských cyklů. Předpokládal, že každých 40 až 70 let dochází k obnově používaných technologií, což vede ke společenským změnám. J. A. Schumpeter v této souvislosti hovoří o teorii inovací. Podle teorie inovací zásadně platí, že má-li být určitá inovace účinná, musí v sobě zahrnovat i inovace nižšího řádu.<sup>9</sup>

Na základě právě vedeného, i s ohledem na současný ekonomický vývoj, učiním tedy dílčí závěr – odhlédnuto od jakékoliv filozoficko-politické determinace – v tom směru, že lze připustit nazírání ekonomiky ve vztahu k cyklickému vývoji,<sup>10</sup> kdy cyklus z povahy sebe sama předpokládá střídání vzestupné a sestupné fáze, včetně opakování samotných sekvencí.<sup>11</sup>

### **3. MEDIÁLNÍ VS. ODBORNÝ VS. VEŘEJNOSPRAVNÍ (POLITICKÝ) DISKURS POJÍMÁNÍ PRÁVA**

Od chvíle, co se aktivně zabývám právem (jako profesí) jsem si povšiml, že prezentace práva, resp. vnímání jeho problémů je poněkud rozdílná. Příkladů můžeme nalézt více než dost. My se zaměříme na tento rozdílný diskurs právě na příkladu novelizované úpravy soudních poplatků provedené zákonem č. 218/2011 Sb. Ministr spravedlnosti Jiří Pospíšil při svém vystoupení na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky<sup>12</sup> k této úpravě mimo jiné

---

<sup>9</sup> Srov. k tomu Heczko, S. Historie a realita dlouhodobých cyklů. Britské listy [online]. Praha : Občanské sdružení Britské listy, vydáno 27.6.2011 [cit. 2011-11-17]. Dostupné z: <<http://www.blisty.cz/art/59208.html>>. ISSN 1213-1792.

<sup>10</sup> Jsem si přitom vědom toho, že i tento obecný závěr nemusí být obecně přijímán.

<sup>11</sup> Srov. k tomu Sirůček, P. Historické mezníky zkoumání ekonomických cyklů. Marathon, 2007, č. 4 [online]. Praha : Otevřená společnost příznivců časopisu MARATHON, [cit. 2011-11-17]. Dostupné z: <[http://valencik.cz/marathon/07/Mar0704.htm#\\_Toc169660251](http://valencik.cz/marathon/07/Mar0704.htm#_Toc169660251)> ISSN 1211-8591.

<sup>12</sup> Srov. stenografický zápis Společné česko-slovenské digitální parlamentní knihovny : Stenografický zápis 14. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2010 – doposud, ze dne 22. března 2011 [databáze online]. Praha (Česko) : Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 1995 – 2011 [citováno 17. 11. 2011]. Dostupné z URL <<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/014schuz/s014104.htm#r8>>.

vedl, že k poslednímu zvýšení soudních poplatků došlo před více než deseti lety, nadto podle pana ministra zmíněná právní úprava zamezí zneužívání soudnictví jako služby státu k podávání šikanozních žalob<sup>13</sup> a neúměrnému prodlužování soudních řízení.

V důvodové zprávě ke zkoumanému zákonu<sup>14</sup> se zvláště v souvislosti s takzvaným individuálním osvobozením podle § 138 o.s.ř.<sup>15</sup> (to je ten typ osvobození, jemuž se budeme podrobně věnovat níže) ještě doplňuje, že soud by měl osvobodit účastníka řízení od soudních poplatků jen zčásti, a to ještě pouze výjimečně, jestliže jsou proto zvláště závažné důvody – „[t]ato změna je [podle důvodové zprávy] motivována snahou o to, aby se účastník, který nemá dostatek prostředků na zaplacení soudních poplatků v plné výši, podílel alespoň drobnou částkou (...) na nákladech soudního řízení. Soudní poplatky mají mít zejména regulační funkci. U osob s velmi malými příjmy je třeba výši soudních poplatků moderovat, avšak pro zachování odpovědnosti při podávání návrhů by se i tyto osoby měly na řízení nějak finančně podílet, a pouze jsou-li proto zvláště závažné důvody lze navrhovatele osvobodit od soudních poplatků zcela. Existence zvláště závažných důvodů musí být zdůvodněna v rozhodnutí.“ V podobném duchu, jako je právě zmiňovaný diskurs politický (resp. veřejnosprávní) se přitom nese i mediální prezentace celé věci. Ta nad rámec uvedeného zdůrazňuje, že zmiňovaná novela nebude znamenat odepření práva na spravedlivý proces nejchudším, neboť podle pana ministra „mají sociálně slabí možnost požádat o odpuštění poplatků a hojně toho využívají (...). [Novela by také měla] motivovat lidi, aby ulehčili soudům a spory řešili mimo ně, například pomocí mediátorů.“<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> A to zejména šikanozních žalob domáhajících se náhrady škody za nesprávný úřední postup či rozhodnutí.

