

OCHRANA LEGITIMNÍHO OČEKÁVÁNÍ V JUDIKATUŘE ÚSTAVNÍHO SOUDU

TOMÁŠ LANGÁŠEK

Právnická fakulta Masarykovy univerzity; Ústavní soud, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Příspěvek pojednává o používání konceptu ochrany legitimního očekávání v judikatuře Ústavního soudu a poukazuje na odlišné druhy legitimního očekávání v kontextu ústavní garance ochrany vlastnictví, resp. majetku v širším slova smyslu, v kontextu správního práva, resp. principů dobré správy, příp. v jiných souvislostech. Všímá si též výkladových problémů spojených s tímto konceptem. Příspěvek si neklade za cíl vyčerpávajícím způsobem o problematice ochrany legitimního očekávání pojednat; jeho cílem je zaměřit pozornost na tento koncept a podnítit další diskusi o jeho použitelnosti.

Klíčová slova v rodném jazyce

Legitimní očekávání, ústavní garance vlastnictví, Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, principy dobré správy.

Abstract

This article focuses on the concept of protection of legitimate expectation as applied in the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic and points out to the different contexts in which the concept has been used so far: primarily in the context of constitutional guaranty of property, then in the context of administrative law and principles of good administration. The article also registers some interpretative problems connected to the concept.

Key words

Legitimate expectation, constitutional protection of property, Additional Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, principles of good administration.

1. ÚVOD

V dosavadní krátké historii Ústavního soudu se pojem legitimní očekávání explicitně traktuje v posledních pěti letech. Nejstarším rozhodnutím je usnesení sp. zn. II. ÚS 341/99 ze dne 31. 3. 2003 (U 7/29 SbNU 463), v němž bylo při odůvodnění odmítnutí ústavní stížnosti v restituční věci citováno rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“) ve věci Gratzinger a Gratzingerová proti České republice z 10. 7. 2002. Následoval nález sp. zn. Pl. ÚS 44/02 ze dne 24. 6. 2003 (N 98/30 SbNU 417; 210/2003 Sb.) ve věci práva konkurzního věřitele podat odvolání proti usnesení o zamítnutí konkurzu pro nedostatek majetku, kde byl tento pojem opět zmíněn v kontextu citace rozhodnutí ESLP ve věcech Gratzinger a Gratzingerová a Malhous proti České republice z 13. 12. 2000. V publikovaném

¹ Předtím se pojem legitimní očekávání v poněkud jiné souvislosti objevil v odlišném stanovisku soudců Vojena Güttlera, Miloše Holečka, Ivany Janů, Zdeňka Kesslera a Jiřího Malenovského k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/01 ze dne 20. 6. 2001 (N 91/22 SbNU 267; 285/2001 Sb.) v kompetenčním sporu o kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB.

usnesení sp. zn. I. ÚS 360/03 ze dne 22. 10. 2003 (U 22/31 SbNU 339) Ústavní soud hovořil o legitimním očekávání znalce na odměnu (znalečné), provedl-li podle pokynů orgánu, který jej přibral do řízení, řádně a včas posudek, s tím, že tento nárok má majetkovou povahu, a spadá proto pod ochranu čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod jako ochrana vlastnictví. Od té doby se pojem legitimní očekávání objevuje ve více než sedmdesáti nálezech a v téměř dvou stovkách usnesení.

Cílem tohoto příspěvku je zaměřit pozornost na koncept legitimního očekávání a podnítit širší diskusi o jeho opodstatněnosti či nadbytečnosti. Příspěvek si neklade ambice na vyčerpávající pojednání o tomto konceptu v judikatuře Ústavního soudu. Na úvod doktrinární diskuse se pokusí nastínit základní klasifikaci různých typů legitimního očekávání a v tomto ohledu poukázat na zmatení pojmů, které se v judikatuře Ústavního soudu v tomto ohledu objevují.

