Ročník 2017

SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 99 **Rozeslána dne 4. září 2017** **Cena Kč 91,–**

O B S A H:

281. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 146/2015 Sb., o stanovení výše náborového příspěvku, výše kvalifikačního příspěvku, výše a postupu při přiznávání cestovních náhrad a náhrad při povolání do služebního poměru a při přeložení poskytovaných vojákům

282. Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2017 sp. zn. Pl. ÚS 21/16 ve věci návrhu na zrušení § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

283. Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2017 sp. zn. Pl. ÚS 23/14 ve věci návrhu na zrušení § 61 odst. 2 věty první a § 66 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 294/2013 Sb.

281

VYHLÁŠKA

ze dne 23. srpna 2017,

kterou se mění vyhláška č. 146/2015 Sb., o stanovení výše náborového příspěvku, výše kvalifikačního příspěvku, výše a postupu při přiznávání cestovních náhrad a náhrad při povolání do služebního poměru a při přeložení poskytovaných vojákům

Ministerstvo obrany stanoví podle § 70a odst. 2 a § 77 odst. 4 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění zákona č. 332/2014 Sb. a zákona č. 263/2017 Sb.:

Čl. I

Vyhláška č. 146/2015 Sb., o stanovení výše náborového příspěvku, výše kvalifikačního příspěvku, výše a postupu při přiznávání cestovních náhrad a náhrad při povolání do služebního poměru a při přeložení poskytovaných vojákům, se mění takto:

1. V § 2 se doplňují odstavce 3 a 4, které znějí:

„(3) Je-li voják, který dosáhl vysokoškolského vzdělání v bakalářském studijním programu, jímž si zvýšil nebo rozšířil své vzdělání na základě dohody uzavřené se služebním orgánem podle § 60 zákona o vojácích z povolání, služebně zařazen na služební místo, pro které je požadováno vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu, a voják získal toto vzdělání studiem v magisterském studijním programu navazujícím na jím absolvovaný bakalářský studijní program bez uzavření takové dohody, lze mu přiznat kvalifikační příspěvek ve výši 100 000 Kč, není-li dále stanoveno jinak.

(4) Je-li voják služebně zařazen na služební místo, pro které je požadováno vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu, a voják získal toto vzdělání studiem v magisterském studijním programu navazujícím na jím absolvovaný bakalářský studijní program, kterými si zvýšil nebo doplnil své dosavadní vzdělání, ale pro dosažení tohoto vzdělání v žádném z uvedených studijních programů neuzavřel se služebním orgánem dohodu podle § 60 zákona o vojácích z povolání, lze mu přiznat kvalifikační příspěvek ve výši 250 000 Kč v případě, že doposud nebyl zařazen na služební místo, pro které je vysokoškolské vzdělání požadováno.“.

2. § 5 včetně nadpisu zní:

„§ 5

Výše jízdného a postup pro určení nejkratší kilometrové vzdálenosti

(1) Výše jízdného v závislosti na kilometrové vzdálenosti je stanovena v příloze k této vyhlášce.

(2) Pro určení nejkratší silniční kilometrové vzdálenosti mezi místem bydliště a místem výkonu služby se využívá informační systém veřejné správy obsahující data o dálniční a silniční síti ve vlastnictví České republiky.“.

3. Příloha zní:

„Příloha k vyhlášce č. 281/2017 Sb.

Výše jízdného v závislosti na kilometrové vzdálenosti

Výše jízdného v závislosti na kilometrové vzdálenosti je stanovena takto:

