

Ročník 2015



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 49

Rozeslána dne 14. května 2015

Cena Kč 43,-

O B S A H:

115. Nález Ústavního soudu ze dne 31. března 2015 sp. zn. Pl. ÚS 1/14 ve věci návrhu na zrušení čl. LII bodu 2 zákona č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva
-

115**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 1/14 dne 31. března 2015 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Vladimíra Kůrky, Jana Musila (soudce zpravodaj), Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Okresního soudu v Karviné na zrušení čl. LII bodu 2 zákona č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, za účasti Okresního soudu v Karviné, Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a Mgr. Anny Šabatové, veřejné ochránkyně práv, jako vedlejšího účastníka řízení,

takto:

Ustanovení článku LII bodu 2 zákona č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění**I.****Rekapitulace návrhu**

1. Návrhem ze dne 30. 1. 2014, doručeným Ústavnímu soudu dne 3. 2. 2014, Okresní soud v Karviné (dále též jen „exekuční soud“, případně „navrhovatel“), předsedou senátu Mgr. Jiřím Ordelttem, podle ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a podle článku 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) navrhl, aby Ústavní soud nálezem zrušil přechodné ustanovení článku LII bodu 2 zákona č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva.

2. Podstatou návrhu bylo přesvědčení navrhovatele o rozporu citovaného přechodného ustanovení s ústavním pořádkem v důsledku jím založené nepřipustné retroaktivity, která od 1. 1. 2014 zpětně umožňuje – v řízeních zahájených před 1. 1. 2013 – postih výlučného majetku manžela povinného, je-li vymáhán závazek, který vznikl za trvání manželství jen jednomu z manželů.

3. Navrhovatel svůj návrh podal v průběhu exekučního řízení vedeného u něj pod sp. zn. 46 Nc 1689/2006 na majetek povinného, včetně nemovitostí a majetku patřícího do společného jmění manželů, a to v souvislosti s rozhodováním o návrhu manželky povinného na zastavení exekučního příkazu, jímž soudní exekutor rozhodl o provedení exekuce příkázáním všech jejích peněžitých pohledávek (a to splatných i v budoucnu), které má z titulu smlouvy o penzijním připojištění.

II.

Dikce napadeného ustanovení

4. Napadené přechodné ustanovení článku LII bodu 2 zákona č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, zní:

„2. Exekuční příkaz vydaný po dni nabytí účinnosti zákona č. 396/2012 Sb. v řízeních zahájených před nabytím účinnosti zákona č. 396/2012 Sb. se řídí zákonem č. 120/2001 Sb., ve znění účinném po dni nabytí účinnosti zákona č. 396/2012 Sb.“

5. Jinak řečeno, exekuční příkaz vydaný po 1. 1. 2013 v řízeních zahájených před tímto datem se řídí zákonem č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění účinném po 1. 1. 2013.

III.

Okolnosti případu

6. Z návrhu a vyžádaného spisu exekučního soudu sp. zn. 46 Nc 1689/2006 vyplývají následující skutečnosti.

7. Dne 21. 9. 2005 platebním rozkazem č. j. 33 Ro 1373/2005-12 exekuční soud v právní věci žalobkyně České pojišťovny, a. s., se sídlem v Praze 1, (dále jen „oprávněná“ nebo „žalobkyně“) proti žalovanému Jiřímu Feberovi (dále jen „žalovaný“, případně „povinný“) o zaplacení částky 6 196 Kč s příslušenstvím žalovanému uložil, aby do 15 dnů ode dne doručení platebního rozkazu zaplatil žalobkyni pohledávku ve výši 6 196 Kč s příslušenstvím [výrok a)] a náhradu nákladů řízení ve výši 600 Kč [výrok b)], nebo aby podal proti tomuto platebnímu rozkazu ve stanovené lhůtě ode dne jeho doručení u jmenovaného soudu odpor. Platební rozkaz se stal pravomocným a vykonatelným dne 17. 1. 2006. Žalovaná částka 6 196 Kč byla dluhem vzniklým žalovanému za trvání manželství.

8. Dne 21. 11. 2006 byl exekučnímu soudu doručen návrh oprávněné na nařízení exekuce proti povinnému pro částku 6 196 Kč s příslušenstvím a náklady řízení ve výši 600 Kč. Exekučním titulem byl výše zmíněný platební rozkaz jmenovaného soudu ze dne 21. 9. 2005 č. j. 33 Ro 1373/2005-12.

III/1 Nařízení exekuce exekučním soudem

9. Dne 24. 11. 2006 usnesením č. j. 46 Nc 1689/2006-3, které nabylo právní moci dne 22. 2. 2007, exekuční soud, podle vykonatelného platebního rozkazu téhož soudu ze dne 21. 9. 2005 č. j. 33 Ro 1373/2005-12, k uspokojení peněžité pohledávky oprávněné ve výši 6 196 Kč s příslušenstvím, nákladů oprávněné a nákladů exekuce nařídil exekuci na majetek povinného. Provedením exekuce byl pověřen navržený Mgr. David Koncz, soudní exekutor Exekutorského úřadu Cheb (dále jen „soudní exekutor“).

III/2 Exekuční příkazy soudního exekutora

10. Dne 25. 9. 2013 exekučním příkazem č. 1 č. j. 074 EX 08280/06-024 soudní exekutor podle § 59 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, mimo jiné rozhodl, že exekuce se provede příkázáním všech peněžitých pohledávek (a to splatných i v budoucnu) povinného vůči dlužníku povinného: AXA penzijní fond, a. s., od 1. 1. 2013 AXA penzijní společnost, a. s., se sídlem Úzká 8/488, 602 00 Brno, z právního titulu: smlouva o penzijním připojištění č. 1602029576.

11. Dne 25. 9. 2013 exekučním příkazem č. 2 č. j. 074 EX 08280/06-025 soudní exekutor podle § 59 odst. 1 exekučního řádu mimo jiné rozhodl, že exekuce se provede přikázáním všech peněžitých pohledávek (a to splatných i v budoucnu) manželky povinného vůči dlužníku ING Penzijní fond, a. s., se sídlem Nádražní 25/344, 150 00 Praha 5, z právního titulu smlouvy o penzijním připojištění č. 0070126514.

III/3 Návrhy na zastavení exekuce

12. Dne 27. 11. 2013 byla exekučnímu soudu doručena podání z téhož dne, jimiž povinný i jeho manželka navrhli zastavení exekučního příkazu č. 1, resp. č. 2 v plném rozsahu. V odůvodnění shodně uvedli, že a) společné jmění manželů netvoří dle § 143 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „obč. zák.“) důchodové připojištění náležející do výlučného vlastnictví jen jednoho manžela, b) nabytí důchodového pojištění nezakládá nabytí podílu druhému manželovi a c) důchodové připojištění není užíváno a udržováno dle § 145 obč. zák., což taktéž přímo vylučuje, že jde o společné jmění manželů ve smyslu obč. zák. a dalších právních úprav, z čehož dovodili, že penzijní připojištění nemůže být zatíženo exekucí peněžitých pohledávek manžela povinného.