2. VÍTR VANE ZE ŠTRASBURKU

Již z úvodu je zřejmé, že ideovým zdrojem pojmu legitimního očekávání byla judikatura štrasburského soudu, resp. někdejší Komise pro lidská práva, týkající se čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Dodatkový protokol“ a „Úmluva“). V anglické a francouzské verzi toto ustanovení v marginální rubrice hovoří o *protection of property / protection de la propriété*, ve vlastním ustanovení čl. 1 pak o *right to peaceful enjoyment of possessions / droit au respect de ses biens*. V obou jazykových verzích se tak objevují dva pojmy – *property / propriété* a *possessions / biens*. Do češtiny se však oba pojmy překládají termínem jedním – jako **majetek**: mezi nadpisem ustanovení a jeho dikcí panuje pojmová jednota, v obou jde o ochranu *majetku*, resp. o právo na pokojné užívání *majetku*. Český překlad Dodatkového protokolu tak lépe vystihuje, že je jím chráněno nejen vlastnictví jako věcné právo, právní panství nad věcí, ale i jiné majetkové hodnoty obligační povahy, typicky pohledávky (tj. vše, co tvoří majetek, nejrůznější aktiva). To však nebylo samozřejmé při počátcích výkladu a aplikace Dodatkového protokolu, vzhledem k odlišným pojmům použitým v obou původních jazykových verzích. Proto si orgány evropské Úmluvy vypomohly s konceptem legitimního očekávání k tomu, aby odůvodnily, že čl. 1 Dodatkového protokolu chrání i jiné majetkové hodnoty než vlastnictví. Ostatně tak jako u jiných pojmů použitých v Úmluvě, i u pojmů *property / propriété* a *possessions / biens* ESLP zdůrazňuje, že mají autonomní obsah, nezávislý na vnitrostátní klasifikaci.

Konkrétně ESLP opakovaně konstatuje, že předmětem ochrany čl. 1 Dodatkového protokolu není jen klasické vlastnictví věci, ale i jiné majetkové hodnoty, jako např. pohledávky (často se hovoří přímo o nárocích – *claims*), v širším slova smyslu aktiva, jejichž realizaci může majitel (nositel oprávnění) „legitimně očekávat“.

V tomto úzkém smyslu se pojem legitimní očekávání objevil i v judikatuře Ústavního soudu, zejména v kontextu restitučních sporů, kdy bylo, v souladu s rozhodnutími ESLP, případně Komise pro lidská práva, popíráno legitimní očekávání osob, které např. *prima facie* nebyly oprávněnými osobami podle restitučních zákonů, např. proto, že nebyly státními občany. Z tohoto důvodu bylo jejich legitimní očekávání, že se stanou vlastníky, vyloučeno. Jinak řečeno, pojem legitimní očekávání je štrasburskou judikaturou používán jako instrument pro extenzivní výklad pojmů *possessions*, resp. *biens*, překládaných do češtiny jako „majetek“, který však sám má již širší obsah než hmotné statky, nazírané úžeji jako *possessions*, resp. *biens*; proto také v českém jazykovém prostředí mohl skutečný důvod použití konceptu legitimního očekávání v kontextu čl. 1 Dodatkového protokolu unikat.

3. POČÁTKY KONCEPTU LEGITIMNÍHO OČEKÁVÁNÍ V JUDIKATUŘE ÚS

První senátní nález sp. zn. IV. ÚS 525/02 ze dne 11. 11. 2003 (N 131/31 SbNU 173), v němž šlo o reálnou vykonatelnost soudních rozhodnutí, konkrétně o otázku přezkumu usnesení o zrušení opravného usnesení, použil pojem legitimní očekávání nejprve ve smyslu používaném orgány Úmluvy. Ústavní soud konstatoval, že ústavněprávní ochrana dopadá i na hmotné zájmy, neomezované jen na hmotné statky (tj. vlastnictví), bez ohledu na formální klasifikaci nároku podle vnitrostátního práva. Na straně druhé však již tento nález založil jistý pojmový zmatek v používání pojmu legitimního očekávání, a to tím, že bez bližší kvalifikace používal pojem legitimního očekávání ve více významech.