<sup>14</sup> Srov. k tomu sněmovní tisk č. 269/0, 6. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 2010 – doposud, důvodová zpráva – II. Zvláštní část, K Čl. IV, K bodům 4 a 5.

<sup>15</sup> Zde jen pro úplnost připomínám, že právní řád rozeznává v tomto ohledu tři typy osvobození. Věcné a osobní osvobození je upraveno zákonem č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), a to konkrétně v jeho § 11. Zde se vymezují jednak typy řízení (například řízení ve věcech volebních) a jednak subjekty (jako například navrhovatel nařízení předběžného opatření podle § 76b o.s.ř.), jež jsou definovány – jak vidno – relativně neurčitě. Naproti tomu při individuálním osvobození od soudních poplatků se – lhostejno o jaký typ řízení jde a o jaký druh subjektu stíhaného poplatkovou povinností se jedná – posuzují sociální poměry toho, kterého účastníka stíhaného poplatkovou povinností individuálně. Přitom samozřejmě platí, že přednost má osvobození podle zákona o soudních poplatcích.

<sup>16</sup> Po úpravě citováno podle: Soudní poplatky se zvýší, Sněmovna přehlasovala Senát. Novinky.cz [online]. Poslední modifikace 21. června 2011 [cit. 2011-11-17]. Dostupné z:

Stanovisko odborné veřejnosti k zákonu č. 218/2011 Sb. se vzhledem ke krátké době účinnosti této novely ještě neustálilo, nicméně podle mě lze mít vážné pochybnosti o správnosti některých konkrétních aspektů nové právní úpravy, jakož ostatně i o některých obecných východiscích. Předně by bylo třeba skutečně zvážit, zda opravdu platí veřejnou správou, resp. medii proklamovaná skutečnost, zda účastníci řízení, jímž bylo přiznáno osvobození od soudních poplatků podle § 138 o.s.ř. jsou skutečně ti, kdo podávají šikanózní žaloby či ti, kdo vyvolávají zbytečná soudní řízení jen proto, aby nemuseli (alespoň krátkou dobu) respektovat – nahlíženo obecně přijímanými kritérii mravnosti – spravedlivé uspořádání společenských vztahů.<sup>17</sup> Osobně si myslím, že tomu tak není. Naopak je podle mě otázkou, zda-li se touto novelou ještě více nevzdalujeme cíli plynoucímu z mezinárodněprávních závazků, a sice potřebě zajistit takzvanou bezplatnou právní pomoc.<sup>18</sup> Ta je podle mezinárodních kritérií pojímána poměrně velmi široce. Zahrnuje nejen možnost nemajetného být v řízení před soudem zastoupen na náklady od něj odlišného subjektu, zpravidla státu,<sup>19</sup> ale v podstatě veškerou právní pomoc – tzn. například komunikaci s úřady, sepisování různých žádostí, podání, smluv atp. Smyslem takto koncipované právní pomoci totiž není „jen“ poskytnout zázemí nemajetnému pro překonání konkrétní nepříznivé situace, ale smyslem pomoci je takovému člověku – povětšinou ohroženému sociálním vyloučením – umožnit návrat ke společensky smysluplné aktivitě.<sup>20</sup> Takto komplexní pojetí právní pomoci u nás neexistuje a je otázkou, zda při tendenci nastoupené zákonem č. 218/2011 Sb. k realizaci takto široce pojatého konceptu pomoci někdy dojde. Zatím poslední pokus v tomto směru pochází ze začátku tohoto roku (únor 2011). Jedná se o návrh věcného záměru

---

<<http://www.novinky.cz/domaci/236908-soudni-poplatky-se-zvysi-snemovna-prehlasovala-senat.html>>.

<sup>17</sup> Zde je podle mě nutné upozornit, že – viděno mým subjektivním pohledem – vedení soudního sporu skutečně velmi často neslouží k nápravě bezpráví, ale naopak k jeho prodlužování. Justice zkrátka mnohým pomáhá, aby se na sebe dlouho nemuseli podívat do zrcadla ...

<sup>18</sup> Srov. k tomu například Doporučení č. R (93) o efektivním přístupu k právu a justici pro velmi chudé přijaté Výborem ministrů Rady Evropy či článek 47 Listiny základních práv Evropské unie či Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. (78) 8 o právní pomoci a poradenství – srov. k tomu blíže například Škop, M. Státem zajišťovaná právní pomoc. Právní fórum, 2005, č. 8, příloha Via Iuris, 2005, č. 3, 49 – 56. ISSN 1214-7966.

<sup>19</sup> Proto v této souvislosti není správné hovořit o bezplatné právní pomoci, neboť tato v podstatě nikdy není bezplatná.