13. Oprávněná ve vyjádření ze dne 14. 1. 2014 k návrhu povinného na zastavení exekuce uvedla, že trvá na provedení exekuce způsobem, který soudní exekutor zvolil jako nejvhodnější s ohledem na zjištění o povinném a jeho majetku, pokud povinný dlužnou částku neuhradil dobrovolně.

14. Jelikož pověřený exekutor s přihlédnutím ke stanovisku oprávněné nemohl návrhům povinného a jeho manželky na zastavení exekuce vyhovět, postoupil je dle § 55 odst. 2 exekučního řádu (ve znění platném a účinném do 31. 12. 2012) k rozhodnutí exekučnímu soudu.

15. Dne 31. 1. 2014 usnesením č. j. 46 Nc 1689/2006-27 exekuční soud návrh povinného, aby ve vztahu k exekučnímu příkazu pověřeného soudního exekutora ze dne 25. 9. 2013 č. j. 074 EX 08280/06-024 byla exekuce nařízená usnesením exekučního soudu ze dne 24. 11. 2006 č. j. 46 Nc 1689/2006-3 zastavena, zamítl (výrok I); ve vztahu k exekučnímu příkazu pověřeného soudního exekutora ze dne 25. 9. 2013 č. 2 č. j. 074 EX 08280/06-025, jímž rozhodl o provádění exekuce nařízené dne 24. 11. 2006 usnesením exekučního soudu ze dne 24. 11. 2006 č. j. 46 Nc 1689/2006-3 přikázáním pohledávky manželky povinného, do doby rozhodnutí Ústavního soudu o podaném návrhu exekučního soudu na zrušení článku LII bodu 2 zákona č. 303/2013 Sb. návrh odložil (výrok II).

IV.

Argumentace navrhovatele

16. Navrhovatel uvedl, že po dni 1. 1. 2013, kdy nabyla účinnosti tzv. velká exekuční novela, jako součást zákona č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, při rozhodování o obdobných návrzích v průběhu roku 2013 dospěl k závěru, že v exekučních řízeních zahájených do 31. 12. 2012 bylo nutno exekuce prováděné na základě exekučních příkazů postihujících výlučný majetek manželů povinných ve smyslu ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“) hodnotit jako nepřipustné, a proto exekuce z tohoto zákonného důvodu zastavoval nejen k návrhu účastníka řízení, nýbrž i bez takového návrhu.

17. Ke stejným právním závěrům prý dospěl i Krajský soud v Ostravě, který navíc např. již ve svém rozhodnutí č. j. 9 Co 431/2013-137 ze dne 30. 5. 2013 vyjádřil přesvědčení, že Okresním soudem v Karvině vyjádřený právní názor je v soudní praxi většinový, přičemž zcela shodně pak bylo rozhodováno Krajským soudem v Ostravě rovněž v následném období (viz např. usnesení č. j. 10 Co 371/2013-79 a č. j. 66 Co 541/2013-37, vydaná shodně dne 30. 10. 2013).

18. Navrhovatel dále konstatoval, že dne 1. 1. 2014 nabyl účinnosti zákon č. 303/2013 Sb., jímž došlo „v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva“ mimo jiné ke změně exekučního řádu a který v bodě 2 přechodných ustanovení článku LII stanovil, že exekuční příkaz vydaný po dni nabytí účinnosti zákona č. 396/2012 Sb. v řízeních zahájených před nabytím účinnosti zákona č. 396/2012 Sb. se má řídit exekučním řádem ve znění účinném po dni nabytí účinnosti zákona č. 396/2012 Sb.

19. Podle názoru navrhovatele citované přechodné ustanovení porušuje princip právní jistoty povinných a jejich manželů v exekučních řízeních zahájených před datem 31. 12. 2012, je-li jím, a to teprve po roce účinnosti zákona č. 396/2012 Sb., dodatečně stanoveno, že exekuční příkaz vydaný na základě novelizace exekučního řádu provedené tímto zákonem se má i v těch řízeních, která byla zahájena před nabytím jeho účinnosti, řídit exekučním řádem ve znění účinném po dni nabytí účinnosti zákona č. 396/2012 Sb. Tato dodatečná konstrukce by podle navrhovatele mohla otřást důvěrou v právní řád, a to zejména v případech, v nichž by pověřený exekutor po nabytí účinnosti zákona č. 303/2013 Sb. v jedné a téže věci opětovně rozhodl obsahově naprosto stejným exekučním příkazem o provádění exekuce způsobem, který byl exekučním soudem v průběhu roku 2013 shledán nepřipustným.

20. Navrhovatel poukázal na čl. 1 odst. 1 Ústavy, z něhož plyne, že Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana, a uvedl, že jedním z jeho základních pilířů by měla být právní jistota. Poukázal na judikaturu Ústavního soudu, který již dříve ve svých nálezech dovodil, že právě pod tímto zorným úhlem musí být posuzován i obsah normativních právních aktů (včetně prováděcích předpisů) a působení právních předpisů do doby minulé, resp. jejich vliv na minulé právní skutečnosti, protože jejich nejasné a neurčité konstrukce ve svých důsledcích mohou vést též k porušení chráněného práva na spravedlivý proces [viz článek 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)] a případná nepřipustná retroaktivita je též v rozporu s postuláty demokratického právního státu.

21. Z uvedeného navrhovatel dovodil, že přechodné ustanovení obsažené v bodě 2 článku LII zákona č. 303/2013 Sb. má zpětnou účinnost, a jako takové je v rozporu s principy demokratického právního státu, resp. se zásadou ochrany důvěry občana v právo a se zásadou zákazu pravé retroaktivity, tedy s článkem 1 Ústavy. Toto ustanovení totiž mění právní následky, které podle práva nastaly přede dnem účinnosti napadených ustanovení, navíc za stavu, kdy jím zákonodárce doplňuje přechodná ustanovení obsažená již v zákoně č. 396/2012 Sb. Zamýšlel-li zákonodárce skutečně tuto otázku přechodnými ustanoveními řešit, mohl a měl tak učinit již v roce 2012, tedy v době, kdy zákon č. 396/2012 Sb. přijímal, přičemž nelze přehlížet, že od přijetí tohoto zákona již byl zákon č. 120/2001 Sb. novelizován také zákonem č. 45/2013 Sb., přičemž teprve po roce účinnosti zákona č. 396/2012 Sb. je tak zpětně zasahováno do přechodných ustanovení této novely exekučního řádu.