Lze říci, že pro výsledek řízení před Ústavním soudem, který není zpochybňován, nebylo nezbytné opřít se o v judikatuře Ústavního soudu nový koncept legitimního očekávání ve smyslu ochrany jiného majetkového nároku než vlastnictví. Ústavní soud by si v tomto případě nepochybně vystačil i s „prostým“ poukazem na ochranu vlastnického práva stěžovatelky; to totiž bylo založeno soudním rozsudkem (stěžovatelka byla úspěšná se svou restituční žalobou, soudy pravomocně vyslovily povinnost na straně povinné osoby uzavřít se stěžovatelkou dohodu o vydání nemovitosti, což podle dobové judikatury bez dalšího stačilo k provedení záznamu vlastnictví v katastru nemovitostí). Pouze z důvodu uvedení v mezidobí zastaralých údajů katastru nemovitostí ve výrokové části rozsudku odmítal příslušný katastrální úřad zápis ve prospěch stěžovatelky provést; nalézací soud se tomu snažil čelit opravným usnesením, které však bylo odvolacím soudem k odvolání povinné osoby zrušeno z důvodu, že nešlo o opravu zřejmé chyby nebo nesprávnosti. To pak bylo stěžovatelkou napadeno v ústavní stížnosti.

Ústavní soud pak v tomto nálezu jedním dechem hovořil o legitimním očekávání i v kontextu obecných principů charakteristických pro správní právo, tj. ve smyslu ochrany očekávání určitého postupu orgánu (orgánů) veřejné moci, které tento orgán svými předchozími akty v adresátu veřejné moci vyvolal nebo v němž adresáta utvrzoval a podle něhož adresát veřejné moci jednal, resp. přizpůsobil mu své jednání. V dané věci Ústavní soud takto nahlížel na ochranu očekávání stěžovatelky, že soud jakožto orgán veřejné moci bude ve své funkci postupovat tak, že jeho rozhodnutí budou i reálně vykonatelná.²

K podpoře stížnostního žádání stěžovatelky Ústavní soud konečně sáhl i k argumentu ochrany legitimního očekávání ve správnost údajů, které jí orgány veřejné moci z katastru nemovitostí v určité fázi restitučního sporu poskytly.

4. RŮZNÉ DRUHY „LEGITIMNÍHO OČEKÁVÁNÍ“ A JEHO OCHRANY

Již ve zmiňovaném prvním senátním nálezu, v němž se vyhovující výrok opíral o koncept ochrany legitimního očekávání, se tedy promítají různé druhy legitimního očekávání, jak jsou známy právní vědě zahraniční. Jde jednak o ochranu legitimního očekávání v souvislosti s ochranou vlastnického práva, v širším smyslu majetku, jednak o ochranu legitimního očekávání jako jednoho z principů ovládajících správní právo, jindy považovaného za součást souboru principů dobré správy³. Ve druhém ze zmiňovaných případů jde typicky o vertikální

² Celá věc by mohla být postavena i ve smyslu ochrany legitimního očekávání stěžovatelky vůči katastrálním úřadům, že její vlastnické právo potvrzené rozsudkem, tj. pravomocným rozhodnutím soudního orgánu veřejné moci, zaznamenají v katastru nemovitostí, toto řešení by však muselo vést k odmítnutí ústavní stížnosti pro nepřipustnost (nevyčerpání správní žaloby proti katastrálnímu úřadu).

³ Hendrych D. a kol.: Správní právo – obecná část. 6. vydání, C. H. Beck Praha, 2006, str. 798.

vztah mezi orgánem veřejné moci a adresátem právní regulace a objevuje se tehdy, kdy orgán veřejné moci vytvoří určitou situaci, jíž adresát regulace s důvěrou v akty vrchnostenského orgánu přizpůsobil své jednání a spoléhal na to, že ve své důvěře nebude zklamán.

Příkladem této koncepce je např. ochrana legitimního očekávání v britském správním právu, založená „ujištěním“ (*representation*) správního orgánu, jeho deklarovanou politikou, směrnicí jeho činnosti či ustálenou aplikační praxí. Z hlediska právních následků ochrany legitimního očekávání může jít o ochranu legitimního očekávání určitého procesního postupu (např. požadavek slyšení stran v případě, že správní orgán hodlá postupovat jinak, než jak adresáti legitimně očekávali, nebo povinnost upozornit je předem na změnu, aby rozhodnutí nebylo překvapivé), anebo se může legitimní očekávání přetavit do hmotného nároku; to např. v případě, že odchýlení se od očekávaného postupu již není možné a subjektu vznikl právem chráněný nárok na určitý výsledek správní činnosti.⁴