<sup>20</sup> Parafrazováno podle Škop, M. Státem zajišťovaná právní pomoc. Právní fórum, 2005, č. 8, příloha Via Iuris, 2005, č. 3, 49 – 56. ISSN 1214-7966.

zákona o zajištění právní pomoci.<sup>21</sup> Věcný záměr zákona počítá s tím, že právní pomoc by se poskytovala na dvou úrovních – základní a rozšířeně. Základní úroveň by byla poskytována minimálně jedním poskytovatelem v rámci „územních oblastí“,<sup>22</sup> a to v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Podle záměru zákona by o nároku na základní pomoc rozhodoval sám její poskytovatel, který by za ni slovy dostupných materiálů mohl vybírat „regulační poplatek“. O nároku na rozšířenou právní pomoc by rozhodoval sám orgán, před kterým by se vedlo předmětné řízení. Rozšířená právní pomoc by byla podle záměru zákona jejím poskytovatelům – tzn. advokátům, neziskovým organizacím, vysokým školám právnického směru, poradcům a dalším osobám – hrazena z veřejných rozpočtů. Rozšířená právní pomoc by byla poskytována v řízení před soudy i správními orgány. Navrhovaná právní úprava má především sjednotit dosavadní roztržštěnou právní úpravu (tzn. doposud samostatnou úpravu v rámci jednotlivých procesních předpisů). S věcným návrhem zákona vyjádřilo nesouhlas Ministerstvo financí České republiky, a to s ohledem na jeho finanční náročnost. Návrh byl vládě předložen i přes tuto výhradu ministerstvo financí ...

Vrátíme-li se v těchto souvislostech zpět k zákonu č. 218/2011 Sb., resp. k § 138 o.s.ř. a shrneme-li shora uvedené, tedy to, že soudní poplatky byť třeba v soudem moderované podobě zaplatí v podstatě každý účastník řízení, kdy vysvětlením pro tuto úpravu (to je pro reálně patrně neexistující možnost osvobodit účastníka řízení od soudních poplatků zcela) je jednak záměr, aby účastník řízení byl na svém sporu více zainteresován a jednak očekávání, že společně s úpravou zákona o soudních poplatcích dojde ke zvýšení příjmů státního rozpočtu o 300 až 400 mil. Kč (v roce 2009 přitom stát na soudních poplatcích získal částku asi ve výši 825 mil. Kč),<sup>23</sup> pak se nezbývá ptát, jak tato úprava koreluje se závazkem České republiky zpřístupnit svět práva a spravedlnosti sociálně slabým nejen ve chvíli, kdy musí odvracet je přímo ohrožující negativní situaci, ale dokonce též ve chvíli, kdy případná právní pomoc může „jen“ pozitivním způsobem ovlivnit jejich život. V již několikrát zmiňované důvodové zprávě k zákonu č. 218/2011 Sb. ani v příslušných parlamentářiích se přitom nikde nedočteme, jakou částí (alespoň přibližnou) se ona úprava § 138 o.s.ř. má podílet na onom očekávaném příjmu ve výši

---

<sup>21</sup> Materiály k tomuto návrhu jsou dostupné online v Knihovně připravované legislativy: Knihovna připravované legislativy [online databáze]. Úřad vlády České republiky, ve spolupráci s VUMS Legend, s. r.o. a SYSNET s.r.o., 2000 – 2007 [cit. 2011-11-17]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

<sup>22</sup> Co se myslí „územní oblastí“ není ve veřejně dostupných materiálech definováno.

<sup>23</sup> Citováno podle důvodové zprávy k zákonu č. 218/2011 Sb. – srov. sněmovní tisk č. 269/0, 6. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 2010 – doposud, důvodová zpráva – I. Obecná část.



300 až 400 mil. Kč. Nikde se rovněž nesetkáme ani s tvrzením (natož pak tvrzení jakkoliv podloženým), že by soudci užívali úplné osvobození od soudních poplatků nad míru či jiným neadekvátním způsobem.<sup>24</sup> Konečně se nelze nepozastavit nad logikou legislativní techniky, kterou zákonodárce v tomto případě zvolil. Ustanovení § 138 o.s.ř. doposud vycházelo z toho, že při splnění zákonem stanovených podmínek, lze účastníka řízení osvobodit od soudních poplatků zcela nebo zčásti. Zmíněnou novelou bylo slovo „zcela“ vypuštěno, a to se zdůvodněním výše podaným. V důvodové zprávě se ovšem dočteme, že úplné osvobození ani při současném znění § 138 o.s.ř. není zapovězeno. Jaký by byl potom ale smysl celé změny, když by podle důvodové zprávy vlastně mělo vše zůstat při starém, neboť i před účinností zákona č. 218/2011 Sb. samozřejmě platilo, že osvobození od soudních poplatků (byť i jen částečné) bylo krokem výjimečným, když ho musely odůvodňovat poměry osvobozovaného účastníka řízení? Ony poměry se přitom posuzovaly – což považuji za učebnicovou notoriету – velmi komplexně. Může být za této situace důvodová zpráva považována za interpretační vodítko, jde-li vlastně zjevně proti logice celé novely (alespoň, co se § 138 o.s.ř. týká)?