22. Jinak řečeno, pravá retroaktivita dotyčného přechodného ustanovení dle navrhovatele spočívá v tom, že umožňuje od 1. 1. 2014 zpětně postihnout (dosud nepostižitelný) výlučný majetek jednoho z manželů, a to v řízeních zahájených před 1. 1. 2013.

23. Kromě již uvedeného nelze podle názoru navrhovatele ani přehlédnout, že dané přechodné ustanovení bylo přijato Parlamentem České republiky v právní normě, důvodem jejíhož přijetí měla být potřeba reagovat na základní předpisy rekodifikace civilního práva, zejména na přijetí zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), a zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, které tvořily první fázi rekodifikace soukromého práva hmotného v České republice.

24. Navrhovatel poukázal na skutečnost, že z důvodové zprávy ze dne 27. 2. 2013, podepsané tehdejší předsedou vlády RNDr. Petrem Nečasem a ministrem spravedlnosti JUDr. Pavlem Blažkem, vyplývá, že důvodem přijetí navrhované úpravy byla potřeba reagovat na základní předpisy rekodifikace civilního práva a dovršit tak celý rekodifikační proces s tím, že jednou z oblastí přijímaných změn jsou rovněž změny v právních předpisech upravujících postavení profesních komor, tedy vedle zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 6/2002 Sb.,

o soudech a soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, rovněž změna exekučního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

25. Ve vztahu k navrhovaným změnám exekučního řádu však z důvodové zprávy (viz obsah její části nazvaný „K části čtyřicáté druhé – změna exekučního řádu“) vyplývá, že navržené přechodné ustanovení reaguje pouze na změnu pojištění soudního exekutora za škodu, které je povinen uzavřít podle platné právní úpravy, na pojištění odpovědnosti za újmu s tím, že ke změně pojištění by mělo dojít do jednoho roku ode dne nabytí účinnosti předkládaného návrhu.

26. Z uvedeného je proto dle navrhovatele patrné, že důvodová zpráva k vládnímu návrhu nikterak nepředpokládala přijetí dalšího přechodného ustanovení, na jehož základě je dodatečně zákonem upravováno, že exekuční příkazy vydané po novelizaci exekučního řádu zákonem č. 396/2012 Sb. se mají i v těch řízeních, která byla zahájena před nabytím účinnosti citovaného zákona, řídit exekučním řádem ve znění účinném po dni nabytí jeho účinnosti.

27. Navrhovatel z těchto zjištění dovodil názor, že předmětné přechodné ustanovení se do zákona č. 303/2013 Sb., měnícího některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, mohlo, resp. muselo dostat jedině na základě pozměňovacího návrhu. Návrh zákona byl totiž rozeslán poslancům dne 5. 3. 2013, přičemž jeho první čtení proběhlo dne 19. 3. 2013 na 52. schůzi Poslanecké sněmovny Parlamentu (5. volební období), na které byl přikázán k projednání výborům. Písemný pozměňovací návrh (který by měl být součástí zápisu ze schůze výboru – viz § 43 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 265/2011 Sb.) byl zapracován do usnesení přijatého ústavně právním výborem a návrh zákona prošel obecnou rozpravou na 54. schůzi konané dne 12. 6. 2013. Závěrečné třetí čtení proběhlo na 57. schůzi konané dne 8. 8. 2013, kdy byl návrh zákona schválen.

28. Podle navrhovatele možnost podání pozměňovacího návrhu nevyplývá z Ústavy, ale toliko z jednacího řádu Poslanecké sněmovny, který v ustanovení § 63 zákona č. 90/1995 Sb., v platném znění, umožňuje poslanci podávat (avšak pouze k projednávané věci) mj. rovněž návrhy, jimiž se vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu. Navrhovatel připomíná, že Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) dovodil, že pozměňovací návrh by měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy že by ji ani neměl zásadně měnit, ani rozšiřovat, a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona. Z toho ale také vyplývá, že pozměňovací návrh se musí týkat téhož předmětu, přičemž není-li tento požadavek dodržen, může se v důsledku toho, že státní moc je uplatňována způsobem, který jí zákon (a tím spíše Ústava) neumožňuje, jednat nejen o rozpor se zásadami respektování demokratických principů v legislativním procesu, ale především o rozpor se zásadami předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona, které bezesporu patří mezi základní předpoklady právního státu.

29. Navrhovatel porovnáním obsahu a účelu původního vládního návrhu zákona podávaného v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva a jeho zněním po přijetí pozměňovacího návrhu dospěl k závěru, že obsahy i účely obou zkoumaných předmětů se v tomto směru zásadně liší, a proto je prý namístě konstatovat, že ve věci článku LII bodu 2 zákona č. 303/2013 Sb. podaný pozměňovací návrh z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům zjevně vybočil.

30. Navrhovatel se domnívá, že pokud k přijetí článku LII bodu 2 zákona č. 303/2013 Sb. došlo nikoli z důvodu potřeby „reagovat na základní předpisy rekodifikace civilního práva a dovést tak celý rekodifikační proces“, ale s přihlédnutím ke změnám provedeným v dřívější době již zákonem č. 396/2012 Sb. ze dne 19. září 2012, potom takto podaný pozměňovací návrh (pro který se v českém prostředí vžilo označení „přílepek“) překročil předmět vymezený návrhem zákona. Navrhovatel poukazuje na to, že skutečný úmysl zákonodárce, který vedl k přijetí napadené úpravy, nejenže z důvodové zprávy vůbec nevyplývá, ale není možné jej zjistit ani vzhledem k již shora uvedenému účelu přijetí celého zákona.

31. Navrhovatel zdůrazňuje, že zákon je normativní právní akt, který zavazuje blíže neurčený okruh subjektů a upravuje situace, které nastanou v budoucnosti. V případě napadených ustanovení však jde o situace, které nastaly v minulosti, a o konkrétní subjekty.

32. Proto má navrhovatel za to, že napadené ustanovení zákona je v rozporu s principem dělby moci, tedy v rozporu s jedním ze základních pravidel demokratického právního státu, jakým je Česká republika definována v čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy, kde je stanoveno, že lid vykonává veškerou státní moc, která slouží všem občanům, a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.

33. V této souvislosti je dle navrhovatele namístě zdůraznit a uvést, že podle zjištěných poznatků v běžné soudní praxi k žádným výkladovým problémům přechodného ustanovení obsaženého v části druhé článku IV bodu 1 zákona č. 396/2012 Sb. nedocházelo, a proto „selektivní a z časového hlediska dodatečně přijaté novelizační přechodné ustanovení“, kterým napadená úprava fakticky je, představuje z hlediska právní teorie exces.