Tento druh legitimního očekávání není předmětem tohoto příspěvku. Lze zmínit, že příkladem použití tohoto konceptu legitimního očekávání judikatuře Ústavního soudu je např. série nálezů ve věci účasti tzv. francouzských pojišťenců na sociálním pojištění (např. nález sp. zn. I. ÚS 605/06 ze dne 15. 1. 2008).⁵

Do této skupiny spadá též ochrana legitimního očekávání jako obecný princip komunitárního práva.⁶

V judikatuře Ústavního soudu se objevuje pojem legitimního očekávání též v kontextu určitosti, bezrozpornosti a předvídatelnosti právní úpravy; jde tedy o variaci abstraktních principů ovládajících tvorbu právních předpisů – srov. série nálezů ve věci zániku nároků ustanovených obhájců na odměnu v trestních věcech před novelou trestního řádu, která zánik nároku po uplynutí určité doby stanovila – např. nález sp. zn. I. ÚS 287/04 ze dne 22. 11. 2004 (N 174/35 SbNU 331) a další. V některých nálezech se objevuje legitimní očekávání též v kontextu principu rovnosti – subjekt očekává, že jeho případ bude posouzen obdobně, jako jemu obdobné případy, resp. jinak než v odlišných případech – jde tedy o očekávání rozhodování v linii dosavadní ustálené rozhodovací praxe – v tomto smyslu např. bylo hovořeno o ochraně legitimního očekávání v nálezu sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005, N 16/36 SbNU 173 (šlo o jeden z nálezů týkajících se problematiky tzv. slovenských důchodů), nebo v nálezu sp. zn. II. ÚS 566/05 ze dne 20. 9. 2006, N 170/42 SbNU 455, pojednávajícím o otázkách spojených se změnou judikatury Nejvyššího soudu.

Ústavní soud příliš jednotlivé koncepty legitimního očekávání nerozlišuje a v jeho judikatuře se jednotlivé koncepty překrývají. Nepochybně je správným postřehem, že se překrývat mohou, např. legitimní očekávání vyvolané postupem orgánu veřejné moci při přidělování, resp. odnímání licencí k provozování určité hospodářské činnosti může vyvolat na straně

⁴ Srov. např. rozhodnutí Court of Appeal ve věci Coughlan (R. v. North and East Devon Health Authority, ex p. Coughlan) [1999] L. G. R. 703.

⁵ V těchto nálezech se sice sousloví „legitimní očekávání“ výslovně nepoužívá, implicitně je však i zde tento koncept přítomen – Ústavní soud ovšem ponechal dosud stranou zásadní námitku, zda může správní orgán založit legitimní očekávání jednáním *praeter* nebo dokonce *contra legem* a zda v důsledku ochrany takto založeného legitimního očekávání lze vůči správnímu orgánu napříště postup *praeter* či dokonce *contra legem* soudně vymoci, což jsou otázky, které např. britské soudy důkladně zvažují.

⁶ Srov. Lenaerts and Van Nuffel: Constitutional Law of the European Union, Sweet and Maxwell Ltd., 2005, str. 714, Wyatt and Dashwood's European Union Law, Sweet and Maxwell Ltd., 2006, str. 244 a n.

oprávněného subjektu též zhmotněné legitimní očekávání, že jednou udělená licence nebude svévolně odňata, Ústavní soud by si však jednotlivých koncepcí ochrany legitimního očekávání měl být vědom a měl by umět je rozlišit, a to zejména důsledky, které z nich vyplývají.⁷

5. LEGITIMNÍ OČEKÁVÁNÍ V KONTEXTU ÚSTAVNÍ GARANCE OCHRANY VLASTNICTVÍ, RESP. MAJETKU

Pokud jde o ochranu legitimního očekávání v souvislosti s ochranou majetku, lze konstatovat, že judikatura Ústavního soudu není ustálená a v možnostech jeho praktické uplatnitelnosti značně kolísá. Zásadní význam měl koncept ochrany legitimního očekávání v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.). V tomto nálezu šlo o řešení problematiky tzv. trvalého užívání pozemku a přeměny tohoto institutu na vlastnické právo; novela občanského zákoníku provedená zákonem č. 103/2000 Sb. umožnila tzv. trvalým uživatelům pozemků, aby se na základě žádosti a poté uplynutím lhůty jednoho roku změnilo právo trvalého užívání pozemků na právo vlastnické (§ 879c občanského zákoníku). Den před uplynutím roční lhůty však byla tato ustanovení občanského zákoníku zrušena (zákonem č. 229/2001 Sb.)