Kilometrová vzdálenost	**Výše jízdného**	**Kilometrová vzdálenost**	**Výše jízdného**	**Kilometrová vzdálenost**	**Výše jízdného**
km	Kč	km	Kč	km	Kč
do 5	14, -	větší než 231 až 240	208, -	větší než 520 až 530	492, -
větší než 5 až 10	17, -	větší než 240 až 250	221, -	větší než 530 až 540	502, -
větší než 10 až 15	25, -	větší než 250 až 260	230, -	větší než 540 až 550	512, -
větší než 15 až 20	28, -	větší než 260 až 270	239, -	větší než 550 až 560	522, -
větší než 20 až 25	32, -	větší než 270 až 280	248, -	větší než 560 až 570	532, -
větší než 25 až 30	37, -	větší než 280 až 290	254, -	větší než 570 až 580	542, -
větší než 30 až 35	42, -	větší než 290 až 300	262, -	větší než 580 až 590	552, -
větší než 35 až 40	47, -	větší než 300 až 310	272, -	větší než 590 až 600	562, -
větší než 40 až 45	52, -	větší než 310 až 320	282, -	větší než 600 až 610	572, -
větší než 45 až 50	57, -	větší než 320 až 330	292, -	větší než 610 až 620	582, -
větší než 50 až 55	61, -	větší než 330 až 340	302, -	větší než 620 až 630	592, -
větší než 55 až 60	66, -	větší než 340 až 350	312, -	větší než 630 až 640	602, -
větší než 60 až 70	71, -	větší než 350 až 360	322, -	větší než 640 až 650	612, -
větší než 70 až 80	77, -	větší než 360 až 370	332, -	větší než 650 až 660	622, -
větší než 80 až 90	82, -	větší než 370 až 380	342, -	větší než 660 až 670	632, -
větší než 90 až 100	89, -	větší než 380 až 390	352, -	větší než 670 až 680	642, -
větší než 100 až 110	97, -	větší než 390 až 400	362, -	větší než 680 až 690	652, -

větší než 110 až 120	107, -	větší než 400 až 410	372, -	větší než 690 až 700	662, -
větší než 120 až 130	115, -	větší než 410 až 420	382, -	větší než 700 až 710	672, -
větší než 130 až 140	122, -	větší než 420 až 430	392, -	větší než 710 až 720	682, -
větší než 140 až 150	131, -	větší než 430 až 440	402, -	větší než 720 až 730	692, -
větší než 150 až 160	137, -	větší než 440 až 450	412, -	větší než 730 až 740	702, -
větší než 160 až 170	145, -	větší než 450 až 460	422, -	větší než 740 až 750	712, -
větší než 170 až 180	153, -	větší než 460 až 470	432, -	větší než 750 až 760	722, -
větší než 180 až 190	163, -	větší než 470 až 480	442, -	větší než 760 až 770	732, -
větší než 190 až 200	171, -	větší než 480 až 490	452, -	větší než 770 až 780	742, -
větší než 200 až 210	180, -	větší než 490 až 500	462, -	větší než 780 až 790	752, -
větší než 210 až 220	192, -	větší než 500 až 510	472, -	větší než 790 až 800	762, -
větší než 220 až 230	200, -	větší než 510 až 520	482, -	větší než 800 až 810	772, -

“.

Čl. II

Účinnost

Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem 1. října 2017.

Ministr:

MgA. **Stropnický** v. r.

282

NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 21/16 dne 27. června 2017 v plénu složeném z místopředsedkyně soudu Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka) a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené Mgr. Jiřím Kučerou, advokátem, se sídlem Dlouhá 727/39, Praha 1, na zrušení § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, spojeném s návrhem na přednostní projednání, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

I. Návrh na zrušení § 24 odst. 1, 2 a 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, se zamítá.

II. Ve zbytku se návrh odmítá.

Odůvodnění

I.
Předmět řízení

1. Návrhem doručeným Ústavnímu soudu dne 28. 4. 2016 skupina 18 senátorů Parlamentu České republiky (dále též jen „navrhovatelé“) navrhla Ústavnímu soudu zrušení § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o pozemních komunikacích“). S návrhem byla spojena žádost o jeho přednostní projednání.

