



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 142

Rozeslána dne 6. září 2002

Cena Kč 21,80

O B S A H:

- 403. Nález Ústavního soudu ze dne 25. června 2002 ve věci návrhu na zrušení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů
 - 404. Nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002 ve věci návrhu na zrušení ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
 - 405. Nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002 ve věci návrhu na zrušení části ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
-

403

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 25. června 2002 v plénu o návrhu Vrchního soudu v Praze na zrušení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů,

takto:

Ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, se dnem 31. března 2003 zrušují.

Odůvodnění

I.

Ústavní soud obdržel dne 23. listopadu 2001 návrh Vrchního soudu v Praze na zrušení ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, (dále také jen „zákon o konkursu a vyrovnání“).

Senát 1 Ko Vrchního soudu v Praze, složený z předsedy senátu JUDr. Františka Kučery a soudců JUDr. Jiřího Karety a JUDr. Jiřího Goldsteina, v řízení o odvolání správce konkursní podstaty JUDr. V. L. proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. dubna 2001 č. j. 99 K 76/2000-28 ve věci konkursu na majetek obchodní společnosti B. E., s. r. o., (dále jen „úpadce“) vedené u Městského soudu v Praze dospěl podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) k závěru, že ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání jsou v rozporu s čl. 9, 26 a 28 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), protože podle § 109 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) řízení přerušil a podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, předložil věc Ústavnímu soudu. Spolu s návrhem na zrušení uvedených zákonných ustanovení byl Ústavnímu soudu předložen i spis Městského soudu v Praze sp. zn. 99 K 76/2000.

Z předloženého spisu a návrhu soudu bylo soudcem zpravodajem zjištěno následující:

Usnesením ze dne 6. února 2001 č. j. 99 K 76/2000-11 Městský soud v Praze prohlásil na majetek úpadce konkurs a správcem ustavil JUDr. V. L. (dále jen „správce“). Usnesením téhož soudu ze dne 17. dubna 2001 č. j. 99 K 76/2000-28 bylo schváleno, aby správce vyloučil z podstaty úpadcovu nedobytnou pohledávku a tři telefonní karty (výrok I.) a prohlášený konkurs pro nedostatek úpadcova majetku podle § 44 odst. 1 písm. d) zákona o konkursu a vyrovnání zrušil (výrok II.). Soud dále schválil vyúčtování hotových výdajů správce ve výši 1 193,60 Kč a jeho odměnu ve výši 10 000 Kč, vyslovil zároveň, že tyto pohledávky správce nebudou uspokojeny, neboť majetek podstaty nepostačuje k úhradě nákladů konkursu (výrok III.), a správci uložil, aby do třiceti dnů oznámil soudu, zda uzavřel účetní knihy a sestavil účetní závěrku (výrok IV.). V odůvodnění svého rozhodnutí stran výroku III. uvedl, že nároky správce na zaplacení jeho hotových výdajů a odměny, přestože byly soudem přiznány, nemohly být uspokojeny, neboť nebyl zpeněžen žádný majetek z konkursní podstaty a naopak jediný majetek byl ze soupisu konkursní podstaty vyloučen. Nároky správce nebylo možno uspokojit ani ze zálohy na náklady konkursu, protože ta v dané věci nebyla složena, neboť navrhovatel domáhající se prohlášení konkursu byl od této povinnosti podle § 5 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání osvobozen coby úpadcův věřitel domáhající se uspokojení mzdového nároku.

Proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. dubna 2001 č. j. 99 K 76/2000-28 podal správce do výroku III. odvolání, v němž poukázal zejména na skutečnost, že předmětné usnesení v daném výroku není vykonatelné, neboť správcova pohledávka nebude a ani nemůže být nikým uhrazena, ačkoli správce splnil všechny povinnosti, které mu ukládá zákon a které mu byly uloženy soudem. Proto namítl, že dané rozhodnutí je v rozporu s čl. 26 Listiny a navrhl, aby odvolací soud v napadeném rozsahu usnesení soudu prvního stupně změnil a rozhodl, že výdaje a odměnu je správci povinná uhradit Česká republika.

Vrchní soud v Praze jako soud odvolací přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení jeho vydání předcházející

podle § 212 o. s. ř. (věc je u tohoto soudu vedena pod sp. zn. 1 Ko 257/2001) a shledal, že je namístě postupovat přiměřeně podle § 109 odst. 1 písm. c) o. s. ř.

Podle navrhovatelova názoru v řízení před Ústavním soudem v daném případě není sporu o tom, že správce má podle § 8 odst. 3 věty první zákona o konkursu a vyrovnání nárok na odměnu a na náhradu hotových výdajů, jenž z pohledu ústavního je odůvodněn ustanoveními čl. 9, 26 a 28 Listiny. Navrhovatel v této souvislosti připomíná, že správce nevznnesl žádné námitky vůči té části rozhodnutí Městského soudu v Praze, jež vychází z uvedeného ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání a § 8a vyhlášky č. 476/1991 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, jíž soud schválil vyúčtování hotových výdajů správce a jeho odměnu. Za zásadní pro posouzení důvodnosti odvolání při nesporném skutkovém stavu věci, kdy v konkursní podstatě nejsou žádné prostředky a záloha na náklady konkursu nebyla složena, pak považuje otázku, zda lze správci za takovéto situace zcela odepřít plnění, jehož by se mu jistě dostalo v případě, kdy by tento nárok bylo z čeho uspokojit.

Ustanovení § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání nestanoví než výlučný okruh zdrojů, z nichž je možno zákonné požadavky správce uspokojit, což lze podle navrhovatelova názoru akceptovat pouze v případě, že alespoň v jednom z těchto zdrojů se nacházejí prostředky, které lze k úhradě správcových nároků použít. K tomu, aby nedošlo k porušení základních práv plynoucích z čl. 9, 26 a 28 Listiny, nutno podle Vrchního soudu v Praze vyžadovat, aby od povinnosti zaplatit zálohu na náklady konkursu nebyl a priori osvobozen nikdo. Vznik této situace umožňuje ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání. U vědomí potřeby nástroje k odstraňování tvrdosti navrhovatel v této souvislosti poznamenává, že soud nemusí vymáhat zálohu (popř. nemusí řízení pro její nezaplacení zastavit) v těch případech, ve kterých se v konkursní podstatě nacházejí prostředky, z nichž lze náklady konkursu pokrýt.

Zákonná úprava, která osvobozuje některé osoby od placení zálohy a neumožňuje uspokojit zákonné a oprávněné nároky správce ani z prostředků státu, jehož orgán přitom takto poškozenou osobu do funkce správce ustavil, pak podle přesvědčení Vrchního soudu v Praze je v rozporu s čl. 9, 26 a 28 Listiny. Proto postupoval v předmětné věci soud přiměřeně podle § 109 odst. 1 písm. c) o. s. ř., § 66a odst. 1 a § 66b odst. 3 zákona o konkursu a vyrovnání a podal podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb. Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání.

II.

Podle § 42 odst. 3 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zaslal Ústavní soud předmětný návrh Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Ve svém vyjádření ze dne 7. ledna 2002 předseda Poslanecké sněmovny prof. Ing. Václav Klaus, CSc., uvádí, že předmětný návrh směřuje proti ustanovením, která byla do zákona o konkursu a vyrovnání vložena zákonem č. 105/2000 Sb., kterým se mění zákon o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a to na základě návrhu, který Poslanecká sněmovně předložila poslankyně JUDr. Eva Dundáčková (sněmovní tisk 219). Zákon schválila Poslanecká sněmovna na své 24. schůzi dne 4. dubna 2000 ve znění pozměňovacích návrhů Senátu. Ustanovení, kterých se návrh na zrušení týká, schválila Poslanecká sněmovna na své 21. schůzi dne 28. ledna 2000 na základě pozměňovacích návrhů podle sněmovního tisku 219/5. Napadené ustanovení § 8 odst. 3 věty druhé bylo navrženo usnesením č. 74 ústavněprávního výboru, sněmovní tisk 219/4, které Poslanecká sněmovna ve druhém čtení vzala za základ dalšího projednávání návrhu zákona. Ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé bylo navrženo poslancem Ivanem Pilipem v průběhu projednávání návrhu zákona ve druhém čtení jako pozměňovací návrh k návrhu ústavněprávního výboru. S tímto návrhem se Poslanecká sněmovna ztotožnila poměrem hlasů 102 pro a 45 proti z přítomných 153 poslanců. Při projednávání návrhu zákona v Senátu nedoznala napadená ustanovení žádné změny.

Předseda Poslanecké sněmovny dále ve svém vyjádření uvedl, že dne 28. ledna 2000 bylo při hlasování o návrhu předmětného zákona na 21. schůzi Poslanecké sněmovny přítomno 152 poslanců, z nichž pro návrh zákona bylo 128 a 1 byl proti. Na 24. schůzi Poslanecké sněmovny dne 4. dubna 2000 při hlasování o návrhu zákona ve znění pozměňovacích návrhů navržených Senátem podle sněmovního tisku 219/7 bylo přítomno 181 poslanců, z nichž pro zákon hlasovalo 98 a 81 bylo proti. S ohledem na uvedené skutečnosti se ve vyjádření konstatuje, že předmětný zákon ve znění postoupeném Senátem byl schválen potřebnou většinou poslanců zákonodárneho sboru, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli, byl řádně vyhlášen a že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že daný zákon je v souladu s Ústavou, ústavním pořádkem a právním řádem. Poslanecká sněmovna ponechává na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost napadených ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání a vydal příslušné rozhodnutí.

Podle § 42 odst. 3 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zaslal Ústavní soud předmětný návrh i Senátu Parlamentu České republiky. Ve svém vyjádření ze dne 8. ledna 2002 jeho předseda doc. JUDr. Petr Pithart úvodem konstatuje, že předmětný návrh směřuje proti ustanovením, která byla do

zákonu o konkursu a vyrovnání vložena zákonem č. 105/2000 Sb. Tuto novelu zákona o konkursu a vyrovnání projednala Poslanecká sněmovna dne 28. ledna 2000 na 21. schůzi, přičemž pro přijetí návrhu hlasovalo v hlasování č. 538 ze 152 přítomných poslanců 128 a 1 byl proti. Návrh zákona byl Senátu předložen dne 7. února 2000, v souladu s jednáním řádem Senátu byl příkázán k projednání ústavněprávnímu výboru a výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu. Ústavněprávní výbor projednal návrh zákona dne 23. února 2000 a přijal k němu usnesení č. 159, ve kterém doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Rovněž výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu na své schůzi, konané dne 23. února 2000, dospěl k závěru doporučit Senátu vrácení návrhu Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (usnesení č. 247). V rámci rekapitulace průběhu zákonodárného procesu se dále ve vyjádření uvádí, že Senát návrh předmětného zákona projednal na své 16. schůzi druhého funkčního období, konané dne 1. března 2000, a svým usnesením č. 302 jej vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Pro vrácení návrhu zákona s pozměňovacími návrhy hlasovalo v hlasování č. 143 z 53 přítomných senátorů 52 a 1 se hlasování zdržel. Poslanecká sněmovna návrh zákona pak opětovně projednala dne 4. dubna 2000 na své 24. schůzi a ve znění pozměňovacích návrhů přijatých Senátem jej schválila usnesením č. 902, když se pro něj v hlasování pořadového čísla 32 ze 181 přítomných vyslovilo 98 poslanců a 81 poslanců bylo proti. Ve vyjádření se připomíná, že pozměňovací návrhy Senátu se předmětných ustanovení dotkly pouze okrajově, a to v rovině terminologické, kdy bylo v § 5 odst. 1 slovo „pracovníků“ nahrazeno slovem „zaměstnanců“.