### **3.1 USTANOVENÍ § 138 O.S.Ř. VE ZNĚNÍ ZÁKONA Č. 218/2011 SB. V KONTEXTU DALŠÍCH USTANOVENÍ OBČANSKÉHO SOUDNÍHO ŘÁDU**

Ustanovení § 138 o.s.ř. mělo a má zásadní význam k některým významným skutečnostem předpokládaným Občanským soudním řádem v jeho dalších ustanoveních. Jedná se zejména o § 30 o.s.ř., podle něhož účastníku řízení, u něhož jsou podmínky (předpoklady), aby byl osvobozen od soudních poplatků podle § 138 o.s.ř., ustanoví soud právního zástupce. Dále jde kupříkladu o § 141 o.s.ř., podle něhož soud po účastníku řízení bude požadovat náhradu nákladů za – v jeho prospěch – provedený důkaz, nebyl-li ovšem tento účastník osvobozen od soudních poplatků. A konečně podle § 148 o.s.ř. stát má podle výsledku řízení proti účastníkům řízení právo na náhradu nákladů řízení, kterou platil, pokud u nich nejsou podmínky (předpoklady) pro osvobození od soudních poplatků. Zaměříme-li se na dikci vybraných ustanovení Občanského soudního řádu souvisejících s § 138 o.s.ř. lehce odhalíme, na první pohled viditelný

---

<sup>24</sup> Pro úplnost je přitom nutno uvést, že stejné restriktce se dočkalo též ustanovení § 36 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – v tomto případě zejména ve znění zákona č. 303/2011 Sb. (dále jen „s.ř.s.“). I v důvodové zprávě k tomuto zákonu (srov. sněmovní tisk č. 319/0, 6. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 2010 – doposud, důvodová zpráva – II. Zvláštní část, K Čl. I, K bodům 18 a 19) se dočteme, že pro futuro by soud měl účastníka osvobodit od soudních poplatků jen zčásti, byť podle důvodové zprávy (stejně jako v důvodové zprávě k zákonu č. 218/2011 Sb., srov. shora) ani úplné osvobození i po této novele není zcela, ve zvlášť výjimečných případech vyloučeno. Stejně jako u Občanského soudního řádu je zde jako důvod uvedená nutnost aktivizace a odpovědnosti i u nejchudších účastníků řízení.

rozdíl. Zatímco § 30 a § 138 o.s.ř. předpokládají, že se (ne)budou aplikovat, tehdy když (ne)budou splněny předpoklady (podmínky) pro osvobození od soudních poplatků podle § 138 o.s.ř., ustanovení § 141 o.s.ř. na zmíněné předpoklady (podmínky) pro osvobození neodkazuje, ale přímo konstatuje, že byl účastník od soudních poplatků osvobozen. Tato jazyková nuance byla v literatuře<sup>25</sup> vykládána (ještě před účinností zákona č. 218/2011 Sb.) tak, že účastník řízení, chtěl-li využít benefícia § 141 o.s.ř., musel o osvobození aktivně požádat (soud tedy nemohl sám od sebe zkoumat, zda-li účastník řízení nesplňoval právě ve vztahu k povinnosti uložené § 141 o.s.ř. předpoklady podle § 138 o.s.ř.) a muselo o něm být rozhodnuto, a to tak, že účastník byl osvobozen alespoň zčásti. Z toho bylo dovozováno (tedy opět před účinností zákona č. 218/2011 Sb.),<sup>26</sup> že požádal-li účastník řízení o osvobození od soudních poplatků podle § 138 o.s.ř., měl soud ony poměry účastníka zmiňované v § 138 o.s.ř. poměřovat nejen výší samostatného soudního poplatku, ale rovněž „únosností“ záloh na dokazování ve smyslu § 141 o.s.ř.

Co se však stane ve chvíli, kdy za účinnosti zákona č. 218/2011 Sb. lze v zásadě účastníka řízení osvobodit toliko zčásti – přitom předpokládám, že ta část, kterou účastník bude muset na soudních poplatcích zaplatit, bude dosahovat výše nikoliv zcela zanedbatelné (například symbolická 1 Kč atp.) – a od této části se za pomoci násobků určí výše záloh na důkaz? Nemusím snad příliš zdůrazňovat, že ve svém důsledku mi jde o situaci, kdy budeme muset dosáhnout výchovné výše soudního poplatku, ovšem tím způsobíme, že pro účastníka bude nedosažitelná povinnost uhradit zálohu na důkaz. Je takováto situace v souladu se závazkem České republiky umožnit i sociálně slabým přístup ke spravedlnosti?