Okresní soud v Příbrami napadl derogující novelu občanského zákoníku provedenou zákonem č. 229/2001 Sb. u Ústavního soudu. Ústavní soud ve zmíněném nálezu návrhu vyhověl. Konstatoval, že do vlastnického práva dotčených subjektů zákonodárce nezasáhl, neboť jejich vlastnické právo se nestihlo konstituovat (i když k tomu chyběl pouhý den), shledal však porušení ústavně chráněného nároku, že se uplynutím lhůty vlastníky stanou, jinými slovy porušení jejich zhmotněného legitimního očekávání založeného na zákonu. V dané věci šlo ovšem o incidenční, svou povahou však abstraktní přezkum zákonné normy, nikoli o řešení individuálního případu, v němž by Ústavní soud poskytoval ochranu majetkovému nároku konkrétního subjektu, čímž ovšem byly založeny do budoucna další výkladové problémy.

V rámci *obiter dicta* Ústavní soud poznamenal, že původní zákonná úprava obživne. Obecné soudy v následně vyvolaných sporech trvalých uživatelů o určení vlastnictví k pozemkům, jejichž vlastníky se měli stát, nebyť následného postupu zákonodárce, v tomto duchu i rozhodovaly a Ústavní soud ústavní stížnosti státu proti těmto rozhodnutím odmítl.⁸ Zatím však nebyl konfrontován se složitějšími případy, např. s tím, jaké důsledky mohl mít nález Pl. ÚS 2/02 pro práva třetích osob, např. v situaci, kdy před jeho vyhlášením, příp. před jeho účinností⁹ stát dotčený pozemek ve prospěch třetí osoby převedl. Pokud Ústavní soud dospěl k závěru, že vlastnické právo dotčených trvalých uživatelů retroaktivně porušeno nebylo a došlo pouze k porušení jejich majetkového nároku v poloze legitimního očekávání, že se vlastníky stanou, neměl se tento závěr projevit např. v možnosti vzniku nároku na náhradu škody za porušené legitimní očekávání, spíše než v *ex tunc* konstituovaném vlastnickém

⁷ Srov. výše zmíněné rozlišování mezi procesními a hmotněprávními důsledky ochrany legitimního očekávání ve správním právu; přehledně shrnutí situace v britském správním právu viz např. Craig: Substantive Legitimate Expectations After Coughlan, P. L. 2000, Win, 684-701.

⁸ Srov. usnesení ze dne 3. prosince 2007 sp. zn. IV. ÚS 914/07, ze dne 20. března 2008 sp. zn. III. ÚS 2741/07, ze dne 25. března 2008 sp. zn. IV. ÚS 210/08, ze dne 3. dubna 2008 sp. zn. II. ÚS 1034/07, ze dne 3. dubna 2008 sp. zn. I. ÚS 3084/07, ze dne 24. dubna 2008 sp. zn. III. ÚS 3033/07, ze dne 24. dubna 2008 sp. zn. III. ÚS 2852/07 a ze dne 1. července 2008 sp. zn. IV. ÚS 3151/07, ze dne 11. září 2008 sp. zn. III. ÚS 1952/08, ze dne 16. září 2008 sp. zn. III. ÚS 1911/08, ze dne 19. září 2008 sp. zn. I. ÚS 1422/08.

⁹ Odklad vykonatelnosti nálezu Ústavní soud odložil do konce roku 2004.

právu, jak o tom začaly rozhodovat obecné soudy? Jaký smysl potom mělo rozlišování mezi vlastnickým právem a legitimním očekáváním, že se subjekt vlastníkem stane, když důsledkem nálezu Ústavního soudu je tak jako tak konstituování vlastnického práva?