K podanému návrhu na zrušení ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání předseda Senátu konstatuje, že Senát neshledal v osvobození od zaplacení zálohy na náklady konkursu v případech týkajících se mzdových nároků zaměstnanců porušení čl. 9, 26 a 28 Listiny, když sdílí přesvědčení, že praxe zcela nepochybně ukázala na nutnost zvýšené ochrany mzdových nároků zaměstnanců (což se promítlo v § 32 zákona o konkursu a vyrovnání). Ve vyjádření se připouští, že je otázkou, zda tam, kde návrhovaatel není schopen zálohu zaplatit, by nebylo praktické přenést tuto povinnost ze zákona na osoby povinné podat návrh na konkurs (§ 3) tak, aby ji zaplatily ze svého, pokud návrh na prohlášení konkursu nepodaly nebo podaly opožděně, či přenést náklady spojené s činností správce konkursní podstaty na subjekt, který správce ustavil. V závěru předseda Senátu vyslovuje přesvědčení, že Senát si je vědom skutečnosti, že napadeným ustanovením došlo v daném případě k disproporcii mezi zájmem společnosti na urychleném a spravedlivém průběhu konkursního řízení a právem správce konkursní podstaty na odměnu za práci, kterou vykonal, nesouhlasí však s argumentací o rozporu s čl. 28 Listiny, neboť správce konkursní podstaty nevykonává tuto činnost jako zaměstnanec.

III.

Podle ustanovení § 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. Ústavní soud může se souhlasem účastníků upustit od ústního jednání, nelze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Vzhledem ke skutečnosti, že citované ustanovení lze vztáhnout na posouzení předmětné věci, Ústavní soud si vyžádal od účastníků řízení vyjádření, zdali souhlasí s upuštěním od ústního jednání. Podáním ze dne 28. května 2002 předseda senátu 1 Ko Vrchního soudu v Praze a podáními z téhož dne rovněž předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a ze dne 29. května 2002 předseda Senátu Parlamentu České republiky vyjádřili s návrhem Ústavního soudu svůj souhlas.

Podle § 56 zákona č. 182/1993 Sb. se nález Ústavního soudu vyhláší vždy veřejně, a to i v případech, kdy se na základě § 44 odst. 2 tohoto zákona upustilo od ústního jednání. Ústavní soud stanovil veřejné vyhlášení nálezu v předmětné věci na 16. července 2002.

IV.

Ústavní soud nejprve zkoumal, jak mu ukládá § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, byl-li zákon č. 105/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

Z předložených sněmovních tisků a těsnopiseckých zpráv, jakož i vyjádření účastníka řízení bylo zjištěno, že schůze, na níž se o zákonu hlasovalo, se zúčastnil dostatečný počet poslanců, resp. senátorů. Poté, co Senát vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně, ta zákon schválila ve znění Senátem přijatých pozměňovacích návrhů. Zákon byl přitom přijat potřebným počtem hlasů (když dne 28. ledna 2000 na 21. schůzi pro přijetí návrhu hlasovalo v hlasování č. 538 ze 152 přítomných poslanců 128 a 1 poslanec byl proti, dne 1. března 2000 pro vrácení návrhu zákona s pozměňovacími návrhy hlasovalo v hlasování č. 143 z 53 přítomných senátorů 52 senátorů a 1 senátor se hlasování zdržel a dne 4. dubna 2000 na své 24. schůzi Poslanecká sněmovna návrh předmětného zákona ve znění pozměňovacích návrhů přijatých Senátem schválila usnesením č. 902, když se

pro něj v hlasování pořadového čísla 32 ze 181 přítomných vyslovilo 98 poslanců a 81 poslanců bylo proti). Předmětný zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl pod č. 105/2000 Sb. řádně vyhlášen v části 32 Sbírky zákonů, která byla rozeslána dne 25. dubna 2000, a podle čl. VIII nabyl účinnosti dne 1. května 2000.

V.

Dikce napadených zákonných ustanovení je následující:

Ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání: „Pokud pohledávka navrhovatele vyplývá ze mzdových nároků, je navrhovatel od zaplacení zálohy osvobozen s výjimkou zaměstnanců uvedených v § 67b.“.

Ustanovení § 8 odst. 3 věty druhé téhož zákona: „Nároky správce se uspokojují z konkursní podstaty, a pokud k tomu nestačí, ze zálohy na náklady konkursu složené navrhovatelem.“.

VI.

Smyslem a účelem zákona o konkursu a vyrovnání podle § 1 zákona č. 328/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je uspořádání majetkových poměrů dlužníka, který je v úpadku. Dlužník je v úpadku, má-li více věřitelů a není-li schopen po delší dobu plnit své splatné závazky. Fyzická osoba, je-li podnikatelem, a právnická osoba je v úpadku i tehdy, jestliže je předlužena. Konkursní řízení představuje tudíž speciální proceduru spjatou s určitým veřejnoprávním zásahem za účelem uspořádání majetkových poměrů všech subjektů dotčených dlužníkovým úpadkem.

Obligatorní, pojmovou součástí konkursního řízení je ustavení správce konkursní podstaty (§ 8 zákona o konkursu a vyrovnání). Podle shodného názoru judikatury i doktríny správce konkursní podstaty není účastníkem konkursního řízení; jako zvláštní procesní subjekt má však samostatné postavení jak vůči úpadci, tak vůči konkursním věřitelům, a nelze jej považovat za zástupce konkursních věřitelů ani za zástupce úpadce (viz stanovisko Nejvyššího soudu Cpjn 19/98, publikované ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 7/1998; K. Eliáš, Konkurs. Právník č. 2/1995, str. 123; F. Zoulík, Zákon o konkursu a vyrovnání. Komentář. 3. vyd., Praha 1998, str. 63 – 70; J. Zelenka, J. Maršíková, Zákon o konkursu a vyrovnání a předpisy související. Komentář. Praha 2002, str. 159).

Doktrína řadí správce konkursní podstaty mezi zvláštní veřejnoprávní orgány, přičemž jeho úkolem je zajištění řádného průběhu konkursu (viz. K. Eliáš, Konkurs. Právník č. 2/1995, str. 123; H. Hrstková, R. Tománek, Některé základní otázky zákona o konkursu a vyrovnání. Právo a podnikání č. 10/1994, str. 27 a násl.; Fr. Štajgr, Konkursní právo. Praha 1947, str. 71).

S vymezením doktrinárním se Ústavní soud ztotožňuje, vycházející z hledisek vymezujících pojem veřejnoprávního orgánu. Jsou jimi veřejný účel, způsob ustavení a pravomoc. Veřejný účel instituce správce konkursní podstaty nutno spatřovat v akceptaci omezeného veřejného zásahu do řešení majetkových vztahů, jež se dostaly do krizové situace. Způsob jeho ustavení je dán rozhodnutím státního orgánu (soudu). Jeho oprávnění, jež jsou zakotvena v řadě ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání (§ 14, § 17 až 20, § 24, § 26 až 29), vzhledem ke své heteronomní povaze (když správce nelze považovat za zástupce konkursních věřitelů ani za zástupce úpadce) pak představují výkon pravomoci (na rozdíl od heteronomní povahy veřejnoprávních aktů akty soukromoprávní – právní úkony – mají povahu autonomní).

Správcem je fyzická nebo právnická osoba zapsaná v seznamu správců, ustavená soudem (§ 8 zákona o konkursu a vyrovnání). Správce má přitom nárok na odměnu a na náhradu hotových výdajů (§ 8 odst. 3 uvedeného zákona). Tyto částky jsou pak součástí nákladů konkursu. Podle § 8 odst. 3 zákona o konkursu a vyrovnání se nároky správce uspokojují z konkursní podstaty, a pokud k tomu nestačí, ze zálohy na náklady konkursu složené navrhovatelem.

Z navrhovatelovy obecné povinnosti zaplatit zálohu na náklady konkursu zákon zakotvuje výjimku, podle které, vyplývá-li navrhovatelova pohledávka ze mzdových nároků, je navrhovatel od zaplacení zálohy osvobozen s výjimkou vedoucích pracovníků dlužníka a osob jim blízkých (§ 5 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání). Smyslem a účelem této výjimky, jak na tuto skutečnost poukazuje vyjádření Senátu, byla nutnost zvýšené ochrany mzdových nároků zaměstnanců (což se promítlo rovněž v § 32 zákona o konkursu a vyrovnání). Ústavní soud sdílí v této souvislosti přesvědčení zákonodárce, dle něhož osvobození od zaplacení zálohy na náklady konkursu v uvedených případech a účel, jenž byl tímto opatřením zákonodárcem sledován, není v rozporu s ústavním pořádkem, z pohledu navrhovatelovy argumentace pak zejména s ustanoveními čl. 9, 26 a 28 Listiny.

Uvedená zákonná konstrukce umožňuje vzniknout situaci, kdy v konkursním řízení není zpeněžen žádný majetek z konkursní podstaty a záloha na náklady konkursu nebyla složena, neboť navrhovatel domáhající se prohlášení konkursu byl od této povinnosti podle § 5 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání osvobozen coby úpadcův věřitel domáhající se uspokojení mzdového nároku. Za těchto okolností ustanovení § 8 odst. 3 věty druhé zákona nezakotvuje další alternativní zdroj, z něhož lze uspokojit nároky správce.

V této souvislosti nutno poukázat i na vývoj zákonné úpravy konkursu a vyrovnání, jež v novele zákona č. 328/1991 Sb. provedené zákonem č. 94/1996 Sb. opustila zásadu vyhledávací v konkursním řízení při zjišťování majetku úpadce před prohlášením konkursu. Podle důvodové zprávy k novelou nově vloženému ustanovení § 12a „soud napříště nebude mít povinnost před prohlášením konkursu zjišťovat rozsah majetku, ale zamítne návrh jen při zřejmém nedostatku potřebného majetku“. Účelem této novely bylo nejenom dosáhnouti urychlení konkursního řízení, ale zejména odstranit nahrazování funkce správce konkursní podstaty soudem.

Otázkou první, již nutno v dané věci zodpovědět, je, zdali výkon funkce správce konkursní podstaty ústavně spadá pod rámec, jenž je vymezen čl. 9 odst. 2 Listiny, resp. čl. 4 odst. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

Nejsou-li splněny důvody podle čl. 9 odst. 2 Listiny, podle odstavce 1 téhož ustanovení Listiny nesmí být nikdo podroben nuceným pracím nebo službám. Obdobně podle čl. 4 odst. 2 Úmluvy se od nikoho nebude vyžadovat, aby vykonával nucené nebo povinné práce, přičemž za „nucenou nebo povinnou práci“ se podle čl. 4 odst. 3 Úmluvy nepovažují přesně vymezené okruhy prací a služeb.