#### **4. ZÁVĚRY**

Ve svém příspěvku jsem se snažil ukázat, že legislativní změny posledních let jsou často činěny pod vlivem faktorů, jež by tu, kterou oblast práva neměly determinovat (tedy konkrétně, že by například vývoj ekonomického cyklu neměl mít vliv na lidskoprávní standardy a na právo na spravedlivý proces). V příspěvku docházím rovněž k závěru, že odborná témata nejsou příslušnými normotvornými orgány veřejné moci dostatečně zkoumána, natož aby byla srozumitelně, ovšem na patřičné odborné úrovni, komunikována s veřejností. Zůstává pak v této souvislosti otázkou do jaké míry (a zda vůbec) jsou tyto „externality“ podmíněny liberálním smýšlením, jež je prostoupeno velkou částí našich elit (a to i těch, které se v rámci mediálního světa takto neprezentují, resp. nejsou takto vnímány).

---

<sup>25</sup> Srov. k tomu Lavický, P. Záloha na náklady dokazování v českém civilním procesu. Právní fórum, 2009, č. 12, 500 – 518. ISSN 1214-7966.

<sup>26</sup> Srov. k tomu Lavický, P. Záloha na náklady dokazování v českém civilním procesu. Právní fórum, 2009, č. 12, 500 – 518. ISSN 1214-7966.

Budiž přitom zdůrazněno, že celý problém nestavím jako poměřování toho, který z ekonomických směrů je lepší nebo horší. Naopak. V souladu s onou cyklicitou celou věc vnímám spíše tak, že ekonomické koncepty vlastní dnešnímu modernímu světu se přirozeně střídají, kdy každý z nich má sice své priority, ovšem s ohledem na značnou i kulturní blízkost některých částí světa se od sebe v důležitých otázkách neliší.

#### Literature:

- Baker, G. L. a Gollub, J. P. Chaotic dynamics : an introduction. 2. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 256 s. ISBN 0-521-47685-2.
- Heczko, S. Historie a realita dlouhodobých cyklů. Britské listy [online]. Praha : Občanské sdružení Britské listy, vydáno 27.6.2011 [cit. 2011-11-17]. Dostupné z: <<http://www.blisty.cz/art/59208.html>>. ISSN 1213-1792.
- Knihovna připravované legislativy [online databáze]. Úřad vlády České republiky, ve spolupráci s VUMS Legend, s. r.o. a SYSNET s.r.o., 2000 – 2007 [cit. 2011-11-17]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.
- Lavický, P. Záloha na náklady dokazování v českém civilním procesu. Právní fórum, 2009, č. 12, 500 – 518. ISSN 1214-7966.
- Lavický, P. Zmeškání účastníka a fikce dispozičních procesních úkonů. Právní fórum, 2009, č. 10, s. 401 – 413, ISSN 1214-7966.
- Sirůček, P. Historické mezníky zkoumání ekonomických cyklů. Marathon, 2007, č. 4 [online]. Praha : Otevřená společnost příznivců časopisu MARATHON, [cit. 2011-11-17]. Dostupné z: <[http://valencik.cz/marathon/07/Mar0704.htm#\\_Toc169660251](http://valencik.cz/marathon/07/Mar0704.htm#_Toc169660251)> ISSN 1211-8591.
- Smith, A. Pojednání o podstatě a původu bohatství národů. přeprac. vyd. Praha: Liberální institut, 2001. 986 s. ISBN 80-86389-15-4.
- Sofokles. Antigona. Přeložil Václav Renč. Praha: Dilia, 1968, 51 s.
- Sofokles. Antigona. Přeložil Josef Král. [online]. Praha : KABINET PRO KLASICKÁ STUDIA Akademie věd České republiky, ODDĚLENÍ ANTICKÝCH TRADIC V ČESKÉ KULTUŘE [cit. 2011-11-17]. Dostupné z: <<http://olympos.cz/>>.
- Soudní poplatky se zvýší, Sněmovna přehlasovala Senát. Novinky.cz [online]. Poslední modifikace 21. června 2011 [cit. 2011-11-17]. Dostupné z: <<http://www.novinky.cz/domaci/236908-soudni-poplatky-se-zvysi-snemovna-prehlasovala-senat.html>>.
- Škop, M. Státem zajišťovaná právní pomoc. Právní fórum, 2005, č. 8, příloha Via Iuris, 2005, č. 3, 49 – 56. ISSN 1214-7966.
- Sněmovní tisk č. 269/0, 6. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 2010 – doposud, důvodová zpráva – II. Zvláštní část, K Čl. IV, K bodům 4 a 5.
- Sněmovní tisk č. 319/0, 6. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 2010 – doposud, důvodová zpráva – II. Zvláštní část, K Čl. I, K bodům 18 a 19.

- Stenografický zápis Společné česko-slovenské digitální parlamentní knihovny : Stenografický zápis 14. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2010 – doposud, ze dne 22. března 2011 [databáze online]. Praha (Česko) : Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 1995 – 2011 [citováno 17. 11. 2011]. Dostupné z URL <<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/014schuz/s014104.htm#r8>>.
- Šimáčková, K. – Koláčková, J. Právo na spravedlivý proces prostoru Evropských společenství. Právní fórum, 2005, č. 11, s. 421 – 430, ISSN 1214-7966.