34. Navrhovatel se domnívá, že úprava obsažená v článku LII bodu 2 zákona č. 303/2013 Sb. patrně vyvolá zjevné aplikační potíže, a to zejména při vědomí nedůvodně odlišného právního režimu v období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013 na straně jedné a po 1. 1. 2014 nadále na straně druhé, což by vedlo ke zvýhodnění (a tedy nerovnosti) jedné skupiny účastníků oproti jiným.

35. Navrhovatel připomíná, že z článku 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny vyplývá, že stát je omezen pravidly, která si stanovil, a že zákonodárce je povinen dodržovat při přijímání zákonů určitá legislativní pravidla. Podle názoru navrhovatele Parlament České republiky svým postupem při přijetí napadeného článku LII bodu 2 zákona č. 303/2013 Sb. a stanovením jeho retroaktivity překročil své pravomoci (stanovené v hlavě druhé Ústavy). Aplikace napadeného ustanovení ve svých důsledcích (kromě již výše zmiňovaného porušení čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy) může vést též k porušení chráněného práva povinných a jejich manželů na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i k porušení jejich vlastnických práv dle čl. 11 Listiny.

V.

Posouzení přípustnosti návrhu

36. Ústavní soud konstatuje, že návrh byl podán oprávněným subjektem dle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Ustanovení zákona navržené ke zrušení souvisí s rozhodovací činností navrhovatele a má být bezprostředně při řešení věci použito. Návrh tak splňuje podmínky pro řízení před Ústavním soudem pro takový případ.

37. Ústavní soud kladně posoudil též otázku, zda je v posuzované věci vůbec oprávněn přezkoumat (a případně též zrušit) příslušnou část novely exekučního řádu, neboť ve své judikatuře zastává názor, že návrhem na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení zásadně nelze brojit proti novelizujícímu právnímu předpisu. Takový právní předpis nemá zpravidla samostatnou právní existenci, kterou získává až jako součást právního předpisu novelizovaného. V posuzované věci však nejde v případě napadeného ustanovení o ustanovení novelizující exekuční řád, ale o přechodné ustanovení doplněné do jeho novely provedené zákonem č. 303/2013 Sb., pročež shledal Ústavní soud podaný derogační návrh projednatelným a mohl přistoupit k přezkumu napadeného přechodného ustanovení.

VI.

Vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení

38. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, jako účastník řízení, ve vyjádření podepsaném jejím předsedou Janem Hamáčkem v částech I až III zrekapitulovala obsah návrhu a argumentaci na-

vrhovatele a popsala způsob přijímání zákona č. 303/2013 Sb. V části IV vyjádřila stanovisko, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a naším právním řádem, a je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost ke zrušení navrhovaného ustanovení.

39. Senát Parlamentu České republiky, jako účastník řízení, ve vyjádření podepsaném jeho předsedou Milanem Štěchem zrekapituloval obsah návrhu a argumentaci navrhovatele a konstatoval, že navrhované zrušení tohoto ustanovení představuje návrat k úpravě obsažené v přechodných ustanoveních zákona č. 396/2012 Sb., platné a účinné do 31. 12. 2013. Senát připustil, že ve zpravodajské zprávě k senátnímu tisku č. 173 kromě jiného zaznělo upozornění, že „v mnoha případech se tento zákon použil jako nosič pro některé věci, jež s rekodifikací nesouvisejí.“ V části V svého vyjádření Senát uvedl, že je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost napadeného ustanovení.

40. Veřejná ochránkyně práv, jako vedlejší účastník řízení, v části I svého vyjádření k návrhu mimo jiné uvedla, že napadené přechodné ustanovení ve skutečnosti představuje výsledek snahy vyřešit spor o výklad jiného přechodného ustanovení zakotveného novelou občanského soudního řádu – zákonem č. 396/2012 Sb., dle něhož „[ř]ízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů,“ a vyjádřila názor, že případné zrušení napadeného ustanovení by mohlo obnovit nejistotu a podpořit rozčarování všech účastníků exekučních řízení zahájených před 1. lednem 2013.

41. V části II veřejná ochránkyně práv uvedla, že nepochybuje okamžik začátku exekučního řízení (jako celku), nepochybuje ani o tom, že každý exekuční příkaz soudního exekutora má účinky nařízení výkonu rozhodnutí podle občanského soudního řádu. Každé exekuční řízení se proto prakticky skládá z množství „řízení“ srovnatelných se soudními výkony rozhodnutí.

42. Veřejná ochránkyně práv dále poukázala na nezdůvodnitelně nerovné (horší) postavení oprávněných, kteří návrh na nařízení exekuce podali před 1. lednem 2013, a rovněž obecně nerovné (horší) postavení povinných s ohledem na množství pozitivních změn zakotvených velkou exekuční novelou. Manželé povinných však skutečně mohou o situaci uvažovat tak, že se v průběhu exekučního řízení jako celku změnila „pravidla hry“, s nimiž počítali v době, kdy se jejich manželé vystavili riziku exekuce.

43. V závěru této části svého vyjádření veřejná ochránkyně práv uvedla, že se kloní k závěru, že exekuční řízení představuje soubor jednotlivých „soudních výkonů rozhodnutí“, proto za „řízení“ podle dřívějšího přechodného ustanovení v bodu 1 čl. II části první zákona č. 396/2012 Sb. nepovažuje exekuční řízení jako celek. Z toho dovozuje možnost soudního exekutora aplikovat občanský soudní řád ve znění velké exekuční novely i v exekučních řízeních zahájených před její účinností.

44. V části III veřejná ochránkyně práv uznala, že není běžné zakotvit přechodné ustanovení k novele až po roce od nabytí účinnosti. Jako řešení sporu o výklad dřívějších přechodných ustanovení to však chápe. Rovněž si dovede představit, že zákonodárce pochybí při formulaci přechodných ustanovení a chybu pak napraví pozdějším zakotvením odlišného pravidla.

45. V části IV veřejná ochránkyně práv uvedla, že pro účely svého vyjádření se soustředila pouze na přímé dopady novely na podobu postižení majetku povinných a jejich manželů (manželek), a tím i na míru uspokojení oprávněných. Se zjednodušením lze říci, že novela zlepšila ochranu zájmů všech účastníků (povinných i oprávněných). Odstranila totiž dosavadní neospravedlnitelné překážky řádného uspokojení oprávněných, změnila dlouhodobě kritizovaná pravidla některých způsobů výkonu rozhodnutí (zejména v rozsahu zpeněžení účasti povinného v bytovém družstvu) a doplnila nové instituty podporující účelné vymáhání pohledávek (správa věcí a hodnot, elektronická dražba movitých věcí, předražek a další).

46. V části V svého vyjádření k ústavní stížnosti veřejná ochránkyně práv uzavřela, že napadené přechodné ustanovení čl. LII bodu 2 zákona č. 303/2013 Sb. není ustanovením s nepřipustnými retroaktivními účinky, a proto nevidí důvod k jeho zrušení.