K interpretaci daných ustanovení, a to ve věci, jejímž předmětem byla otázka stanovení odměny a náhrady hotových výdajů obhájci ustanovenému podle § 39 trestního řádu (dále jen „tr. ř.“), se Ústavní soud vyjádřil ve stanovisku sp. zn. Pl. ÚS – st. 1/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále jen „Sbírka rozhodnutí“), svazek 9, str. 471 a násl. Konstatoval, že čl. 40 odst. 3 Listiny představuje speciální ústavní garanci práva na obhajobu, čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny zakotvuje ústavní mechanismus jejího zabezpečení. Podle něj se nejedná o nucenou práci nebo službu v případě jednání uloženého zákonem pro ochranu práv druhých. V případě nutné obhajoby se tudíž nejedná o nucenou práci, protože důvody nutné obhajoby, jakož i postup ustanovení obhájce při jejich naplnění jsou stanoveny zákonem (§ 36 a násl. tr. ř.), a to pro ochranu práva na obhajobu (čl. 40 odst. 3 Listiny). Ustanovení čl. 9 odst. 2 Listiny představuje nástroj ochrany celé řady svou povahou velmi rozdílných hodnot (například nástroj ochrany národních obrany, odstraňování důsledků živelních pohrom, nehod, ochrany života, zdraví nebo majetku). Lze si představit situace podle čl. 9 odst. 2 Listiny, ve kterých by k poskytnutí žádné náhrady nedošlo (například při odstraňování důsledků živelních pohrom). Kritériem, jímž by se měl zákonodárce při stanovování náhrad za jednání podle čl. 9 odst. 2 Listiny řídit, není tudíž princip ekvivalence, nýbrž princip proporcionality. Z hlediska ústavního je rozhodné, zdali se případný rozpor mezi rozsahem prací a služeb a náhradou dotýká čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny intenzitou narušující princip proporcionality, tj. způsobem spojujícím nepřiměřenou pracovní zátěž k úrovni přiznané odměny a náhrady hotových výdajů. Ústavní soud v této souvislosti odkázal rovněž na analogický právní názor vyslovený Evropským soudem pro lidská práva ve věci Van der Mussele v. Belgium (1983). Vycházejí z povahy věci, Ústavní soud vyloučil dopad ustanovení čl. 28 Listiny na posouzení dané věci.

Podle názoru Ústavního soudu právní názor vyjádřený ve stanovisku sp. zn. Pl. ÚS – st. 1/96 se na věc ústavnosti § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání nevztahuje. Výkon funkce správce konkursní podstaty na základě ustavení soudem z pohledu ústavního pod rámec práce nebo služby uložené zákonem pro ochranu práv druhých podle čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny podřadit nelze.

Podle § 8 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání se totiž správce zásadně vybírá ze seznamu správců, který vede soud příslušný k řízení, přičemž do seznamu správců lze zapsat fyzickou osobu nebo veřejnou obchodní společnost toliko tehdy, jestliže se zápisem souhlasí. Osoba zapsaná do seznamu může své ustavení správcem odmítnout, jen jsou-li pro to důležité důvody. Výjimečně může soud ustavit správcem i osobu do seznamu správců nezapsanou, pokud s ustavením souhlasí. Uvedeným mechanismem je zajištěn buď implicitní, předem daný obecný souhlas s výkonem funkce správce, nebo souhlas konkrétní pro daný případ. Proto výkon této funkce nesplňuje znak absence souhlasu jako podmínky výkonu práce nebo služby ve smyslu čl. 9 odst. 2 Listiny, resp. čl. 4 odst. 3 Úmluvy.

Výkon funkce správce konkursní podstaty není součástí zaměstnaneckého vztahu, a tudíž svým obsahem, jakož i účelem a smyslem na něj nedopadá ustanovení čl. 26 Listiny. Není dále podnikáním ani provozováním jiné hospodářské činnosti, a nelze jej tudíž z pohledu ústavního podřadit pod rámec vymezený čl. 26 Listiny.

Pokud byla jako východisko akceptována teze, dle níž lze správce konkursní podstaty zařadit mezi zvláštní

veřejnoprávní orgány, pak z pohledu ústavního je pro danou věc klíčovou otázka ústavních kautel odměňování a úhrada nákladů spojených s výkonem veřejných funkcí.

Tyto kautely jsou dány normativním obsahem, plynoucím z ústavního principu rovnosti (čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny). Při chápání ústavního principu rovnosti se Ústavní soud ztotožnil [a to zejména v nálezech ve věcech vedených pod sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (Sbírka rozhodnutí, svazek 1, nález č. 25; vyhlášen pod č. 131/1994 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 36/93 (Sbírka rozhodnutí, svazek 1, nález č. 24; vyhlášen pod č. 132/1994 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 5/95 (Sbírka rozhodnutí, svazek 4, nález č. 74; vyhlášen pod č. 6/1996 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 9/95 (Sbírka rozhodnutí, svazek 5, nález č. 16; vyhlášen pod č. 107/1996 Sb.)] s chápáním ústavního principu rovnosti, jak byl vyjádřen Ústavním soudem ČSFR ve věci sp. zn. Pl. ÚS 22/92 (Sbírka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, str. 42): „Je věcí státu, aby v zájmu zabezpečení svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani zde však nesmí postupovat libovolně... Pokud zákon určuje prospěch jedné skupiny a zároveň tím stanoví neúměrné povinnosti jiné, může se tak stát pouze s odvoláním na veřejné hodnoty.“ Ústavní soud tím odmítl absolutní chápání principu rovnosti, přičemž dále konstatoval: „rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy“ (Pl. ÚS 36/93). Obsah principu rovnosti tím posunul do oblasti ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování subjektů a práv. Hledisko první spatřuje tudíž ve vyloučení libovůle. Hledisko druhé vyplývá z právního názoru vyjádřeného v nálezu ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (Sbírka rozhodnutí, svazek 3, nález č. 29; vyhlášen pod č. 168/1995 Sb.): „Nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity, zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti. To se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva, např. práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny, některého z politických práv podle čl. 17 a násl. Listiny apod.“ (shodně Pl. ÚS 5/95). Hlediskem druhým při posuzování protiústavnosti právního předpisu zakládajícího nerovnost je tedy tímto založené dotčení některého ze základních práv a svobod. Jinými slovy řečeno, Ústavní soud ve své judikatuře interpretuje ústavní princip rovnosti ve smyslu akcesorické i neakcesorické rovnosti.

Vzhledem k rozmanitosti účelů veřejných funkcí z ústavního pořádku neplynou přímo kautely týkající se zdrojů odměn a úhrady nákladů spjatých s jejich výkonem, jakož i kautely týkající se jejich struktury a výše (kupř. podle § 108 notářského řádu ve spojení s § 11 až 14 vyhlášky č. 196/2001 Sb., o odměnách a náhradách notářů a správců dědictví, ve znění pozdějších předpisů, odměnu notáře jako soudního komisaře platí ten, kdo žádá o provedení notářského úkonu; stát je jím výjimečně v případě odúmrti). Nicméně z ústavního principu neakcesorické rovnosti, jejímž obsahem je vyloučení libovůle ze strany zákonodárce v rozlišování subjektů a práv, i pro oblast odměňování a náhrady nákladů spjatých s výkonem veřejných funkcí plyne maxima přiměřenosti. Je-li ústavně konformní účel zákonné úpravy umožňující konkurs i v případě, kdy v konkursním řízení není zpeněžen žádný majetek z konkursní podstaty a záloha na náklady konkursu nebyla složena, neboť navrhovatel domáhající se prohlášení konkursu byl od této povinnosti osvobozen, nutno pak považovat za porušení ústavního principu neakcesorické rovnosti stav, jenž je tím vytvořen v zákonné úpravě úhrady hotových výdajů a odměny správci. Ve srovnání s případy, ve kterých v konkursním řízení došlo ke zpeněžení majetku, resp. k zaplacení zálohy na náklady konkursu, a z nichž správcům byly uhrazeny hotové výdaje a odměna, pohledávky správce (úhrada hotových výdajů a odměny) v případech insolventního úpadce a osvobození navrhovatele od povinnosti zaplatit zálohu na náklady konkursu nebudou uspokojeny, neboť majetek podstaty nepostačuje k úhradě nákladů konkursu. Takto vytvořená nerovnost v odměňování a úhradě nákladů spjatých s výkonem veřejné funkce je nerovností jednak extrémní (jelikož pro jednu skupinu správců připouští neuhrazení odměny a náhrady hotových výdajů) a jednak nerovností, jíž schází jakýkoli účel a smysl (od účelu a smyslu zakládajícího nerovnost subjektů a práv na tomto místě nutno odlišit příčiny způsobující takovou nerovnost). Toliko jako obiter dictum lze na tomto místě uvést, že obdobně, jak je tomu ve srovnatelných věcech (§ 23 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii), by v těchto případech byla adekvátní úhrada odměny a hotových výdajů správci ze strany státu.

Vzhledem k uvedeným důvodům se ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání ocitají v rozporu s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a s čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“), není to však jejich díkce, nýbrž mezera v zákoně, kterou vytvářejí. Protiústavním je tudíž opomenutí zákonodárce, jež má za následek ústavně neakceptovatelnou nerovnost (k doktrinárnímu pojetí pojmu opomenutí zákonodárce viz V. Šimíček, *Opomenutí zákonodárce jako porušení základních práv*. Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky. Eds. B. Dančák, V. Šimíček, Brno 2001, str. 144 – 159).

V předmětné věci se přitom jedná o mezeru nepravou, jejímž obsahem je neúplnost psaného práva (jeho absence) ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu principu rovnosti anebo z pohledu obecných právních principů. Ilustrací způsobu řešení takovéto mezery je nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 48/95 (Sbírka rozhodnutí, svazek 5, nález č. 21; vyhlášen pod č. 121/1996 Sb.), v němž mezeru vytvořenou nerovností právní úpravy Ústavní soud normativně vyplnil pomocí ústavně konformní interpretace příslušné

zákonné úpravy (argumentu a minori ad maius), přičemž návrh na její zrušení, jelikož svojí dikcí neodporovala ústavnímu pořádku, zamítl.

Uvedenou metodu v rozhodované věci použít nelze. Obsahem ustanovení, jehož absence v zákonu o konkursu a vyrovnání zakládá neodůvodněnou nerovnost, je stanovení subjektu, jenž by uhradil, resp. zdroje, z něhož by došlo k úhradě odměny a hotových výdajů správce v případě insolventního úpadce a osvobození navrhovatele konkursu od zaplacení zálohy na náklady konkursu. Normu, jež by byla obsahem takového ustanovení, ale z dikce zákona o konkursu a vyrovnání interpretací dovodit nelze.

Vycházejí ze všech uvedených důvodů, dospěl Ústavní soud k závěru, že ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání jsou v rozporu s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a s čl. 26 Paktu, pročež plénum Ústavního soudu rozhodlo o jejich zrušení. Ústavní soud podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. účinnost derogačního nálezu odložil ke dni 31. března 2003, aby tím zákonodárci umožnil nyníjší protiústavnost odstranit.

VII.

Z ústavní maximy podle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavodárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.

Z uvedeného východiska nutno posuzovat změny, jež přinesla novela Ústavy, provedená ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., a to v ustanoveních čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 39 odst. 4, čl. 49, čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) a čl. 95 Ústavy. Ústavní zakotvení všeobecné inkorporační normy, a tím překonání dualistické koncepce vztahu práva mezinárodního a práva vnitrostátního, nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními důsledky.

Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.

Nepřímo pro tento závěr svědčí i ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy, když jinak by je bylo nutno vykládat v tom smyslu, že v případě rozporu zákona s ústavním zákonem soudce obecného soudu není kvalifikován věc posoudit a je povinen ji předložit Ústavnímu soudu, v případě rozporu zákona a smlouvy o lidských právech, jenž je ústavněprávně stejné povahy a kvality, je podle čl. 10 Ústavy povinen postupovat dle mezinárodní smlouvy. Ať by již takové rozhodnutí bylo přijato kteroukoli soudní instancí, v právním systému neobsahujícím soudní precedens v kvalitě a závaznosti pramene práva by nikdy nemohlo nabýt případně i faktických derogačních důsledků. Pro dvě, svou ústavní povahou identické situace by tak byla Ústavou vytvořena ničím neodůvodněná procedurální nerovnost, což na základě argumentu reductionis ad absurdum nelze přisuzovat ústavodárci v poloze účelu ústavní novely.