**Contact – email**

*110303@mail.muni.cz*

## **ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ**

*Д. В. ЗОТОВ, Ю.А. ИВАНОВ,*

Воронежский государственный университет, Россия

Questions of organization of the judiciary

*D. ZOTOV, Y. IVANOV*

Voronezh State University, Russia

### **Abstract in original language**

исследуются понятие и основания авторитета судебной власти. Авторитет рассматривается как черта судебной власти и как средство ее реализации. Выявляются проблемы взаимосвязи авторитета судебной власти с принципами законности, независимости, неприкосновенности и нравственными началами процессуальной деятельности.

### **Key words in original language**

судебная власть, суд, авторитет, законность, независимость, неприкосновенность.

### **Abstract**

the article is dedicated to the definition and the [characteristic](#) problem of the authority of judicial power. Authority of judicial power considered as a property and a peculiarity of its [implementation](#). The problems of authority of judicial power with legality independence, inviolability and morality principles of justice are analyzed.

### **Key words**

judicial power, court, authority, legality. independence, inviolability.

Вопрос об авторитете судебной власти является недостаточно разработанным в отечественной юридической науке, хотя обращение к самому понятию «авторитет» далеко не редкость.

Если судья нарушил закон – ставится вопрос об умалении авторитета судебной власти. Когда принял законное и обоснованное решение, но по определенным причинам оно не отвечает идеям справедливости каких-либо социальных групп – опять возникают проблемы с авторитетом. Судья не во время начал судебное заседание, опоздал на работу, совершил порочащий его поступок, невежливо ведет себя и т.п. – все это снова умаляет авторитет судебной власти. Порой и правомерное поведение судьи – не всеми и не всегда может адекватно восприниматься. Причиной для этого может быть просто критика

деятельности вышестоящих судей. Например, одна из судей «была отстранена от исполнения своих обязанностей за неоднократное обращение в государственные органы с жалобами на нецелевое использование средств председателем суда. Квалификационная коллегия сочла такие жалобы незтичными и умаляющими авторитет судебной власти»[Шиняева Н. На грани морали//«ЭЖ-Юрист». - 2008. - № 3. - СПС «Консультант Плюс»].

Вопросы укрепления авторитета судебной власти не остаются без внимания на самом высоком уровне государственной власти. Правда, случаются и казусы. В Постановлении VI Всероссийского съезда судей "О состоянии правосудия в Российской Федерации и перспективах его совершенствования" от 2.12.2004 г. отмечается, что актуальным остается задача повышения авторитета судебной власти. Высший орган судейского сообщества обеспокоен продолжающимися разговорами «по поводу коррупции в органах судебной власти... При этом допускаются высказывания о коррупции судей, не основанные на фактических материалах и носящие предположительный характер. Такими высказываниями наносится вред как судебной системе в целом, так и авторитету судей»[ Вестник ВАС. – 2005 .- № 2. - С. 7. – ISSN 0869-7426]. А вот позиция Президента, по тому же вопросу, высказанная 19 мая 2008 года на совещание по проблемам противодействия коррупции: «Прежде всего, необходимо принять комплекс мер, направленных на искоренение неправосудных решений, которые, как мы знаем, существуют, которые зачастую возникают в результате различного рода давления, звонков и, что греха таить, за деньги»[ <http://президент.рф/выступления/135/>]. Возникает резонный вопрос – либо Президент не знаком с позицией высшего органа судейского сообщества, либо сами судьи не до конца осознают проблемы своего корпуса.

Авторитет становится слишком широкой, всеобъемлющей политико-правовой конструкцией, имеет амплуа Фигаро, каждый раз оказываясь к месту.

В этой связи необходимо определиться, хотя бы на теоретическом уровне со следующими вопросами: Что такое авторитет? Каким образом он устанавливается и поддерживается? Каковы основания, элементы авторитета судебной власти?

В самом общем виде словари определяют авторитет как «общепризнанное влияние» в широком смысле и как «одну из форм осуществления власти», в узком. В этом как раз и кроется феномен авторитета, в том числе и авторитета судебной власти. С одной стороны авторитет есть черта власти, ее необходимое свойство. Без авторитета власть не власть. А с другой, посредством самого авторитета власть реализуется.

В этой связи очевиден ответ на вопрос «а можно ли умалить авторитет судебной власти (как и любой другой) если его нет?». Нельзя! Еще раз следует подчеркнуть, что авторитет есть имманентная, внутренне присущая черта власти. А вот вопрос о том, как реализуется авторитет, на чем основывается, действительно ли судебная власть пользуется всеобщим признанием? - это и есть вопрос об авторитетности судебной власти.