VII.

Replika navrhovatele

47. Navrhovatel v replice k vyjádření veřejné ochránkyně práv mimo jiné uvedl, že na svém návrhu v celém rozsahu setrvává, neboť má za to, že byl podán důvodně; polemizoval s jednotlivými tvrzeními a názory veřejné ochránkyně práv a rozvedl svoji argumentaci v návrhu již uvedenou.

48. Podle navrhovatele lze souhlasit, že napadené ustanovení představuje výsledek snahy řešit spor o výklad dřívějšího přechodného ustanovení zakotveného již v zákoně č. 396/2012 Sb., avšak toto dřívější přechodné ustanovení není možné vykládat tak, jak to učinila ve svém vyjádření k návrhu veřejná ochránkyně práv.

49. Ve vztahu k napadenému čl. LII bodu 2 zákona č. 303/2013 Sb. navrhovatel dodal, že toto zákonné ustanovení neříká nic o tom, že by se v exekučních řízeních zahájených do 31. 12. 2012 měla či dala použít ustanovení občanského soudního řádu ohledně postihu mzdy a účtu manžela (manželky) povinného, ve znění účinném od 1. 1. 2013. Ustanovení § 262a odst. 3 o. s. ř., umožňující výkon rozhodnutí srážkami ze mzdy nebo z jiného příjmu manžela povinného (a s ohledem na ustanovení § 52 odst. 1 exekučního řádu pak i provedení exekuce uvedeným způsobem), bylo totiž zákonem č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, doplněno do občanského soudního řádu, a nikoli do exekučního řádu.

50. O tom, jak by mělo být napadené přechodné ustanovení vykládáno, nehovoří ani důvodová zpráva k zákonu č. 303/2013 Sb., neboť je tzv. přílepkiem k uvedenému zákonu a s rekodifikací soukromého práva nejeví žádnou spojitost; navíc je atypické, je-li jím doplňováno přechodné ustanovení exekučního řádu či občanského soudního řádu, uvedené již dříve v zákoně č. 396/2012 Sb. Vedle sebe tak stojí dvě přechodná ustanovení k exekučnímu řádu, avšak to novější na starším přechodném ustanovení nic nemění, pokud nestanoví, že by se i v exekučních řízeních zahájených do 31. 12. 2012 měla použít ustanovení občanského soudního řádu ohledně postihu mzdy a účtu manžela (manželky) povinného, tj. o. s. ř. ve znění účinném od 1. 1. 2013.

51. Navrhovatel se neztotožnil ani s názorem veřejné ochránkyně práv o nezdůvodnitelně nerovném (horším) postavení oprávněných, kteří návrh na nařízení exekuce podali před 1. lednem 2013, a obecně nerovném (horším) postavení povinných „s ohledem na množství pozitivních změn zakotvených velkou exekuční novelou“, pokud jak oprávnění, avšak především povinni mohli důvodně a jedinečně očekávat průběh nařízené exekuce dle procesních předpisů platných a účinných v době zahájení exekučního řízení. Navrhovatel je přesvědčen, že s ohledem na požadavek právní jistoty občanů nelze připustit, aby probíhající exekuce byla prováděna způsobem, který v době zahájení daného exekučního řízení právní předpisy neumožňovaly. Z týchž důvodů se zásadně neztotožňuje s právním názorem soudních exekutorů, kteří vydávání exekučních příkazů postihujících mzdu manželek povinných zdůvodňují odkazem na ustanovení § 47 odst. 2 exekučního řádu.

52. Navrhovatel dále uvedl, že podle zjištěných poznatků v běžné soudní praxi k žádným výkladovým problémům přechodného ustanovení obsaženého v části druhé čl. IV bodu 1 zákona č. 396/2012 Sb. nedocházelo, a proto „selektivní a z časového hlediska dodatečně přijaté novelizační přechodné ustanovení“ představuje z hlediska právní teorie exces. Přechodné ustanovení v čl. LII bodu 2 porušuje princip právní jistoty povinných a jejich manželů v exekučních řízeních zahájených před datem 31. 12. 2012, je-li jím, a to teprve po roce účinnosti zákona č. 396/2012 Sb., dodatečně stanovováno, že exekuční příkaz vydaný na základě novelizace exekučního řádu provedené tímto zákonem se má i v těch řízeních, která byla zahájena před nabytím účinnosti novely, řídit exekučním řádem ve znění účinném po dni nabytí účinnosti zákona č. 396/2012 Sb.

53. Ve vztahu k argumentu veřejné ochránkyně práv, že oprávnění mohou navrhnout zastavení exekuce a zahájit exekuční řízení nové, ve kterém již mzdu a účet manželky postihnout lze, navrhovatel

uvedl, že oprávnění v takovém případě již nebudou mít v nově zahájeném řízení právo na náhradu nákladů řízení, neboť by zjevně nemohlo jít o náklady, které byly vynakládány účelně.

54. Závěrem své repliky k vyjádření veřejné ochránčyně práv navrhovatel obecně konstatoval, že návrhem je reagováno též na v jisté fázi společenského vývoje velmi negativní a ve své podstatě základy právního státu ohrožující tendence, projevující se v tom, že zákonodárcem byly přijímány účelové novely právních předpisů prosazované zájmovými skupinami (např. problematika rozhodčích řízení, novelizace exekučního řádu apod.), evidentně jdoucí proti dosavadní („nepohodlné“) judikatuře soudů, kteréžto negativní tendence vnímá rovněž širší veřejnost velmi citlivě. To, že nejde o čistě subjektivní pocit nebo dojem, vyplývá v posuzované věci např. z absence zřetelné a jasné formulované vůle zákonodárce v důvodové zprávě, kterážto má být vodítkem při výskytu aplikačních potíží.

VIII.

Upuštění od ústního jednání

55. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, pročež od něj upustil dle ustanovení § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

IX.

Posouzení ústavní konformity legislativního procesu

56. V řízení o kontrole norem Ústavní soud podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., též zjišťuje, zda napadený zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

57. Z vyjádření účastníků řízení a sněmovních tisků veřejně dostupných na <http://www.psp.cz> plyne, že vláda dne 5. 3. 2013 předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva; téhož dne byl návrh rozeslán poslancům jako tisk 930/0.