Uvedené interpretaci ustanovení čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 87 odst. 1 písm. a) a b), čl. 95 a čl. 112 odst. 1 Ústavy svědčí i skutečnost, že i po přijetí ústavního zákona č. 395/2001 Sb. zákonodárce nezměnil ustanovení § 109 odst. 1 písm. c) o. s. ř. a § 224 odst. 5 tr. ř., která ukládají obecným soudům povinnost přerušit řízení a předložit věc k posouzení Ústavnímu soudu nejen v případě rozporu zákona či jeho jednotlivých ustanovení s ústavním zákonem, nýbrž i v případě jejich rozporu s mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem.

Z uvedených důvodů nutno čl. 95 odst. 2 Ústavy interpretovat v tom smyslu, že je povinností obecného soudu předložit Ústavnímu soudu k posouzení rovněž věc, v níž dojde k závěru, že zákon, jehož má být při jejím řešení použito, je v rozporu s ratifikovanou a vyhlášenou mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách.

Veden naznačenými úvahami Ústavní soud v předmětné věci neomezil posuzování ústavnosti navrhovatelem napadených ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání toliko na zkoumání jejich souladu s ústavními zákony, nýbrž i s ratifikovanými a vyhlášenými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách.

Předseda Ústavního soudu:

v z. JUDr. Holeček v. r.

místopředseda

404

NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 13. srpna 2002 v plénu o návrhu Vrchního soudu v Praze na zrušení ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení),

takto:

Ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

Dne 2. ledna 2002 byl Ústavnímu soudu doručen návrh senátu 5 A Vrchního soudu v Praze, jímž se navrhovatel s poukazem na čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) domáhá zrušení ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), vyjádřeného slovy „Stát má právo při bezúplatném převodu či přechodu movitých věcí, práv a nemovitostí na kraj a při finanční spoluúčasti na pořízení takového majetku krajem vyhradit si stanovení podmínek pro další hospodaření a nakládání s tímto majetkem.“.

Navrhovatel uvedl, že pod sp. zn. 5 A 73/01 vede řízení o správní žalobě Plzeňského kraje (dále též „kraj“) proti žalovanému Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy (dále též „ministerstvo“). Uvedenou žalobou se Plzeňský kraj domáhá zrušení správního aktu vydaného podle ustanovení § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, kterým ministerstvo převedlo do působnosti Plzeňského kraje věci, práva a závazky, s nimiž hospodář předškolní zařízení, školy a školská zařízení specifikovaná v příloze A1 uvedeného rozhodnutí, včetně těchto předškolních zařízení, škol a školských zařízení, a to s účinností od 1. dubna 2001. Tímto rozhodnutím současně byly převedeny do vlastnictví Plzeňského kraje nemovité věci uvedené v příloze B části I.A a části B/1 a B/1b uvedeného rozhodnutí a movité věci uvedené v příloze B části I.B rozhodnutí. Plzeňský kraj v žalobě zejména namítal, že ministerstvo s odvoláním na § 19 zákona o krajích v uvedeném rozhodnutí stanovilo čtyři podmínky pro další hospodaření a nakládání s převáděným nemovitým majetkem, které jej jako vlastníka omezují a jež považuje za nezákonné. Podmínky stanovené ministerstvem jsou natolik široké a restriktivní, že překračují možnosti dané ministerstvu zákonem, neboť zasahují do práv kraje jako vlastníka tak, že paralyzují plnohodnotný výkon vlastnických práv. Tím je současně zpochybněno i Ústavou zaručené právo na samosprávu kraje jako vyššího územního samosprávného celku. Ministerstvo ve svém vyjádření k žalobě uvedlo, že stanovené podmínky vycházejí z ustanovení § 19 zákona o krajích a že ministerstvo neporušilo zákon ani nepřekročilo jeho rámec. Uznává, že podmínky jsou omezující, stát má ovšem odpovědnost za vytvoření přiměřených podmínek pro naplňování ústavního práva na vzdělání, a změna využití majetku určeného ke vzdělávání by mohla vyvolat závažné problémy.

Vrchní soud v Praze vzal na zřetel usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 8. 2001 sp. zn. II. ÚS 326/01, jímž byla pro nepřipustnost odmítnuta stížnost Plzeňského kraje, neboť ten coby stěžovatel nevyčerpal všechny opravné prostředky, které zákon k ochraně práva poskytuje, resp. podal ústavní stížnost za situace, kdy se současně domáhá přezkoumání rozhodnutí ministerstva postupem podle § 244 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“). Při projednávání správní žaloby v dané věci dospěl vrchní soud k názoru, že ustanovení § 19 odst. 1 zákona o krajích je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, pokud stanoví, že „Stát má právo při bezúplatném převodu či přechodu movitých věcí, práv a nemovitostí na kraj a při finanční spoluúčasti na pořízení takového majetku krajem vyhradit si stanovení podmínek pro další hospodaření a nakládání s tímto majetkem“, aniž by zákon současně určil věcný obsah tohoto oprávnění státu, tj. rozsah a způsob stanovení podmínek, jimiž bude stát (státní orgán) vázán. Proto řízení o věci samé podle § 109 odst. 1 písm. c) o. s. ř. přerušil a věc předložil Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení předmětného ustanovení.

Navrhovatel s odkazem na čl. 2 odst. 3, čl. 8, čl. 99, čl. 101 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) argumentuje tím, že kraj hospodář se svým majetkem samostatně a právě hospodaření na vlastní účet a vlastní odpovědnost je atributem samosprávy. Do práva na samosprávu může proto stát zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Zákon o krajích stanoví povinnosti kraje při hospodaření s ním a stanoví i způsob kontroly hospodaření v ustanoveních § 17 a násl. Nadto, oproti ustanovením o kontrole hospodaření, zakládá zákon ustanovením § 19 uvedeného

zákonu právo státu vyhradit si při bezúplatném převodu či přechodu movitých věcí, práv a nemovitostí na kraj a při finanční spoluúčasti na pořízení takového majetku krajem podmínky pro další hospodaření a nakládání s ním. Navrhovatel připouští zájem státu na zajištění vzdělání i nutnost hmotného a finančního zajištění uvedeného zájmu a rovněž možnost, aby stát zasáhl do samosprávy obcí a krajů a zavázal je povinnostmi směřujícími k zajištění práva na vzdělání. Musí ovšem stanovit případy, meze a způsoby tohoto zásahu. Ustanovení § 19 zákona o krajích stanoví podle navrhovatelova názoru pouze případy, kdy si stát může vyhradit stanovení podmínek, nestanoví ovšem meze ani způsoby pro takové stanovení. Stát tak může zavázat kraj jakýmkoli podmínkami a jejich neplnění navíc i sankcionovat. Navrhovatel považuje tento stav za rozporný s ústavním pořádkem, zejména s čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon, a s čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle něhož může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a způsobem stanoveným zákonem.

Navrhovatel dále s odkazem na uvedené rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 326/01 uvedl, že mu v dané věci náleží přezkoumat zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí v mezích vymezených žalobou, tj., zda podmínky č. 2 – 4 [2. nutnost předchozího písemného souhlasu ministerstva ke změně účelu využití nemovitostí nebo jejich částí či součástí mimo rámec první podmínky, k jejich prodeji, směně, darování, vkladu do majetku jiné osoby nebo zatížení zástavním právem, popř. výpůjčce či nájmu nemovitostí nebo jejich částí či součástí na dobu delší jednoho roku; 3. povinnost zpětného darování státu, tj. při nemožnosti využití nemovitostí dle podmínky č. 1 a odepření souhlasu ke změně jejich využití nebo k prodeji, směně, darování či vkladu do majetku jiné osoby povinnost kraje předložit ministerstvu do 90 dnů od odepření souhlasu návrh smlouvy o darování takových nemovitostí do vlastnictví státu; 4. při neudělení souhlasu k výpůjčce či nájmu dle podmínky č. 2 povinnost kraje předložit do 90 dnů po odepření souhlasu návrh smlouvy potvrzený krajem jako půjčovatelem o výpůjčce těchto nemovitostí ve prospěch ministerstva nebo jiné, jím určené osoby] jsou stanoveny v souladu se zákonem. S ohledem na uvedené znění § 19 odst. 1 zákona o krajích dospěl navrhovatel k závěru, že zákonné ustanovení, podle něhož by soud mohl o zákonnosti konkrétně stanovených podmínek rozhodnout, chybí. Za dané situace nemá správní úřad žádné zákonné vymezení pro stanovení podmínek, a neporoušuje tedy logicky zákon tím, že stanoví podmínky jakékoli, vyjma případů podmínek absurdních, vymykajících se logice věci atp. Takto chápaná absolutní volnost správního úřadu je podle navrhovatelova názoru v rozporu s Ústavou. Pokud by ovšem navrhovatel coby soudní orgán přistoupil za stavu absence zákonné úpravy mezi a způsobu stanovení podmínek k přezkumu zákonnosti rozhodnutí, posuzoval ji toliko ve vztahu k obecným ustanovením zákona, účelu a smyslu zřízení krajů a důvodům převodu či přechodu majetku státu na tyto veřejnoprávní korporace a výkladem se pokusil nahradit to, co zákonodárce do zákona výslovně nevětlil a čím nezavázal moc výkonnou, přisvojil by si v daném případě úlohu, jež mu nenáleží, totiž úlohu zákonodárce, a tím by porušil i princip dělby moci.

Navrhovatel závěrem uvádí, že současná úprava, jež umožňuje libovolné stanovování zcela odlišných podmínek pro nakládání s převáděným majetkem či v souvislosti s přechodem majetku či finanční spoluúčastí na pořízení takového majetku, je nejen v rozporu s „předvídatelností rozhodnutí“, ale především v rozporu se zásadou rovnosti. S ohledem na čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 a 4 Ústavy nesmí zákonná úprava vytvářet možnost nejednotných, ničím neomezených zásahů státu či libovůle při stanovení podmínek, ale musí být dán zákonný rámec mezi a způsobu takových zásahů, které budou platné pro všechny případy téhož druhu stejně, zajistí stejné podmínky pro nakládání s předmětným majetkem u všech krajů, a všechny kraje, pokud jde o omezení jejich činnosti státem, si budou rovny.

Ústavní soud si podle § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vyžádal od Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky coby účastníků vyjádření k návrhu.

Předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále též „Poslanecká sněmovna“) Václav Klaus k návrhu uvedl, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou, ústavním pořádkem a právním řádem. Dále odkázal na důvodovou zprávu k vládnímu návrhu zákona o krajích, podle níž zákon stanoví i podmínky, za kterých bude možné majetek získaný s účastí státu zcizit. Působnost Ministerstva financí umožní provádět i kontrolu zacházení s prostředky státu poskytnutými krajům na výkon státní správy. Navrhovatelův výklad považuje za účelový. Navrhovatel nepřihlíží k úkolům státu v oblasti zajištění vzdělávání ani k tomu, že stát musí dbát i o hmotné a finanční zajištění práva na vzdělání. Je proto oprávněn zákonem zasáhnout do sféry rozhodování samosprávy obcí a krajů. Stát je též povinen přihlížet ke specifickým podmínkám a potřebám jednotlivých krajů. Původní vládní návrh vázal nabytí majetku krajem na předchozí souhlas státu. Verze přijatá Poslaneckou sněmovnou dává krajům záruku, že při splnění stanovených podmínek již žádný další souhlas státu pro hospodaření a nakládání s majetkem nebude nutný. Upozorňuje současně, že návrh na zrušení § 19 odst. 1 zákona o krajích je třeba považovat za neodůvodněný i proto, že ustanovení § 19 odst. 2 a 3 jsou na něj výslovně vázána a v praxi by byla neúčinná. Domnívá se, že právní stav by

se zrušením uvedeného ustanovení nezlepšil. Závěrem dodává, že zákon o krajích byl schválen, podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.