Особенностью нашего исторического прошлого является то обстоятельство, что провозглашение авторитета судебной власти (как и состязательности, независимости, презумпции невиновности, права обвиняемого на защиту и других принципов цивилизованного правосудия) произошло по инициативе государственной власти, а не в результате осознания этих ценностей населением, приведшим к массовым социальным акциям. Иными словами, признание авторитета судебной власти было даровано сверху, а не завоевано снизу. Конечно такое неблагоприятное историческое наследие, не является основанием для отказа от исследования идеи авторитета судебной власти, а лишь побуждает к более детальному анализу этого явления.

Одним из элементов авторитета судебной власти является точное и неуклонное воплощение норм права, грамотная правоприменительная деятельность суда. В частности такой позиции придерживается Европейский суд по правам человека, который в одном из своих решений отмечает, что «выражение «авторитет судебной власти» выражает идею о том, что суды – это органы, призванные подтверждать юридические права и обязанности и решать споры о них; широкая публика должна воспринимать их в таком качестве и с уважением и доверием относиться к способности суда выполнять данную функцию» [«Санди Таймс» против Соединенного Королевства: Решение ЕСПЧ от 26 апреля 1979 г.].

По сути дела, Европейский суд связывает авторитет судебной власти с принципом господства права. Но так ли это? Всегда ли верховенство закона и господство права являются безусловными спутниками авторитета судебной власти?

Позиция Страсбургского суда является практически близнецом социалистической марксистско-ленинской теории государства и права, согласно которой право есть воля господствующего класса, возведенная в закон, а судьи в отсутствии каких-либо иных ориентиров, кроме действующего законодательства слепо ему следуют. Фактически это ставило суд в один ряд с органами исполнительной власти, делая его равно подчиненным господству законодателя. Безусловно такая ситуация отрицательно сказывается на авторитете судебной власти. Парадокс состоит в том, что неуклонное исполнение закона может исчерпать весь имеющийся авторитет. Одним из ярких

примеров подобного могут служить последующие (малые) Нюрнбергские процессы, проходившие над нацистскими деятелями меньшего масштаба. В частности судопроизводство над нацистскими судьями, которым по сути дела вменялось точное исполнение нацистского законодательства, не согласующегося с идеями права.

Такую однобокость в соотношении авторитета и господства права следовало преодолеть. В этой связи, начиная с 90х годов в России развиваются идеи конституционного контроля, в силу которых судебная власть обрела право прекращать действие нормативных актов в силу их противоречия конституции. «При этом авторитет суда в определенном смысле поднимается выше авторитета другого властного органа, поскольку суд может отменять решение этого органа, а тот не может отменить решение суда» [Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права // Сборник. - М., 1997. - С. 7. - ISBN 5-201-01359-7].

Но есть и другая сторона рассматриваемой проблемы авторитет – господство права. Это боязнь судьи применять надлежащие положения закона. Для нашей страны такая ситуация приобрела катастрофический характер. Конечно это вопросы оправдания в уголовном судопроизводстве. Позиция уполномоченного по правам человека Владимира Лукина однозначна «Оправдание повышает требования к качеству расследования и поднимает авторитет судебной власти» [Лукин В. 12 стульев / Интервью // Российская газета. - 2004. - 11 ноября.]. Свыше 20% оправданий в суде присяжных и 0,5 % в «обычных» судах. Такой дисбаланс свидетельствует только об одном – оправдание не стало неотъемлемым свойством уголовно-процессуальной деятельности, а воспринимается как очередное чрезвычайное происшествие, нонсенс, вскрывающий проблемы не только судебного разбирательства, но и язвы предварительного следствия.

Существует точка зрения о том, что авторитет судебной власти тесно связан с ее независимостью.

Принцип независимости судебной власти имеет три аспекта:

- 1) самостоятельность судебных органов;
- 2) независимость судьи как центральный элемент его правового статуса;
- 3) независимость суда как принцип процедуры судопроизводства [Михайловская И.Б. Суды и судьи: независимость и управляемость. - М., 2008. - СПС «Консультант Плюс»].

Безусловно, каждый из этих аспектов заслуживает отдельного научного исследования. В рамках одной статьи их невозможно раскрыть. Следует остановиться только на самых острых



вопросах соотношения независимости и авторитета судебной власти.

Самостоятельность суда не всегда повышает его авторитет. Пример из истории: «Ко времени французской революции, судьи представляли собой ненавистную социальную группу. И хотя они становились все более независимыми от представителей других ветвей власти (по мнению многих, слишком независимыми), это не пошло на пользу правосудию. Независимость судей использовали для повышения тарифов их продажности и тем самым еще более усиливали и без того большую неразбериху в праве...»[ Шайо А. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма. - М., 1999. - С. 219. – ISBN 5-7975-0235-6:55.89].