58. Součástí vládního návrhu nebylo ke zrušení navržené přechodné ustanovení. To se objevilo jako pozměňovací návrh až v usnesení ústavně právního výboru doručeném poslancům jako tisk 930/2 (pozměňovací návrhy). Ve druhém čtení byly pozměňovací návrhy zpracovány jako tisk 930/3, který byl poslancům rozeslán dne 13. 6. 2013. Ve třetím čtení dne 8. 8. 2013 na 57. schůzi byl návrh zákona schválen Poslaneckou sněmovnou usnesením č. 1746, přičemž z přítomných 128 poslankyň a poslanců se pro jeho přijetí vyslovilo 67 poslankyň a poslanců a 43 bylo proti. Senát Parlamentu České republiky návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou schválil usnesením č. 330 ze 13. schůze dne 12. září 2013. Zákon prezident republiky podepsal dne 17. 9. 2013. Zákon byl vyhlášen dne 30. 9. 2013 ve Sbírce zákonů v částce 116 pod číslem 303/2013 Sb. a nabyl účinnosti dne 1. 1. 2014.

59. O kompetenci Parlamentu České republiky neměl Ústavní soud pochyb, a proto přistoupil k přezkumu procedury přijímání napadeného ustanovení.

60. Navrhovatel ve svém návrhu zpochybnil způsob přijetí napadeného přechodného ustanovení a tvrdil, že je „přílepkem“, přijatým ústavně neakceptovatelným postupem.

IX/1 Obecné principy přezkumu ústavnosti legislativní procedury pozměňovacích návrhů

61. Ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., ukládá v řízení o zrušení zákonů posoudit nejen obsah zákona z hlediska jeho souladu s ústavními zákony, a zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, ale též zkou-

mat, zda byl přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem. Logický výklad citovaného ustanovení vyžaduje nejprve zkoumat kompetenci, posléze proceduru a nakonec obsah napadeného ustanovení [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 61 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)]. Citované ustanovení přitom nerozlišuje mezi různými subjekty aktivně legitimovanými k podání návrhu, z čehož zřejmě plyne, že uvedené zjišťování je pravidelnou součástí každého řízení o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu.

62. Za nežádoucí jev, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, Ústavní soud označil situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisějící, k čemuž dochází např. z důvodu urychlení legislativní procedury, a to začasté formou podaných pozměňovacích návrhů. Takový postup neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti. Jestliže totiž jedním zákonem (ve formálním smyslu) je zasahováno do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány, vzniká nezřídka značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje. Požadavek předvídatelnosti zákona, jako součást principu právního státu, přestává být naplňován v okamžiku, kdy novelizace zákona je součástí jiného zákona ve formálním smyslu, jehož obsah s novelizovaným zákonem nijak nesouvisí, jak Ústavní soud konstatoval v nálezu ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 39 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.).

63. V bodech 50 a násl. citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 Ústavní soud odlišil „vybočení“ z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacímu návrhu (který by měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat, a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona), které je sice považováno za nežádoucí, nikoliv však za protiústavní, na straně jedné od případu, kdy se technikou pozměňovacího návrhu k návrhu zákona připojí úprava zcela jiného zákona, s legislativní předlohou nesouvisějícího. Pro posledně uvedený případ se v českém prostředí vžilo označení tzv. „přílepek“, který je předmětem „testu úzkého vztahu“, jehož aplikací se posuzuje, zda či nikoliv se technikou pozměňovacího návrhu k návrhu zákona připojila úprava zcela jiného zákona, s legislativní předlohou nesouvisějícího (bod 51 citovaného nálezu).

64. V bodě 66 téhož nálezu Ústavní soud uvedl, že při hodnocení ústavnosti legislativní procedury přijetí napadených ustanovení zákona je rozhodující posoudit otázku, zda předmětný pozměňovací návrh jím skutečně v materiálním smyslu byl, tzn. posoudit, zda předmětný pozměňovací návrh vybočil z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům, tj. zda šlo o nepřipustnou extenzi při výkladu toho, co je pozměňovací návrh, při respektování tzv. pravidla úzkého vztahu.

65. V zamítavém nálezu ze dne 31. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07, v části X/c (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.), Ústavní soud s odkazem na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06 opakovaně zdůraznil „podmínku úzkého vztahu mezi předmětem návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván, a pozměňovacím návrhem předneseným ve druhém čtení návrhu zákona.“ Dospěl však současně k závěru, že „[m]á-li být maxima obsahové konzistentnosti zákona, vyslovená v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, dle níž ‚zákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrozumnějších změn prováděných napříč právním řádem‘, chápána ve smyslu derogačního důvodu, pak toliko pro extrémní situace.“ V této otázce tedy Ústavní soud uzavřel, že „[o] případ takového vybočení z rámce předmětu vytyčeného původní předlohou návrhu zákona v rozhodované věci nejde“ a že „[p]ozměňovací návrh nevybočil z rámce projednávaného původního návrhu zákona, jímž byla změna a doplnění zákona o daních z příjmů.“

IX/2 Aplikace obecných principů na projednávaný případ

66. Jak bylo konstatováno již výše, napadené přechodné ustanovení se stalo součástí zákona č. 303/2013 Sb. nikoliv jako součást vládního návrhu, ale jako akceptovaný pozměňovací návrh ústav-

ně právního výboru Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva.

67. Pokud jde o „test úzkého vztahu“ předmětného pozměňovacího návrhu k vládnímu návrhu zákona, Ústavní soud je toho názoru, že daný pozměňovací návrh lze sice označit za „vybočení“ z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům, neboť se míjí s vládou sledovaným účelem přechodného ustanovení, avšak přechodné ustanovení nelze označit za protiústavní „přílepek“ rozporný s požadavkem úzkého vztahu k novelizované zákonné úpravě, neboť vládní návrh se – stejně jako pozměňovací návrh – týkaly stejného zákona, tj. exekučního řádu, a požadavek „úzkého vztahu“ legislativní předlohy a pozměňovacího návrhu byl v projednávaném případě evidentně splněn. Jinak řečeno, věcná vazba pozměňovacího návrhu a legislativní předlohy zde byla dána.

68. Z uvedených důvodů Ústavní soud nesdílí přesvědčení navrhovatele, že předmětné přechodné ustanovení je ústavně nepřipustným „přílepem“, který by bylo nutné z toho důvodu zrušit.

X.

K námitce nepřipustné retroaktivity

69. V podstatné části svého návrhu navrhovatel tvrdil rozpor přechodného ustanovení s ústavním pořádkem v důsledku jím založené nepřipustné pravé retroaktivity, která od 1. 1. 2014 zpětně umožňuje – v exekučních řízeních zahájených před 1. 1. 2013 – postih dosud nepostižitelného výlučného majetku manžela povinného, je-li vymáhán závazek, který vznikl za trvání manželství jen jednomu z manželů. Tato námitka je důvodná.

X/1 Obecně k retroaktivitě právních norem

70. Ústavněprávními souvislostmi pravé a nepravé retroaktivity zákonodárným sborem přijímaných norem se Ústavní soud zabýval v řadě svých rozhodnutí, což mimo jiné konstatoval i v nálezu ze dne 12. 11. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 22/13, bod 22 a násl. (22/2014 Sb.), a nálezu ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 144 a násl. (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), v nichž odkázal především na nález ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.).