Předseda Senátu Parlamentu České republiky (dále též „Senát“) Petr Pithart ve svém stanovisku popsal průběh schvalování zákona o krajích na půdě Senátu. K obsahu návrhu pak sdělil, že ustanovení § 19 odst. 1 zákona o krajích bylo do zákona vtěleno proto, aby stát při bezúplatném převodu nebo přechodu majetku zajistil užívání majetku pro „veřejně prospěšné“ účely, tj. zejména tam, kde se státu ukládá povinnost zajišťovat některou ze svých působností. Stát by při realizaci těchto svých oprávnění měl ovšem dbát toho, aby uplatněná omezení nebyla v rozporu s čl. 1 a 4 Listiny, tj., aby bylo šetřeno podstaty a smyslu vlastnického práva a aby omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Připomněl, že vůči nabyvateli jde o jednostranný akt, který nemůže nabyvatel svou vůlí ovlivnit. Závěrem předseda Senátu konstatoval, že z návrhu podaného Vrchním soudem v Praze vyplývá, že Plzeňský kraj podal návrh na zrušení „celého“ rozhodnutí. V případě jeho zrušení stát znovu nabude vlastnictví k majetku uvedenému v rozhodnutí a nelze ani vyloučit, že by se příspěvkové organizace kraje staly v důsledku § 2 odst. 1 zákona č. 157/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, znovu státními příspěvkovými organizacemi se všemi důsledky s tím spojenými.

Ústavní soud nejdříve v souladu s § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zkoumal, zda zákon, u něhož navrhovatel namítá protiústavnost jeho ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Z vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu, jakož i ze zaslaných příslušných sněmovních tisků a dále z údajů o průběhu hlasování Ústavní soud zjistil, že Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona o krajích na své 22. schůzi dne 8. března 2000, když se pro něj z přítomných 183 poslankyň a poslanců vyslovilo 118 a proti jich bylo 59. Senát schválil návrh zákona na své 18. schůzi dne 12. dubna 2000. Z přítomných 73 senátorek a senátorů pro něj hlasovalo 45 a 22 jich bylo proti. Zákon o krajích podepsal dne 4. května 2000 prezident České republiky. Zákon byl vyhlášen dne 15. května 2000 ve Sbírce zákonů v částce 38 pod č. 129/2000 Sb. Zákon o krajích byl tak přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence při dodržení pravidel stanovených v čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy.

Navrhovatel se podaným návrhem domáhá zrušení ustanovení § 19 odst. 1 zákona o krajích. Podle uvedeného ustanovení má stát právo při bezúplatném převodu či přechodu movitých věcí, práv a nemovitostí na kraj a při finanční spoluúčasti na pořízení takového majetku krajem vyhradit si stanovení podmínek pro další hospodaření a nakládání s tímto majetkem.

Při rozhodování podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy Ústavní soud zjišťuje – po stránce věcné – zda jsou napadená ustanovení v souladu s ústavním pořádkem (takže jejich zrušení není nezbytné), nebo zda tato ustanovení ústavně konformní nejsou. Návrhem na zrušení zákona, jiného právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení se však věcně zabývá toliko za předpokladu, že zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení nepozbyly platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem. Pokud taková situace nastane a zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení platnosti pozbyly, Ústavní soud v souladu s § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu řízení zastaví.

Ústavní soud si ověřil, že zákon o krajích byl opakovaně novelizován. Pro posuzovaný návrh je podstatná zejména novelizace provedená zákonem č. 231/2002 Sb. Touto novelou byl mimo jiné zrušen i celý § 19 (bod 30). Zrušení odstavce prvního § 19 se domáhá navrhovatel podaným návrhem. Tento zákon byl řádně schválen Poslaneckou sněmovnou dne 26. března 2002. Senát návrh zákona neprojednal. Dne 17. května 2002 byl zákon doručen prezidentovi České republiky a ten jej dne 23. května 2002 podepsal. Byl vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 87 rozeslané dne 4. června 2002 s ustanovením, že nabývá účinnosti 1. ledna 2003 s výjimkou bodů 26 a 79, které se však napadeného ustanovení netýkají.

Za této situace byl Ústavní soud nucen si položit otázku, zda může ve věci rozhodnout, či zda přichází v úvahu postup podle § 67 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., tedy zastavení řízení, tj., zda ustanovení zákona, jehož zrušení je navrhováno, pozbylo platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem.

Důvodem nepřipustnosti návrhu v řízení o kontrole norem, resp. důvodem pro zastavení takového řízení je podle platné úpravy absence platnosti ke zrušení navrhovaného právního předpisu, nikoli tedy absence účinnosti. Z tohoto pohledu třeba pohlížet na napadené ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb. jako na ustanovení, které je k datu rozhodování Ústavního soudu platné i účinné a k jehož derogaci má dojít k 1. lednu 2003. Návrh vrchního soudu je tedy třeba považovat za přípustný, a to tím spíše, že v nálezu ze dne 10. ledna 2001 sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 (vyhlášen pod č. 78/2001 Sb. a publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 21, nález č. 5) vyslovil Ústavní soud názor, že předloží-li soud postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy k posouzení i zákon již neplatný, je adekvátní vyslovení výroku o ústavnosti takového zákona.

Jedním ze základních atributů samosprávy je právo samosprávných celků samostatně hospodařit se svým majetkem, a to na vlastní účet a vlastní odpovědnost. Obsah vlastnického práva tvoří oprávnění vlastníka věc držet, užívat ji, požívat její plody a užítky, jakož i oprávnění s věcí nakládat. Přitom možnost s věcí nakládat je považována za stěžejní. Jak však vyplývá z konkrétního případu, během jehož projednávání Vrchní soud v Praze přerušil řízení a předložil ustanovení § 19 odst. 1 zákona o krajích k posouzení Ústavnímu soudu, je na základě tohoto ustanovení v některých případech, resp. některými ministerstvy jednostranně toto právo k nabývanému majetku omezováno takovým způsobem, který činí ze samosprávných krajů spíše správce cizího majetku nežli vlastníka. Je třeba přisvědčit návrhovateli, že stav, kdy stát se cítí být oprávněn zavázat samosprávné kraje jakýmkoliv podmínkami, jejichž neplnění navíc sankcionuje citelnými pokutami, je v rozporu s čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle kterého stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Napadené platné a účinné znění § 19 odst. 1 zákona o krajích však neobsahuje žádné zákonné vymezení pro stanovení podmínek hospodaření s nabytým majetkem, a zakládá tedy absolutní volnost či spíše možnost libovůle orgánů státu při jejich stanovení. Takový stav umožňuje, že ve stejných případech se nemusí postupovat stejně, možné budoucí rozhodnutí orgánů státu je nepředvídatelné, a ve svých důsledcích může závažným způsobem porušovat rovnost samosprávných subjektů, kterým je majetek převáděn či na které přechází. Postup státu je v tomto případě zásadně odlišný od postupu při předání majetku obcím, které získaly majetek přechodem přímo ze zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů, přičemž tento zákon nestanovil pro hospodaření obcí s takto získaným majetkem žádné další podmínky ani nepodmiňoval tento přechod žádným rozhodnutím ústředních orgánů státní správy s možností výhrady podmínek.

Kromě uvedených výhrad vzbuzuje platné a účinné znění § 19 odst. 1 zákona o krajích i pochybnosti z hlediska právní teorie a vžitě právní terminologie, když pod stejný režim řadí jak převedení majetku, tak i jeho přechod. K přechodu majetku dochází na základě právní skutečnosti, v tomto případě zákona č. 157/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, čili nezávisle na vůli subjektu. V takovém případě může podmínky nakládání s takovým majetkem stanovit pouze zákon, a nikoli správní úřad. Tento zákon však žádné podmínky spojené s tímto přechodem nestanoví. Upravuje pouze formální náležitosti budoucích správních rozhodnutí a za jedině ustanovení, které ex lege do jisté míry omezuje budoucí vlastníky, lze považovat pouze ustanovení § 4, podle kterého tam, kde byl nebo bude uplatněn restituční nárok, stává se kraj povinnou osobu podle zvláštních předpisů. Na druhé straně k převodu vlastnického práva dochází smlouvou a v tomto dvoustranném aktu lze nepochybně sjednat i další podmínky. Na toto zmatení pojmů pak navazují i ustanovení § 19 odst. 2 a 3 zákona o krajích, která sankcionují porušení povinností uložených podle odstavce 1 bez rozdílu, ačkoli takový postih by připadal v úvahu jen při porušení povinností či podmínek stanovených při přechodu vlastnictví ex lege, zatímco těžko mohou takové sankce obstát, uzavřel-li kraj jako veřejnoprávní korporace se státem smlouvu o převodu majetku. V takovém případě lze sankce toliko sjednat ve smlouvě.

Těchto problémů si byla zřejmě vědoma i vláda, která v návrhu novelizace zákona o krajích navrhovala jiné znění § 19, které však nakonec nebylo zákonodárným sborem akceptováno, a tento paragraf byl v konečném znění ze zákona vypuštěn (s účinností od 1. ledna 2003). Z obecné části důvodové zprávy však vyplývá, že účelem novely zákona o krajích (č. 231/2002 Sb.) je mimo jiné rozšířit působnost krajů, což je nutné k tomu, aby kraje mohly v plné míře naplňovat své poslání, jež jim podle Ústavy coby významným orgánům územní samosprávy náleží. Pokud zákonodárce zákonem č. 231/2002 Sb. celý § 19 zákona o krajích zrušil, lze to považovat vzhledem k okolnostem za projev jeho poznání, že ustanovení § 19 neodpovídalo svou konstrukcí ústavním požadavkům plynoucím z čl. 101 odst. 4 Ústavy a že svou obecností a neurčitostí nenaplnilo znaky předvídatelnosti, dostatečné preciznosti a jasnosti, jimiž se vyznačuje pojem „zákon“ v právním státě. Tím, že § 19 nenaplnil uvedené znaky, neposkytoval zjevně adresátům (krajům) dostatečnou ochranu proti svévoli či libovůli státní moci. Napadené ustanovení tak umožnilo, aby noví vlastníci byli ve svých právech vyplývajících z čl. 11 Listiny omezeni způsobem, který nešetří smysl a podstatu těchto práv, a je proto v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny. Uvedený stav by nebyl v souladu ani s Evropskou chartou místní samosprávy, která byla do právního řádu České republiky včleněna sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb. s účinností od 1. září 1999. Podle čl. 8 Evropské charty místní samosprávy lze jakýkoli správní dozor nad samosprávnými společenstvími vykonávat jen tak, jak to stanoví Ústava nebo zákon.