Problémy spojené s ochranou legitimního očekávání v kontextu ochrany majetku se však tímto specifickým případem, komplikovaným procedurálními aspekty řízení o kontroly norem a spornou otázkou přezkumu derogační novely, nevyčerpávají. Z některých nálezů Ústavního soudu dokonce vyplývá, že z původního výkladového instrumentu pro zaujetí extenzivního výkladu pojmů *possessions / biens* v čl. 1 Dodatkového protokolu se vyvinulo samostatné základní právo na ochranu legitimního očekávání zmnožení majetku, které je způsobilé v některých situacích dokonce operovat proti samotnému vlastnickému právu. V některých nálezech se dokonce objevuje formulace základního práva na legitimní očekávání ochrany majetku, to lze ovšem považovat za stylistickou neobratnost, neboť sama ochrana majetku je ústavně garantována, nikoli jen její očekávání (viz např. nález sp. zn. II. ÚS 14/04 ze dne 25. 1. 2006).

Je-li ovšem dnes čl. 1 Dodatkového protokolu interpretován tak, že jeho ochrana dopadá nejen na majetek v podobě hmotných statků (tzn. na vlastnictví jako věcné právo), ale též na jiné majetkové hodnoty (nároky a pohledávky), a to s pomocí konceptu legitimního očekávání, že tyto majetkové hodnoty budou realizovány, pak nemá další opodstatnění (řečeno matematicky) „vytýkat legitimní očekávání před závorku“ a formulovat je v podobě samostatného základního práva vyplývajícího z těchto ustanovení. Jinými slovy, legitimní očekávání má uplatnění v případě prvotní úvahy o aplikabilitě čl. 1 Dodatkového protokolu (tedy při hledání odpovědi na otázku, jde-li v daném případě o „majetek“ ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu), v dalších krocích testu pak už nemá místo, resp. test je stejný v případě ochrany vlastnictví k věci, i v případě „vlastnictví“ jiného majetku.

Velmi problematickým se jeví koncept ochrany legitimního očekávání zmnožení majetku v horizontálních vztazích, jinými slovy ve sporech o majetek, což jsou začasť spory o lepší právo, ať už vlastnické či jiné závazkové. V takových případech slouží odvolávka na ochranu legitimního očekávání jedné ze stran sporu jen jako ústavněprávní zástěrka pro intervenci Ústavního soudu do řešení sporu o právo před obecnými soudy, tedy přesně v poloze běžné přezkumné instance, přestože se této roli Ústavní soud opakovaně vyhýbá.¹⁰ Jinak řečeno, závěr o porušení legitimního očekávání jedné ze stran sporu obecným soudem, který při rozsuzování, je jen *ex post facto* ospravedlněním vstupu Ústavního soudu do řešení sporu, protože Ústavní soud dospěje k jinému názoru na to, které ze stran před obecnými soudy svědčilo lepší právo. V takových případech si Ústavní soud vypomáhá též extenzivním výkladem pojmu dobré mravy v tom smyslu, že dobré mravy porušuje takový výkon práva, který porušuje ústavně chráněné legitimní očekávání.

Příkladem může být nález sp. zn. I. ÚS 353/04 ze dne 16. 6. 2005 (N 124/37 SbNU 563). V tomto případě Ústavní soud posuzoval spor o vlastnictví nemovitosti a v nálezu dal pokyn obecným soudům ve sporu o určení vlastnictví ochránit obligační právo osoby, která se vlastníkem nestala, která však podle smlouvy „legitimně očekávala“, že se v budoucnu (na

¹⁰ Formální konstatování, že legitimní očekávání nepůsobí mezi stranami horizontálně, nýbrž jen vertikálně mezi jeho nositelem a soudem, který je povinen při rozhodování legitimnímu očekávání poskytnout ochranu, nic neřeší. Je to totéž, jakoby Ústavní soud konstatoval, že garance vlastnického práva nepůsobí horizontálně mezi vlastníkem a ostatními osobami, ale jen ve vztahu mezi vlastníkem a soudem, který má ochranu jeho vlastnickému právu poskytnout.