71. Právní teorie rozeznává zpětnou účinnost (retroaktivitu) pravou a nepravou. O pravou zpětnou účinnost (retroaktivitu) jde tehdy, jestliže se novým právním předpisem má řídit vznik právního vztahu a nároků účastníků z tohoto vztahu také v případě, kdy právní vztah nebo nároky z něj vyplývající vznikly před účinností nového právního předpisu.

72. Nepravá zpětná účinnost (retroaktivita) znamená, že novým právním předpisem se sice mají řídit i právní vztahy vzniklé před jeho účinností, avšak až ode dne jeho účinnosti; samotný vznik těchto právních vztahů a nároky z těchto vztahů vzniklé před účinností nového právního předpisu se spravují dosavadní právní úpravou.

73. Ústavní soud ve výše citovaných nálezech při vymezení pravé a nepravé retroaktivity odkázal na definice právní doktríny, obsažené v publikaci Tilsch, E. Občanské právo. Obecná část. Praha, 1925, s. 75–78, podle které „Pravé zpětné působení nového zákona jest tu jen tehdy, když působí i pro dobu minulou ... Nepravé zpětné působení ... tu jest, když nový zákon nařizuje, že ho má být užito i na staré právní poměry již založené, ale teprve od doby, kdy počíná působnost nového zákona, anebo od doby ještě pozdější.“ Ústavní soud poukázal též na článek Tichý, L. K časové působnosti novely občanského zákoníku, uveřejněný v časopise Právník č. 12, ročník 1984, str. 1104, a zdůraznil, že pravá retroaktivita pak „zahrnuje v podstatě dvě odlišné situace“, a to za prvé „stav, že nová úprava dávala vznik (novým právním) vztahům před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila,“ a za druhé „novela může měnit právní vztahy vzniklé podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona.“ Pro pravou retroaktivitu tudíž platí, že lex posterior ruší (neuznává)

právní účinky existující v době účinnosti legis prioris, popřípadě vyvolává nebo spojuje práva a povinnosti subjektů s takovými skutečnostmi, jež v době účinnosti legis prioris neměly povahu právních skutečností. V případě retroaktivity nepravé „nový zákon sice nezakládá právních následků pro minulost, avšak buď povyšuje minulé skutečnosti za podmínku budoucího právního následku (prostá výlučnost), nebo modifikuje pro budoucnost právní následky podle dřívějších zákonů založené ... Nepravé zpětné působení zákona pouze znamená, že nový zákon zachycuje (právně kvalifikuje) minulé skutečnosti nebo že se dotýká (modifikuje, ruší) existujících právních následků, tj. na skutkové podstaty je založivší váže pro budoucnost jiná práva a jiné povinnosti než zákonodárství dosavadní. Jde zde tudíž o zásah nového zákona jednak do předchozích skutečností, jednak do tzv. práv nabytých.“ (Procházka, A. Retroaktivita zákonů. In: Slovník veřejného práva. sv. III, Brno, 1934, str. 800).

74. Z výše uvedených nálezů též plyne, že Ústavní soud pravou retroaktivitu obecně považuje za protiústavní, s omezenými výjimkami, a nepravou retroaktivitu obecně připouští, též s omezenými výjimkami.

X/2 Prává retroaktivita a interpretace

75. V řízení o zrušení zákona pro jeho ústavně nepřipustnou pravou retroaktivitu (v civilních věcech především pro zásah do právní jistoty, resp. do nabytých práv) Ústavní soud především zkoumá, zda lze soulad ustanovení právního předpisu s ústavním pořádkem zajistit jeho ústavně konformní interpretací, a kdy tak učinit nelze, a je tedy nutno přistoupit k jeho zrušení. Soud přitom není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku (srov. výše citovaný nálezh sp. zn. Pl. ÚS 22/13, bod 22).

X/3 Aplikace obecných principů na projednávaný případ

76. V projednávaném případě Ústavní soud, shodně s navrhovatelem, dospěl k závěru, že přechodné ustanovení není ústavně konformně vyložitelné, a to zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že vedle něj již existuje přechodné ustanovení v čl. IV bodu 1 zákona č. 396/2012 Sb.

77. Napadené přechodné ustanovení vyvolává retroaktivní účinky, jež lze označit jako účinky pravé retroaktivity, a to ve vztahu k exekučním řízením zahájeným do 31. 12. 2012, neboť (od 1. 1. 2014) na ně vztahuje právní úpravu exekučního příkazu účinnou až od 1. 1. 2013, a to navzdory výslovnému znění přechodných ustanovení k zákonu č. 396/2012 Sb., dle nichž řízení zahájena přede dnem 1. 1. 2013 se dokončí podle dosavadních právních předpisů (čl. IV bod 1 zákona č. 396/2012 Sb.).

78. Doplněním ustanovení § 262a o. s. ř. o nový odstavec 3, k čemuž došlo s účinností od 1. 1. 2013 zákonem č. 396/2012 Sb. (viz čl. I bod 14), bylo umožněno postihnout v exekuci i majetek manžela povinného, který dosud postižitelný nebyl, neboť byl vykládán jako „ještě“ nikoli společné jmění manželů, např. typicky manželovu mzdu, jakož i jeho „účet“, resp. – stejně jako v projednávaném případě – peněžitou pohledávku manželky povinného z titulu smlouvy o penzijním připojištění.

79. Přechodné ustanovení zákona č. 396/2012 Sb. v čl. II bodu 1 ovšem stanovilo: „Řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.“ To znamená, že nové znění § 262a odst. 3 o. s. ř. se nemohlo použít v řízení o soudní výkon rozhodnutí, kde návrh na nařízení výkonu došel soudu před 1. 1. 2013 (neboť právě tím se zahajuje řízení).

80. Nové znění § 262a odst. 3 o. s. ř. se prostřednictvím obecné subsidiarity občanského soudního řádu muselo uplatnit i v režimu úpravy exekučním řádem, zejména s ohledem na jeho obecné ustanovení § 52 odst. 1 a na ustanovení speciální k jednotlivým způsobům provedení exekuce v § 58 a násl. exekučního řádu.

81. Zákonem č. 396/2012 Sb. byl novelizován i exekuční řád a podle přechodného ustanovení v čl. VI bodu 1 „Řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů ...“.

82. Podle ustanovení § 35 odst. 2 exekučního řádu platí (nyní i před účinností zákona č. 396/2012 Sb.), že exekuční řízení je zahájeno dnem, kdy exekuční návrh došel exekutorovi.