Ze všech uvedených důvodů vyhověl Ústavní soud návrhu Vrchního soudu v Praze a ustanovení § 19 odst. 1 zákona o krajích zrušil dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Ústavní soud zvážil i zrušení navazujících odstavců 2 a 3 § 19 zákona o krajích, vědom si toho, že v nálezu ze dne 31. října 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01, vyhlášeném pod č. 424/2001 Sb. a publikovaném ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 24, nález č. 164, zaujal názor, který by takový postup umožňoval i bez návrhu. V tomto nálezu Ústavní soud vyslovil, že za situace, kdy v důsledku zrušení určitého zákonného ustanovení jiné ustanovení od zrušeného obsahově odvislé ztrácí rozumný smysl, tj. ztrácí opodstatněnost své

normativní existence, je dán důvod i pro zrušení tohoto ustanovení, aniž by se jednalo o postup ultra petitem. Vzhledem k tomu, že k této vlastně technické derogaci došlo uvedenou novelou zákona o krajích, která nabude účinnosti 1. ledna 2003, omezil se Ústavní soud v tomto případě pouze na zrušení klíčového ustanovení, které výslovně bylo napadeno, tedy § 19 odst. 1 zákona o krajích.

Předseda Ústavního soudu:

v z. JUDr. **Holeček** v. r.

místopředseda

405

NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 13. srpna 2002 v plénu o návrhu Krajského soudu v Hradci Králové na zrušení části ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů,

takto:

Slova „od 500 000 Kč“ v § 106 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb., se zrušují dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

Dne 22. 1. 2002 byl Ústavnímu soudu předložen návrh senátu 30 Ca Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 1. 2002 na zrušení části ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“), a to slov „od 500 000“. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) tak obecný soud učiní, dojde-li k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem. V návrhu, podepsaném předsedou senátu JUDr. Karlem Kavalírem, se uvádí, že rozhodnutím Magistrátu města Pardubic ze dne 24. 6. 1999 č. j. OSÚ P/147/99/Pd a rozhodnutím Okresního úřadu v Pardubicích ze dne 16. 7. 2001 č. j. RRR/3330/41/99/Pu byla paní H. B. uložena pokuta ve výši 500 000 Kč za to, že se jako fyzická osoba podnikající podle zvláštních předpisů dopustila protiprávního jednání uvedeného v § 106 odst. 3 písm. c) stavebního zákona tím, že v rozporu s příslušným kolaudačním rozhodnutím užívala dvě místnosti v suterénu rodinného domu jako provozovnu kadeřnictví. Proti poslední citovanému rozhodnutí podala jmenovaná ke Krajskému soudu v Hradci Králové správní žalobu podle hlavy druhé části páté občanského soudního řádu.

V návrhu se úvodem zdůrazňuje, že paní H. B. využívala tyto prostory pouze za účelem individuálního výkonu řemeslné živnosti kadeřnictví, což potvrzuje i vyjádření hygienika ze dne 16. 3. 1999 č. j. 1446-218/99-707, podle kterého se jednalo o „provozovnu“ pouze s jedním pracovním místem. Tyto místnosti byly sice kolaudovány jako prádelna, sušárna a sklep, avšak jejich stavebně technické uspořádání bylo již od dokončení stavby plně dostačující i k provozování předmětné živnosti, neboť v daných prostorách, jak jmenovaná v řízení před soudem uvedla, došlo k prodloužení přívodu vody v délce asi 1 m a žádné další stavební úpravy se neprováděly. Pokud § 106 odst. 3 písm. c) stavebního zákona výslovně ukládá příslušnému orgánu uložit pokutu od 500 000 Kč do 1 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě podnikající podle zvláštních předpisů, která užívá stavbu bez kolaudačního rozhodnutí nebo v rozporu s ním anebo to umožní jiné osobě, pak je zřejmé, že stavební úřad nemůže uložit pokutu nižší než 500 000 Kč, a tedy vzít v úvahu míru ohrožení veřejného zájmu na užívání stavby v souladu s kolaudačním rozhodnutím, jež může být značně rozdílná. V řadě případů, kdy změna nevyžaduje žádné stavební zásahy či zvláštní vybavení, je podle názoru soudu míra porušení veřejného zájmu minimální. Soud proto napadá nivelizaci pokuty bez ohledu na způsob protiprávního jednání, jeho následky či majetkový prospěch delikventa. Současně poukazuje i na skutečnost, že výše pokuty neumožňuje přihlédnout k majetkovým poměrům delikventa, resp. k tomu, zda je vůbec schopen takovouto pokutu zaplatit. Například v tomto případě by paní H. B. musela na uloženou pokutu pracovat 14 let. Vůči ní je tedy pokuta stanovena likvidačním způsobem, neboť správní orgán by ji v zásadě mohl připravit o veškerý majetek, včetně domu, ve kterém podniká.

Dále krajský soud uvádí, že tato správní sankce není srovnatelná ani s tresty ukládanými podle trestního zákona, podle něhož je možno navíc volit mezi několika tresty. Vzhledem k tomu, že fyzické osoby jsou vystaveny riziku takového trestu, který svou povahou a stupněm závažnosti patří z hlediska Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) do „trestní oblasti“, je třeba na danou věc aplikovat čl. 6 odst. 1 Úmluvy, podle něhož má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě projednána. Tento požadavek nebyl splněn s ohledem na nynější právní úpravu, neboť nebyl vzat zřetel na individuální okolnosti daného případu. Vzhledem k těmto skutečnostem navrhl krajský soud zrušit část v záhlaví uvedeného ustanovení.

II.

Ústavní soud zjistil, že podaný návrh splňuje všechny zákonné procesní náležitosti a předpoklady a nic nebrání projednání a rozhodnutí věci samé. Proto podle § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vyzval účastníky řízení – Poslaneckou sněmovnu a Senát Parlamentu České republiky, aby se k tomuto návrhu vyjádřili.

Poslanecká sněmovna prostřednictvím svého předsedy ve vyjádření uvedla, že ustanovení § 106 odst. 3 stavebního zákona bylo novelizováno zákonem č. 83/1998 Sb. Návrh tohoto zákona, jež předložila vláda České republiky, byl projednáván Poslaneckou sněmovnou ve druhém volebním období jako sněmovní tisk č. 261. Jak vyplývá z důvodové zprávy k § 105 a 106 stavebního zákona, cílem příslušné právní úpravy mělo být podstatné zvýšení pokut, když v připomínkovém řízení to podporovala některá města, která mají zkušenosti se „stavební nekázní“. V průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně nedošlo ke změně navržené úpravy. Podle Poslanecké sněmovny se při projednávání zmíněné novely vycházelo z toho, že předmětný zákon je v souladu s Ústavou, ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami. Závěrem Poslanecká sněmovna poukazuje na to, že návrh petitu by měl znít „od 500 000 Kč“, aby text zákona byl i po zrušení jeho části legislativně a formulačně správný.

Senát se k obsahu návrhu Krajského soudu v Hradci Králové vyjádřil prostřednictvím svého předsedy, přičemž vyslovil pochybnost, zda v daném případě skutečně došlo postupem uvedeným v podání k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Dané protiprávní jednání je třeba považovat za správní delikt, který je sankcionován pokutou ve stanoveném rozpětí a k jejímu uložení dochází ve správním řízení vedeném příslušným správním orgánem. V daném případě je zřejmé, že správní orgán přihlédl k individuálním okolnostem případu, neboť uložil nejnižší možnou pokutu. Užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí nebo v rozporu s ním stavební zákon považuje za závažné porušení stavební kázně, a řadí je proto do skupiny nejvyšších sazeb pokut. Dále Senát poukazuje na to, že pokud by Ústavní soud návrhu vyhověl, pak by vypuštěním spodní hranice pokut v § 106 odst. 3 stavebního zákona byla narušena systémová vazba a nastolena zjevná nerovnost s ustanovením odstavce 2 téhož paragrafu, kde by spodní hranice pokuty u zde uvedených skutkových podstat zůstala zachována. Stejně tak i u přestupků občanů proti stavebnímu zákonu obsažených v § 105 stavebního zákona existuje systém diferenciací výše pokut pomocí stanovení jejich dolní hranice. Senát dále konstatuje, že danou novelizací stavebního zákona, jehož cílem bylo upevnění kázně při budování a užívání staveb, byl v zájmu tohoto cíle zúžen prostor pro správní uvážení, avšak nedošlo k jeho odstranění zcela.

Ústavní soud si také vyžádal stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj. Tento státní orgán v dopise ze dne 28. 2. 2002 č. j. 2502/2002-51 s návrhem Krajského soudu v Hradci Králové vyjádřil nesouhlas. Jednak má za to, že stavební úřad má prostor, aby při stanovení výše pokuty mohl zvážit míru ohrožení veřejného zájmu či závažnosti porušení zákona, eventuálně následky s tím spojené, jednak podle jeho názoru se čl. 6 odst. 1 Úmluvy na daný případ vůbec nevztahuje, protože podle něj nelze posuzovat, zda stanovená spodní hranice pokuty je „spravedlivá“ nebo „nespravedlivá“ v relaci k protiprávnímu jednání. Ustanovení § 106 odst. 3 stavebního zákona by totiž mohlo být v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, pokud by bránilo přezkoumání oprávněnosti takového „trestního obvinění“ nezávislým soudem. Přezkoumání věci v plné jurisdikci však nebrání napadené ustanovení, nýbrž dosud platná právní úprava správního soudnictví. Z těchto důvodů by Ústavní soud neměl návrhu Krajského soudu v Hradci Králové vyhovět.

Od Ministerstva pro místní rozvoj si Ústavní soud pro informaci vyžádal také údaje o počtu a výši pokut uložených podle stavebního zákona na základě jednotlivých skutkových podstat. Ministerstvo uvedlo, že tyto údaje souhrnně nesleduje, a zaslalo alespoň údaje Magistrátu hl. m. Prahy jako orgánu odvolacího pro 26, resp. (od 1. 7. 2002) pro 22 městských částí. Z nich vyplynulo, že v roce 2001 bylo v odvolacím řízení projednáno celkem 67 přestupků a 34 správních deliktů podle stavebního zákona, z nichž 12 představovalo porušení napadeného ustanovení. Dále byly Ústavnímu soudu zaslány obdobné údaje o pokutách uložených v městě Liberci, podle kterých za rok 2001 byla právníkům osobám a fyzickým osobám podnikajícím podle zvláštních předpisů pravomocně uložena pokuta v 15 případech. Žádná z nich nebyla uložena za správní delikt podle napadeného ustanovení, a v 10 případech byla uložena fyzickým osobám pokuta za přestupek.

Ústavní soud za účelem zjištění hladiny příjmů právníků a fyzických osob-podnikatelů za období jednoho roku požádal o spolupráci Ministerstvo financí. To ve svém sdělení uvedlo, že z celkového počtu 221 237 právníků osob, které podaly daňové přiznání, mělo v roce 2000 celkový roční příjem (viz § 20 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění platném do 31. 12. 2001) do 50 000 Kč celkem 43 619 osob, do 100 000 Kč celkem 50 090 osob, do 500 000 Kč celkem 75 636 osob a do 1 000 000 Kč celkem 91 539 osob; z celkového počtu 964 723 fyzických osob-podnikatelů mělo v tomtéž roce příjem do 50 000 Kč celkem 185 368 osob, do 100 000 Kč celkem 304 753 osob, do 250 000 Kč celkem 519 757 osob, do 500 000 Kč celkem 670 814 osob a do 1 000 000 Kč celkem 793 187 osob (uvedené intervaly začínají od 0 Kč).

III.