základě budoucí kupní smlouvy) vlastníkem stane, a to proti vlastnickému právu nynějšího vlastníka nemovitosti, o jehož vlastnictví ani Ústavní soud nepochyboval. Důsledkem takového řešení může být patová situace, kdy ten, kdo je zapsán v katastru nemovitostí jako skutečný vlastník, své vlastnictví neprosadí proti nevlastníku, který předmět jeho vlastnictví z titulu legitimního očekávání, že se vlastníkem někdy stane, drží, vlastnické právo však sám vydržet nikdy nemůže, neboť tomu brání stav zápisu v katastru nemovitostí a absence dobré víry na jeho straně. Dalším příkladem může být náleží sp. zn. I. ÚS 544/06 z 3. 12. 2007, v němž Ústavní soud přikázal ochránit domnělé vlastnictví peněžité částky, resp. legitimní očekávání na zachování jejího vlastnictví, založené rozhodnutím soudu o dědictví, do jehož aktiv byla tato částka nesprávně zahrnuta, proti jejímu skutečnému vlastníku a oprávněnému dědici, čímž vystavil pochybnostem celou civilistickou koncepci ochrany oprávněného dědice. Do této sporné kategorie použití konceptu legitimního očekávání spadá i náleží sp. zn. I. ÚS 185/04 ze dne 14. 7. 2004 (N 94/34 SbNU 19), jímž Ústavní soud vstoupil do řešení sporu o odměnu sjednanou v pracovní smlouvě. Ústavní soud nesouhlasil s řešením obecných soudů a přikázal respektovat legitimní očekávání stěžovatele, že mu nárok na odměnu vznikl, protože se domníval, že podmínky sjednané ve smlouvě splněny byly. Právě o to, zda smluvní podmínka byla či nebyla splněna, byl však veden celý soudní spor a odůvodnění intervence Ústavního soudu tím, že zaměstnanec měl v případě splnění smluvní podmínky legitimní očekávání, že se mu dostane sjednané odměny, je konstatací samozřejmého a zakrývá skutečný kasační důvod, jímž bylo nepochybně přesvědčení Ústavního soudu, že podmínky smlouvy splněny byly a že stěžovatel měl před obecnými soudy uspět. Je zřejmé, že zapojení „legitimního očekávání“ zde nepředstavovalo žádnou přidanou hodnotu k dosažení spravedlivého řešení soukromoprávního sporu, neboť obě spořicí se strany měly protichůdná očekávání a legitimitu prvního proti druhému konstatoval *ex post facto* až Ústavní soud, a to k jedinému důkazu, jímž byl soudní spis. Přitom ke stejnému, věcně spravedlivému výsledku by bylo lze dospět s využitím standardních metod přezkumu rozhodnutí obecných soudů, např. konstatováním extrémního nesouladu mezi vykonanými skutkovými zjištěními a z nich vyvozenými právními závěry, či poukazem na koncepci ochrany slabšího účastníka pracovněprávního vztahu.

Zapojení konceptu legitimního očekávání do řešení sporů o majetek se kromě toho dostává do kolize s původním kontextem, v němž orgány evropské Úmluvy tento pojem používaly a používají. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva totiž vyplývá, že o legitimním očekávání nerušeného užívání majetku lze hovořit jen tam, kde jde *prima facie* o nesporný hmotný zájem, opírající se o nezpochybňovaný titul.¹¹ Ostatně v kontextu ochrany vlastnictví hmotných statků Evropský soud pro lidská práva zdůrazňuje, že ochrana čl. 1 Dodatkového protokolu dopadá na existující majetek a negarantuje právo na nabytí majetku či úspěch ve sporu o majetek.¹² I Ústavní soud v řadě usnesení v restitučních věcech tyto závěry citoval a též z náleží judikatury vyplývá, že ústavně chráněny jsou nároky (pohledávky) *prima facie* nesporné, vymahatelné, rozumně podložené.¹³

O co se tedy podle judikatury Ústavního soudu může hmotný majetkový nárok, na jehož realizaci má jeho nositel legitimní očekávání, opírat?

¹¹ Srov. např. Pine Valley Developments proti Irsku ze dne 29. 11. 1991.

¹² Srov. např. Marckx proti Belgii ze dne 13. 6. 1979.

¹³ Viz např. náleží sp. zn. IV. ÚS 1133/07 z 20. prosince 2007. Z tohoto náleží, resp. ze zde citovaného usnesení Ústavního soudu též vyplývá, že legitimní očekávání nelze hledat ve sporu účastníků o určení vlastnického práva, resp. o odstranění duplicitního zápisu v katastru nemovitostí.