Независимость судьи и авторитет. Тенденция последних 20 лет однобока. Подавляющее число вопросов независимости сводятся только к одному – повышение уровня материального и социального обеспечения судей, увеличение срока их полномочий и исключение дисциплинарной и административной ответственности[Сидоренко Ю. Кто раскачивает лодку? Независимость судей - гарантия осуществления правосудия // Судья.- 2004. - Ноябрь. – ISSN1817-8170]. Складывается такое впечатление, что иных проблем просто нет. Однако уровень материального обеспечения на авторитет судебной власти не влияет. Он поднимает только собственную значимость в собственных глазах, а из судьи как служителя Фемиды делает вершителя.

Сегодня забыты и не обсуждаются вопросы ответственности судей. А ответственность в ее различных формах есть сильное средство и необходимое условие, стимулирующее любую профессиональную деятельность. Положения о неприкосновенности – чрезмерны. Судейская неприкосновенность стала рассматриваться как личная привилегия гражданина, занимающего должность судьи, а не как средство защиты публичных интересов и, прежде всего, интересов правосудия.

Остаются проблемы в системе требований, предъявляемых к кандидату на должность судьи, есть явные недостатки в работе квалификационных коллегий судей. В нынешней редакции Закона о статусе судей нет даже упоминания о порочащих поступках как обстоятельствах, исключающих право претендовать на должность судьи. «Неясными остаются вопросы: как следует поступать, если, например, один из близких родственников совершил преступление во время пребывания судьи на должности и осуществления полномочий; стоит ли учитывать информацию об административных правонарушениях; если да, то учитывать ли их количественные и качественные характеристики; является ли, например, расторжение брака порочащим поступком; являются ли порочащими проступками

несколько разводов кандидата» [Щедрин Н., Франкевич М. Порочащий поступок как основание ограничения права занимать должность судьи // Уголовное право. - 2008. - №1. - СПС «Консультант Плюс» - ISBN 5-98363-001-6]. Умалют они авторитет судебной власти или нет? На все эти вопросы невозможно найти ответ ни в одном нормативном акте. На практике окончательное решение по ним (если они возникают) отдается на усмотрение квалификационной коллегии судей.

Независимость суда как принцип судопроизводства и авторитет судебной власти. И здесь проблема независимости и авторитета тесно связана с идеями справедливых решений. Всем известны опасения судьи вынести либеральный приговор. «Если кассационная инстанция посчитает необходимым изменить слишком мирный приговор, она должна будет отменить этот приговор и передать дело на новое рассмотрение. Судья, чей приговор был отменен, считается допустившим брак в работе. Если же приговор будет признан слишком суровым, срок наказания может быть снижен кассационной инстанцией без его отмены, причем в этом случае в адрес судьи никаких нареканий не поступит. Данная ситуация создает условия, при которых судьи могут выносить приговоры с известной подстраховкой» [Мирза Л.С. Категория справедливости в уголовном процессе // Адвокатская практика. 2007. № 6. СПС «Консультант Плюс». – ISSN 1999-4826].

Однако все названные аспекты независимости до конца ее не раскрывают. Современные исследователи забывают об одном, пожалуй, самом важном элементе как независимости, так и авторитета судебной власти. Об этом писал Л.Д. Кокорев в статье «Суд в механизме государственной власти»: «Независимость судей – основа судебной власти. Проблема эта скорее нравственная, чем правовая». Ученый в качестве основной гарантии независимости видел их нравственное сознание. «Какими бы совершенными не были правовые и организационные гарантии, они окажутся ничтожными, если нравственные устои судьи позволяют ему принимать решение не на основании закона и своего убеждения, а в угоду тому или иному влиянию» [Проблемы теории и практики уголовного процесса: история и современность / под ред. В.А.Панюшкина. Воронеж, 2006. С. 307 – ISBN 978-5-9273-1353-2].

Проведенное исследование позволило еще раз убедиться в многогранности понятия «авторитет судебной власти». Оно вмещает в себя правовые, организационные, нравственные аспекты. Все они подлежат как самостоятельному научному рассмотрению, так и во взаимосвязи с авторитетом судебной власти.

#### **Vědecká redakce MU**

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc., Mgr. Iva Zlatušková,  
prof. RNDr. Zuzana Došlá, DSc., Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.,  
Mgr. Michaela Hanousková, doc. PhDr. Jana Chamonikolasová, Ph.D.,  
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D., Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.,  
doc. PhDr. Růžena Lukášová, CSc., prof. PhDr. Petr Macek, CSc.,  
Mgr. Petra Polčáková, doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.,  
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D., prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.,  
prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.,  
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D., PhDr. Alena Mizerová

## **Dny práva 2011 – Days of Law 2011**

### **Právo na spravedlivý proces**

Vydala Masarykova univerzita roku 2012  
Spisy Právnické fakulty MU č. 416 (řada teoretická)

Ediční rada: J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl,  
N. Rozehnalová, P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata

Zhotovení CD ROM: Tribun EU s.r.o., Cejl 32, Brno

1. vydání, 2012

ISBN 978-80-210-5919-1