Ústavní soud nejdříve v souladu s § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zkoumal, zda zákon, u kterého navrhovatel namítá protiústavnost jeho ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V tomto ohledu z těsnopisecké zprávy z 20. schůze Poslanecké sněmovny konané dne 13. 2. 1998 a z usnesení č. 256 ze dne 13. 2. 1998 vyplývá, že Poslanecká sněmovna většinou hlasů 151 pro a žádný proti (z celkového počtu 171 přítomných poslanců) schválila zmiňovaný návrh zákona (sněmovní tisk č. 261). Z těsnopisecké zprávy z jednání 2. schůze Senátu konané dne 18. 3. 1998 Ústavní soud dále zjistil, že Senát usnesením č. 23 ze dne 18. 3. 1998 většinou 55 hlasů (z celkového počtu 70 přítomných senátorů), když 7 hlasů bylo proti, rovněž návrh zákona schválil. Z toho je zřejmé, že zákon byl přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence při dodržení kvor stanovených v čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy.

Po věcném projednání návrhu a zvážení všech okolností dospěl Ústavní soud k rozhodnutí, že je třeba napadené ustanovení zákona zrušit.

Úvodem považuje Ústavní soud za potřebné poznamenat, že v tomto případě není, jak tomu bývá obvykle, napadáno samotné pravidlo chování, kterým je povinnost právních subjektů užívat stavbu pouze v souladu s kolaudačním rozhodnutím, nýbrž jde výlučně o ústavnost prostředků (sankcí), jež zákonodárce zvolil pro zajištění takového chování ze strany adresátů dané právní normy. Přesto však i zde půjde o posouzení ústavní konformity normy stanovující právní povinnost, byť se jedná o tzv. povinnost sekundární. Ústavní soud si je plně vědom váhy argumentů, které se nalézají ve vyjádření účastníků řízení, zejména Senátu, případně i ve stanovisku Ministerstva pro místní rozvoj, do jehož působnosti příslušná problematika spadá, v nichž v principu jde o to, že dané protiprávní jednání, tj. užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí nebo v rozporu s ním, vykazuje z hlediska veřejného zájmu značnou společenskou nebezpečnost, a to zejména vzhledem k obecnému nedodržování příslušných stavebních předpisů (tzv. stavební nekázeň). Vzhledem k tomu měla být právní úprava správních sankcí, v daném případě pokut, stanovena způsobem úměrným vzniklé situaci, a to nejen tak, aby byla zvýšena horní hranice výše pokuty, ale současně byla stanovena i její spodní hranice. Zákonodárce zakotvením minimální výše pokuty do zákona v zásadě sleduje legitimní cíl, neboť daleko zřetelnějším způsobem, než by tomu bylo pouze při stanovení horní sazby, umožňuje odlišit závažnost či nebezpečnost těch kterých typů protiprávních jednání. Vedlejším dopadem tohoto kroku je, že se tím omezuje prostor pro správní uvážení příslušných státních orgánů, což má své pozitivní důsledky např. v tom, že do určité míry sjednocuje výši ukládaných trestů, případně omezuje prostor pro svévolné či korupcí ovlivněné jednání správních úřadů, přičemž se to prima facie může jevit jako určitý prostředek ochrany před eventuální diskriminací, na straně druhé však větší či menší měrou paušalizuje závažnost protiprávního jednání, což vede k omezení možnosti správního orgánu přihlídnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměrům, jak také ve svém návrhu uvádí Krajský soud v Hradci Králové.

Předně je Ústavní soud nucen plně se ztotožnit s názorem, že na tento případ nemůže z povahy věci dopadat čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Předmětem úpravy daného ustanovení je garance spravedlivého, plynulého a veřejného řízení. Hovoří-li se pak v tomto ohledu o právu na spravedlivý proces, resp. o jeho obsahu, rozumí se tím „rovnost zbraní“ účastníků soudního řízení, nárok na osobní účast a ústní jednání, dále právo na dodržování určitých pravidel v oblasti pořizování a hodnocení důkazů apod. Zde však nejde o posuzování ústavněprávní konformity předpisů procesní povahy, tj. zda určitá procesní pravidla naplňují zmíněné zásady, ale o posouzení předpisu práva hmotného, jež s procesem jako takovým nijak nesouvisí. Jinými slovy řečeno, obsahem daného ústavně zaručeného práva nemůže být právo jednotlivce vůči moci zákonodárné na „spravedlivou“ úpravu určitého právního vztahu, a tedy ani „spravedlivou“ výši pokuty. Spravedlivou pokutou je tedy třeba – z hlediska tohoto ústavně zaručeného práva – rozumět pokutu uloženou v souladu se zákonem, a to v řízení respektujícím zásady spravedlivého procesu.

Vzhledem k tomu, že Ústavní soud je vázán petitem návrhu, nikoliv však právní kvalifikací v návrhu obsaženou, zabýval se dále tím, zda napadeným ustanovením nedošlo k porušení jiných než v návrhu namítaných práv a svobod podle ústavního zákona nebo mezinárodní smlouvy.

Z preambule Ústavy vyplývá úmysl občanů České republiky vycházet z principů právního státu. Ustanovení čl. 1 Ústavy pak Českou republiku výslovně označuje jako demokratický právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Úcta k právům a svobodám jedince je nepochybně také právě jedním z oněch principů právního státu, jak má na mysli preambule Ústavy, z něhož lze dovodit jedno ze základních pravidel fungování státní moci, kterým je zásada proporcionality (přiměřenosti) a zákaz zneužití práva, jak ostatně dovodil v řadě svých nálezů Ústavní soud. Tato zásada vychází z premisy, že k zásahu do základních práv či svobod, i když to jejich ústavní úprava nepředpokládá, může dojít v případě jejich vzájemné kolize nebo v případě kolize s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva a svobody (veřejný

statek) – srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále jen „Sbírka rozhodnutí“), svazek 6, nález č. 99; vyhlášen pod č. 280/1996 Sb. Vždy však je v těchto případech třeba posuzovat účel (cíle) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Tato obecná zásada zahrnuje tři principy, respektive kritéria posuzování přípustnosti zásahu. První z nich je princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), podle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná o princip potřebnosti, podle něhož je povoleno použít pouze nejšetrnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám – z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), podle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitivu, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních (srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 25/97, Sbírka rozhodnutí, svazek 11, nález č. 53; vyhlášen pod č. 159/1998 Sb.). V tomto bodě se vychází ze zvážení empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů (viz nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96, publikován, jak uvedeno shora; podle tohoto nálezu empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva; systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod. Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného; hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi se nacházejících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot).

V souladu s těmito závěry Ústavní soud především zkoumal, zda uvedený zásah do právní sféry jedince lze současně považovat za zásah do ústavně zaručených práv a svobod, a dospěl k závěru, že pokuta – za určitých okolností – může představovat v první řadě zásah do základního práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Pokuty jakožto ústavně přípustná odnětí majetku – na rozdíl od daní a poplatků – výslovně v čl. 11 Listiny uvedeny nejsou; poněkud jiná je ovšem situace v případě úpravy ochrany vlastnického práva podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Dodatkový protokol“), podle něhož státy mohou přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravitel užívali majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut. Z toho lze dovozovat, že pokuty, stejně jako daně a poplatky, spadají do sféry právní regulace čl. 11 Listiny, resp. čl. 1 Dodatkového protokolu a představují v zásadě přípustný zásah do vlastnického práva jedince, což ovšem platí za předpokladu, že jsou respektovány principy právního státu, jak byly uvedeny shora (viz také čl. 4 odst. 4 Listiny). K tomu je třeba poznamenat, že pokutu lze považovat za zásah s ústavněprávní dimenzí, pokud zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou. Tímto faktorem se Ústavní soud bude zabývat v souvislosti s aplikací principu přiměřenosti (viz níže).

Ústavní soud by v této souvislosti chtěl poukázat na to, že obdobně se ve vztahu k čl. 1 Dodatkového protokolu hovoří v: Frowein, J., Peukert, W.: Europäische Menschenrechts-konvention, EMRK-Kommentar, 2. vydání, E. P. Engel Verlag, Kehl, 1996, str. 824 a násl.; podle uvedených autorů ukládání peněžitých trestů je právem každého státu, což však neznamená, že příkaz respektování vlastnictví v oblasti peněžitých pokut zde nenajde uplatnění; naopak je možno zkoumat, zda nebyly uloženy v rozporu s principem zákazu zneužití práv či proporcionality. Pokud jde o daně, jež tvoří spolu s pokutami jednu množinu případů (viz výše), německý Spolkový ústavní soud je v řadě případů výslovně označil za porušení vlastnického práva (Eigentumsverletzung); viz Isensee, J., Kirchhof, P.: Handbuch des Staatsrecht, Band VI, C. F. Müller, Heidelberg, 1989, str. 1072.

Po zjištění, že v daném případě se může jednat o zásah do ústavně zaručených práv a svobod, Ústavní soud zkoumal, zda daný zásah lze pokládat za zásah v souladu se zásadou proporcionality. Jak již bylo výše uvedeno, účelem předmětné právní úpravy bylo zamezení porušování stavebních předpisů. Je třeba poznamenat, že stupňování represe, za které lze zvyšování rovněž minimální výše pokuty považovat, může být do určité míry nástrojem, který je způsobilý k dosažení tohoto zamýšleného a zároveň legitimního cíle, neboť riziko možného přísného postihu snižuje „ekonomickou výhodnost“ protiprávního jednání. Z tohoto důvodu Ústavní soud nevylučuje, že by uvedený zásah nebyl způsobilý naplnit svůj cíl. Ovšem pokud jde o další kritérium, jímž je princip potřebnosti, nemůže Ústavní soud než konstatovat, že daný zásah tomuto principu ne zcela odpovídá. Je třeba si uvědomit, že obecné nerespektování konkrétní právní úpravy ze strany jednotlivců může mít za příčinu (odhlédnuto od případů zcela nefunkční úpravy) nedostatečné sankce, kdy se protiprávní jednání „vyplácí“ i při riziku jejich uložení, a/nebo nedostatečnou činnost orgánů veřejné moci, do jejichž kompetence kontrola dodržování práva a ukládání sankcí náleží. V prvním případě je zřejmá potřeba zvýšení trestů (zde konkrétně sazeb pokut), ve druhém je věcí státu, konkrétně výkonu moci, přijmout opatření, aby příslušný orgán plnil své funkce. Dospěl-li zákonodárce k závěru, že dosavadní výše pokut je nedostatečná, je plně v jeho kompetenci

přijmout příslušná opatření. Na druhé straně je třeba rozlišovat mezi horní a dolní hranicí pokuty. Je-li nedostatečná její maximální výše, může to – bez ohledu na skutečnost, jak správní orgány pracují – znamenat, že právo se v podstatě stane nevymahatelným. Oproti tomu žádná nebo „nízká“ minimální hranice pokuty sama tento stav nijak způsobovat nemůže, pokud se k tomu nepřipojí neefektivní výkon státní správy jak v oblasti prevence, tak i represe. Pokud jde konkrétně o otázku represe, lze v rámci zlepšení fungování státní správy, např. zvýšením kontrolní činnosti, přijetím interních pokynů o ukládání pokut, dosáhnout přinejmenším shodných výsledků, jakých lze dosáhnout zvýšením spodní hranice pokuty.

Není-li tedy takovéto opatření nezbytné, a vzhledem k tomu, že není vyloučeno, aby pokuta představovala zásah do ústavně zaručených práv a svobod, konkrétně do vlastnického práva, Ústavní soud dále musel zkoumat, zda se skutečně o takový zásah jedná v tomto konkrétním případě. Posouzení této otázky velmi úzce souvisí s principem přiměřenosti, neboť jak Ústavní soud naznačil výše, ne každé stanovení pokuty představuje zásah do základních práv a svobod, nýbrž jen takové, které zasahuje do majetkových vztahů se značnou intenzitou, přičemž stupeň újmy tímto zásahem vzniklý je právě jedním z hledisek uvedeného principu přiměřenosti.