Nepochybně kvalitu nesporné, rozumně podložené a vymahatelné pohledávky má pohledávka (nárok) přiznaná individuálním právním aktem. Legitimní očekávání lze vedle toho opírat přímo o zákon (např. očekávání, že se trvalí uživatelé pozemků stanou po splnění podmínek a uplynutí lhůty vlastníky pozemků – viz citovaný náleží Pl. ÚS 2/02 – nebo očekávání, že se soudcům dostane tzv. dalšího platu soudců – viz např. odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka k nálezům Pl. ÚS 9/05 a Pl. ÚS 43/04 ze dne 14. 7. 2005). Legitimní očekávání lze dále podepřít sérií nálezů Ústavního soudu (např. očekávání, že se osobám splňujícím podmínky dostane vyrovnávacího příspěvku ke slovenskému důchodu – viz např. náleží sp. zn. II. ÚS 156/06 ze dne 6. března 2008), případně sérii nálezů Ústavního soudu ve spojení s ustanovením zákona (např. očekávání církví a náboženských společností, že jim bude restituován majetek, založené existencí blokačních paragrafů v tzv. restitučních předpisech a podpořené několika nálezů Ústavního soudu, které takové legitimní očekávání konstatovaly – viz např. náleží sp. zn. II. ÚS 528/02 z 2. února 2005, stanovisko pléna Pl. ÚS-st. 22/05 z 1. listopadu 2005). Legitimní očekávání se může opírat o zavedenou aplikační praxi (např. zmíněná série nálezů ve věci tzv. francouzských pojištěnců nebo série nálezů ve věci odměn ustanovených obhájců a jejich prekluze, při absenci jasných přechodných ustanovení). Tady už se ale dostáváme na pole jiných druhů legitimního očekávání, jak o tom bylo hovořeno výše.

V kontextu tvrzení, že legitimní očekávání je samostatné základní právo, se mohou objevit další výkladové problémy. Např., jde-li o majetkové právo, stíhají ho obecné atributy majetkového práva? Promlčuje se? Pokud ano, pak odkdy? Anebo se nepromlčuje stejně jako vlastnické právo, od něhož je odvozováno? Náleží Ústavního soudu dosud jednoznačnou odpověď nedávají. Např. stanovisko Pl. ÚS-st 21/05 z 1. listopadu 2005 hovoří o tom, že legitimní očekávání na obnovení vlastnického práva osoba pozbude „po uplynutí mnoha desetiletí“, tedy něco jako mimořádné vydržení vlastnictví proti nositeli legitimního očekávání, že se jeho někdejší vlastnictví obnoví. Sporné je nepochybně, zda, od kdy a za jak dlouho se začne promlčovat legitimní očekávání církví a náboženských společností na restituci jejich majetku, jestliže navíc Ústavní soud v jiném výše citovaném nálezů potvrzuje, že v případě ústavní garance ochrany majetku musí jít o pohledávku nespornou, a zde se předpokládá přijetí komplexní právní úpravy definující podmínky restituce. Nebo měl Ústavní soud v těchto rozhodnutích na mysli legitimní očekávání jiného typu?

6. ZÁVĚR

Lze v tuto chvíli pracovně uzavřít, že koncept legitimního očekávání v judikatuře Ústavního soudu si zasluhuje hlubší zkoumání, a vyslovit předpoklad, že zatímco v kontextu ochrany majetku by měl tento koncept ustupovat do pozadí (případně se omezit jen na otázku, zda je příslušná ústavněprávní garance ochrany majetku aplikovatelná, přičemž v dalších krocích by již měl být test ústavnosti shodný pro všechny druhy majetku), ve smyslu ochrany legitimního očekávání vyvolaného akty orgánů veřejné moci má před sebou tento koncept slibnější budoucnost, avšak za předpokladu pečlivého vážení právních následků, které prosazování tohoto konceptu pro legalitu výkonu veřejné správy může mít.

Literatura:

- Craig: Substantive Legitimate Expectations After Coughlan, P. L. 2000, Win, 684-701
- Hendrych D. a kol.: Správní právo – obecná část. 6. vydání, C. H. Beck Praha, 2006, str. 798.

Kontaktní údaje na autora – email:
langasek@usoud.cz