83. Jestliže exekuční návrh došel exekutorovi před účinností zákona č. 396/2012 Sb. (tj. před 1. lednem 2013), pak pro toto exekuční řízení musel být aplikován jak občanský soudní řád, tak exekuční řád ve znění účinném do 31. 12. 2013, a tudíž „nové“ instrumentarium dle § 262a odst. 3 o. s. ř. užít možné nebylo. Jinak řečeno, nemohl být vydán exekuční příkaz, který by postihl jiné majetkové právo manžela povinného, jak se v dané věci stalo. V posuzovaném případě by musel soud exekuci podle exekučního příkazu ze dne 25. 9. 2013 (bod 11) zastavit dle § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř., kdyby se k tomu ovšem dostal včas, tj. do 31. 12. 2013, což se mu zřejmě nezdařilo.

84. Po datu 31. 12. 2013 se situace zkomplikovala, a to právě zněním napadeného přechodného ustanovení článku LII bodu 2 v zákoně č. 303/2013 Sb. Jestliže do 31. 12. 2013 exekuční soud mohl zastavit exekuci, pak od 1. 1. 2014 to již učinit nemohl, neboť zasáhl předmětný článek LII bod 2, jímž byl exekuční příkaz proti manželu povinného podle 262a odst. 2 o. s. ř. prohlášen – zpětně – za legální. V tom spočívá podstata právé retroaktivity napadeného článku LII bodu 2 zákona č. 303/2013 Sb.

85. Od 1. 1. 2014, po novelizaci zákonem č. 293/2013 Sb. (viz čl. I bod 187), kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, se dosavadní třetí odstavce ustanovení § 262a o. s. ř. stal odstavcem druhým.

XI.

K zásahu do základního práva na ochranu vlastnictví dle čl. 11 Listiny,
resp. na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu
k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

86. Prává retroaktivita napadeného přechodného ustanovení, umožňujícího aplikací ustanovení § 262a odst. 2 o. s. ř. exekučně postihnout dosud nepostižitelný majetek manžela povinného, potenciálně zakládá protiústavní zásah do základního práva manželky povinného na ochranu vlastnictví dle čl. 11 Listiny, resp. na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

87. K této otázce Nejvyšší soud v usnesení ze dne 18. 4. 2006 sp. zn. 20 Cdo 2892/2005 uvedl: „Závěr odvolacího soudu, že pro pohledávku vůči povinné nelze provést exekuci srážkami ze mzdy jejího manžela, je v souladu s ustálenou soudní praxí vycházející z toho, že mzda náleží za vykonanou práci zaměstnanci a jemu se i vyplácí (§ 111 odst. 1 a § 120 odst. 1 věta první zákoníku práce, § 4 odst. 1 zákona č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku). Právo na mzdu musí – aby mohlo být exekuci postiženo – náležet povinnému, proti němuž směřuje exekuční titul. Do společného jmění manželů náleží jen vyplacená a převzatá mzda; způsob exekuce srážkami ze mzdy ovšem vylučuje, aby k takovému vyplacení a převzetí mzdy zaměstnanci došlo (srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 11. 2003 sp. zn. 17 Co 46/2003 nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2005 sp. zn. 20 Cdo 1642/2004, uveřejněné v Soudní judikatuře č. 9, ročník 2005, pod č. 148).

V souladu s ustálenou soudní praxí je i závěr, že pro pohledávku vůči povinné nelze provést exekuci příkázáním pohledávky z účtu jejího manžela. Vzhledem k tomu, že tento způsob exekuce se týká pohledávky, kterou má majitel účtu na základě smlouvy o účtu vůči peněžnímu ústavu, je zcela nerozhodné, či byly peněžní prostředky, které byly na účet uloženy; podstatná je pouze skutečnost, kdo je

majitelem účtu, neboť jedině on má pohledávku z účtu u peněžního ústavu, kterou lze exekucí postihnout. Pohledávka z účtu, jehož majitelem je jeden z manželů, přitom není součástí společného jmění; do něj mohou patřit jen peněžní prostředky z účtu již vybrané (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 4. 2000 sp. zn. 21 Cdo 1774/99, uveřejněné ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 1, ročník 2001, pod č. 4, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 3. 2002 sp. zn. 20 Cdo 681/2001, uveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 10, ročník 2002, pod č. 75). To platí i v případě, že pohledávka z účtu byla (nesprávně) postižena příkazáním jiné peněžité pohledávky.“

88. Vzhledem k uvedené standardní judikatuře obecných soudů manželka povinného v okamžiku zahájení exekučního řízení mohla důvodně očekávat, že – v souladu s tehdy ustálenou judikaturou obecných soudů – její pohledávka vůči penzijnímu fondu nemůže být předmětem exekuce formou příkazání peněžitých pohledávek vůči svému dlužníku z titulu smlouvy o penzijním připojištění.

89. Retroaktivní změna ohledně použitelných způsobů exekuce a rozsahu exekučně postižitelného majetku manžela povinného tak ve svém důsledku může vést k vyloučení zákonné výluky ze společného jmění manželů dle § 143 odst. 1 písm. a) občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů), resp. dle § 711 nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), což potenciálně zakládá zásah do ústavně zaručeného základního práva manžela povinného vlastnit a pokojně užívat majetek dle článku 11 Listiny, resp. článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, jak Ústavní soud v jiné souvislosti vyslovil v nálezu ze dne 2. 11. 2010 sp. zn. IV. ÚS 362/10 (N 217/59 SbNU 151).

90. Ústavní soud dospěl k závěru, že přechodné ustanovení obsažené v článku LII bodu 2 zákona č. 303/2013 Sb. je v rozporu se zásadou zákazu pravé retroaktivity, vyplývající z principu demokratického právního státu, obsaženého v článku 1 odst. 1 Ústavy. Proto vyhověl návrhu a napadené ustanovení podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zrušil dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku 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 2015 činí 6 000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** MORAVIAPRESS s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Brno:** Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14; **České Budějovice:** SEVT, a. s., Česká 3, tel.: 387 319 045; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Příbíkova, J. Švermy 14; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Olomouc:** Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14; **Otrokovice:** Ing. Kučřík, Jungmannova 1165; **Pardubice:** ABONO s. r. o., Sportovců 1121, LEJHANEC, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, K Červenému dvoru 24; **Praha 4:** Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 6:** PERIODIKA, Komornická 6; **Praha 9:** Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362, po-pá 7-12 hod., tel.: 286 888 382, e-mail: tiskovy.servis@top-dodavatel.cz, DOVOZ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10:** BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Přerov:** Jana Honková-YAHO-i-centrum, Komenského 38; **Ústí nad Labem:** PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, KARTOON, s. r. o., Klíšská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec:** Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **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. **Reklamacce:** informace na tel. čísle 516 205 175. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.