Je třeba připomenout, že stanovení dolní sazby pokuty zákonodárcem omezuje správní uvážení příslušného orgánu, což ovšem ve svém důsledku může znamenat překážku pro přihlídnutí nejen k faktické závažnosti konkrétního protiprávního jednání, ale i k ekonomické situaci odpovědného subjektu. To může způsobovat, že se v určitém případě či u skupiny případů pokuta – byť uložená v minimální výši – jeví jako krajně „nespravedlivá“. Vzhledem k relativitě uvedeného pojmu je třeba na věc nahlížet z pohledu ústavně zaručených práv a svobod a z tohoto hlediska je pak nezbytné stanovit pravidla, jež musí zákonodárce při stanovení dolní hranice pokuty respektovat. Základním kritériem, ze kterého je třeba podle názoru Ústavního soudu vycházet, je tzv. kritérium podstaty, podle kterého platí, že ne každé odnětí majetku na základě pokut, příp. poplatků a daní, zakládá zásah do vlastnických práv, nýbrž jen takové, jež majetkové vztahy dotčeného subjektu zásadně mění, tj. mění jeho celkovou majetkovou pozici „zmařením“ samé podstaty majetku. Konkrétně v případě pokut stanovených právníkům a fyzickým osobám podnikajícím podle zvláštních předpisů je třeba vycházet z toho, že je vyloučen takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla „zničena“ majetková základna pro další podnikatelskou činnost. Jinými slovy řečeno, nepřijatelné jsou takové pokuty, jež mají likvidační charakter. Je třeba upozornit, že pokuta v likvidační výši představuje v zásadě „nejtvrdší“ případ zásahu do majetkových poměrů, jenž ostatně může současně vést i k porušení čl. 26 odst. 1 Listiny; přitom není vyloučeno vztáhnout závěr o značné intenzitě zásahu do vlastnického práva i na takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy, že se podnikatelská činnost v podstatě stává „bezúčelnou“ (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období). U fyzických osob jako podnikatelů pak – vzhledem k tomu, že není oddělen jejich soukromý majetek a majetek určený k podnikání (neposuzováno po stránce účetní) – pak v takových případech hrozí závažné dopady nejen na osobu delikventa, ale i na další členy jeho domácnosti. Vzhledem k tomu, že více než 19 % fyzických, jakož i 19 % právnických osob mělo celkový roční příjem do 50 000 Kč a téměř 70 % fyzických a více než 34 % právnických osob příjem do 500 000 Kč, je nepochybné, že pokuta uložená ve výši 500 000 Kč může nejen v případě, jež posuzoval Krajský soud v Hradci Králové, nýbrž v celé řadě případů mít skutečně likvidační charakter (okolo 19 % všech firem má roční příjem nižší, než je 1/10 nejnižší výše pokuty). Proto lze – v souladu s výše uvedenými východisky – konstatovat, že předmětné stanovení dolní hranice pokuty představuje natolik intenzivní zásah do majetkových poměrů jednotlivce, že to současně znamená zásah do jeho vlastnického práva.

Daný zásah neodpovídá principu (kritériu) potřebnosti, a proto není další test na základě principu přiměřenosti v užším smyslu nezbytný. Přesto však se Ústavní soud zabýval i touto otázkou a dospěl k závěru, že dané opatření je nepřiměřené zamýšlenému cíli, kterým je ochrana veřejného zájmu. Především je třeba vycházet z toho, že újma na základním právu, která s tímto zásahem může být spojena, je značná, neboť daným zásahem je ohrožena samotná ekonomická existence vysokého počtu subjektů, přičemž ochrana vlastnického práva v systému základních práv a svobod jistě náleží k těm nejvýznamnějším. I když Ústavní soud nezpochybňuje existenci daného negativního jevu (tj. nedodržování stavebních předpisů) obecně, na druhé straně jednak údaje Ministerstva pro místní rozvoj nesvědčí o značném rozsahu porušování stavebních předpisů, jednak se Ústavní soud nedomnívá, že by protiprávní jednání zvláště v případech, jak byly popsány Krajským soudem v Hradci Králové, představovaly natolik závažný celospolečenský problém, v jehož světle by tak zásadní zásah do základních práv a svobod byl ospravedlnitelný. Ústavní soud se za dané situace z principu nemůže ztotožnit s takovým přístupem, jenž je v podstatě založen pouze na stupňování represe státu vůči jednotlivcům. Jak například uvádí V. Knapp (Teorie práva, Praha, 1995, C. H. Beck, str. 36 a 37), „staleté zkušenosti ukazují, zejména v trestním právu, předně, že porušování práva neubývá úměrně se zpříšňováním sankce, a dále, že sankce (zejména přísné sankce) vedou k vytváření zmíněných deregulátorů, resp. antiprávních systémů, které vynalézají způsoby, jak se hrozící sankci vyhnout“.

Ústavnímu soudu nezbyvá než konstatovat, že pokuta může být slučitelná s čl. 11 Listiny a čl. 1 Do-

datkového protokolu, jestliže umožňuje – alespoň do určité míry – vzít v úvahu majetkovou situaci delikventa (srov. Peukert, lit. shora, str. 826). Kromě toho je však třeba zohlednit i druhou dimenzi posuzovaného jevu. Stanovení pokuty v daném rozpětí znamená, že v zásadě stejnou výší pokuty budou postihovány subjekty, jejichž ekonomické postavení je zcela odlišné, a tedy zcela odlišné budou i dopady uložené pokuty; zatímco pro určité subjekty může být pokuta v maximální výši ve vztahu k jeho hospodaření zanedbatelnou, u jiných i nejnížší možná pokuta pak může znamenat jejich likvidaci, jak prokazují i výše uvedené údaje. Podle čl. 1 Listiny jsou lidé svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. V tomto případě sice napadené ustanovení z formálního hlediska zachází ze všemi subjekty stejně, avšak zásadním způsobem brání rozlišovat jejich majetkovou situaci. Jistě ne každá faktická nerovnost zakládá zásah do základních práv a svobod; jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. 6. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (Sbírka rozhodnutí, svazek 3, náleze č. 29; vyhlášen pod č. 168/1995 Sb.), „nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity zpochybňující v určitém směru již samu podstatu rovnosti. To se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva, např. práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny, některého z politických práv podle čl. 17 a násl. Listiny a podobně“. Vzhledem k tomu, že i zde se v zásadě jedná o nerovnost sociální, je třeba zkoumat, zda se jedná o zásah značné intenzity, neboť každé stanovení dolní hranice pokuty může představovat určitou nerovnost, nikoliv každé však znamená nerovnost v ústavněprávním smyslu. Pokud však jde o intenzitu a proporcionalitu předmětného zásahu, tou se již Ústavní soud zabýval a výše uvedené závěry – i když je věc posuzována z jiného pohledu – platí i zde.

Vzhledem k uvedeným důvodům má Ústavní soud za to, že napadené ustanovení je neslučitelné s principy právního státu podle čl. 1 Ústavy a představuje rozpor s čl. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu. Proto Ústavnímu soudu nezbylo, než je podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zrušit. Ústavní soud připouští, že zrušením části předmětného ustanovení může být, jak poukazuje Senát ve svém vyjádření, narušena systémová vazba a nastolena nerovnost s ustanovením § 106 odst. 2 stavebního zákona, v jehož případě spodní hranice pokuty zůstane zachována, avšak Ústavní soud není oprávněn ke zrušení citovaného ustanovení, neboť je vázán petitem návrhu (s výjimkou jeho korekce technického charakteru, jak tomu bylo i v tomto případě). To však nevylučuje, aby zákonodárce ve světle tohoto nálezu posoudil ústavnost citovaného ustanovení a eventuálně učinil příslušné kroky k jeho změně.

Předseda Ústavního soudu:

v z. JUDr. Holeček v. r.

místopředseda



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon (02) 72 92 70 11, fax (02) 72 95 26 03 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, pošt. schr. 21/SB, 170 34 Praha 7-Holešovice, telefon: (02) 614 32341 a 614 33502, fax (02) 614 33502 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon 0627/305 161, fax: 0627/321 417. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 44 45 46 27. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2002 činí 3000,- Kč, druhá záloha na rok 2002 činí 3000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** celoroční předplatné i objednávky jednotlivých částek – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon: 0627/305 179, 305 153, fax: 0627/321 417. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej** – **Benešov:** Oldřich HAAGER, Masarykovo nám. 231; **Brno:** Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14, Knihkupectví JUDr. Oktavián Kocián, Příkop 6, tel.: 05/45 17 50 80; **Břeclav:** Prodejna tiskovin, 17. listopadu 410, tel.: 0627/322 132, fax: 0627/370 036; **České Budějovice:** SEVT, a. s., Česká 3; **Hradec Králové:** TECHNOR, Wonkova 432; **Hrdějovice:** Ing. Jan Fau, Dlouhá 329; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Přibílková, J. Švermy 14; **Kladno:** eL VaN, Ke Stadionu 1953; **Klatovy:** Krameriovo knihkupectví, nám. Míru 169; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Litoměřice:** Jaroslav Tvrdík, Lidická 69, tel.: 0416/732135, fax: 0416/734875; **Most:** Knihkupectví „U Knihomila“, Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; **Náchod:** Olga Fašková, Kamenice 139, tel.: 0441/42 45 46; **Olomouc:** ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, Tycho, Ostružnická 3; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Nádražní 29; **Otrokovice:** Ing. Kuččík, Jungmannova 1165; **Pardubice:** LEJHANEK, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň:** ADMINA, Úslavská 2, EDICUM, Vojanova 45, Technické normy, Lábkova pav. č. 5; **Praha 1:** Dům učebnic a knih Černá Labuť, Na Poříčí 25, FIŠER-KLEMENTINUM, Karlova 1, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, Moravia-press, a. s., Na Florenci 7-9, tel.: 02/232 07 66, PROSPEKTRUM, Na Poříčí 7, Knihkupectví Seidl, Štěpánská 30, NEOLUXOR s. r. o., Václavské nám. 41; **Praha 2:** ANAG, spol. s r. o., nám. Míru 9 (Národní dům), NEWSLETTER PRAHA, Šafaříkova 11; **Praha 4:** PROSPEKTRUM, Nákupní centrum Budějovická, Olbrachtova 64, SEVT, a. s., Jihlavská 405; **Praha 5:** SEVT, a. s., E. Peškové 14; **Praha 6:** PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17; **Praha 8:** JASIPA, Zenklova 60, Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Sokolovská 35, tel.: 02/24 81 35 48; **Praha 9:** Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362; **Praha 10:** BMSS STARTI, s. r. o., Vinohradská 190, Mediaprint & Kapa Pressegrosso, Štěrboholská 1404/104; **Přerov:** Knihkupectví EM-ZET, Bartošova 9; **Sokolov:** KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel.: 0168/303 402; **Šumperk:** Knihkupectví D-G, Hlavní tř. 23; **Tábor:** Milada Šimonová – EMU, Budějovická 928; **Teplíce:** L + N knihkupectví, Masarykova 15; **Trutnov:** Galerie ALFA, Bulharská 58; **Ústí nad Labem:** Severočeská distribuční, s. r. o., Havířská 327, tel.: 047/560 38 66, fax: 047/560 38 77, Kartoan, s. r. o., Solvayova 1597/3, Vazby a doplňování Sbírek zákonů včetně dopravy zdarma, tel.+fax: 047/5501773, www.kartoon.cz, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec:** Prodejna U Pivovaru, Žižkovo nám. 76. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamace:** informace na tel. číslo 0627/305 168. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odstěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.