II.
Argumentace navrhovatelů

2. K přesvědčení o neústavnosti napadeného ustanovení navrhovatelé dospěli v souvislosti s návštěvou 7. prezidenta Čínské lidové republiky, generálního tajemníka Ústředního výboru Komunistické strany Číny a předsedy Ústřední vojenské komise Komunistické strany Číny Si Ťin-pchinga, kdy dne 29. 3. 2016 Policie České republiky nevpustila účastníky řádně ohlášených shromáždění do prostor Hradčanského náměstí. Tento zásah byl podle navrhovatelů proveden nařízením uzavírky ve smyslu § 24 zákona o pozemních komunikacích, a tvrzenou neústavnost tohoto ustanovení se tak navrhovatelé snaží doložit tím, jak bylo v daném případě správním orgánem (hlavní město Praha, Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravních agend) aplikováno. Navrhovatelé v této souvislosti poukazují na absenci legitimního důvodu pro vydání uzavírky, na procesní pochybení správního orgánu v rámci správního řízení či na to, že vydáním uzavírky došlo k obejití zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

3. Krom těchto námitek mířících proti konkrétnímu správnímu rozhodnutí navrhovatelé poukazují i na protiústavnost samotného § 24 zákona o pozemních komunikacích. Jak navrhovatelé argumentují, správní akt, kterým se povoluje uzavírka, má rysy opatření obecné povahy, přesto však zákon tomuto aktu propůjčuje formu rozhodnutí, čímž omezuje možnosti ochrany proti zásahům do práv, které uzavírka může způsobit.

4. Protiústavnost napadeného ustanovení je dále spatřována v absenci úpravy mezí správního uvážení při rozhodování o povolení uzavírky. Konkrétně navrhovatelé poukazují na to, že zákon nestanoví přípustné důvody uzavírky, rozsah, v jakém může být nařízena, ani okruh žadatelů oprávněných o povolení uzavírky žádat. Navrhovatelé považují za nedostačující, pokud jsou meze rozhodování správních orgánů stanoveny obecnými zásadami, jelikož ty mohou být vykládány příliš extenzivně.

5. Navrhovatelé akcentují, že zásada přiměřenosti (viz § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) přímo odkazuje na podmínky stanovené zákonem, na základě kterých může správní orgán zasáhnout do práv osob, z čehož je dovozováno, že zákon musí stanovit podmínky zásahu a zásada přiměřenosti pak limituje tento zásah na nezbytný rozsah. Bez podmínek stanovených zákonem však zásady samy o sobě údajně nemohou být pro činnost správního orgánu dostačující, a proto je nezbytné, aby zákonná úprava mezí pro vydání uzavírky byla obsažena přímo v § 24 zákona o pozemních komunikacích, čímž jedině lze naplnit požadavek enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí dle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále také jen „Listina“), resp. čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále také jen „Ústava“).

6. Za současné právní úpravy lze údajně o povolení uzavírky rozhodnout zcela libovolně na základě jakéhokoli myslitelného důvodu, v důsledku čehož se může napadené ustanovení stát nástrojem represe. Protiústavnost napadené zákonné úpravy je pak dle navrhovatelů zvýrazněna prováděcí vyhláškou k zákonu o pozemních komunikacích (vyhláška Ministerstva dopravy a spojů ze dne 23. 4. 1997 č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „vyhláška č. 104/1997 Sb.“), která mezi náležitostmi rozhodnutí o uzavírce neuvádí povinnost takové rozhodnutí kvalifikovaně odůvodnit.

7. Navrhovatelé dále argumentují principem presumpce správnosti právních aktů, v jehož důsledku byla Policie České republiky dne 29. 3. 2016 vázána vydaným rozhodnutím, ačkoli bylo nezákonné a protiústavní. Opravné prostředky jsou tedy v takovém případě neúčinné, jelikož v době rozhodnutí o opravném prostředku či správní žalobě již bude zásah nenapravitelně dokonán.

8. Podle navrhovatelů napadené ustanovení neobstojí ani v testu proporcionality. V kontextu návrhu na zrušení § 24 zákona o pozemních komunikacích je zapotřebí vzájemně porovnávat možnosti správního úřadu povolit uzavírku pozemní komunikace zejména se svobodou pohybu a právem shromažďovacím. Napadené ustanovení údajně neobstojí v prvním kroku testu proporcionality, kterým má být test vhodnosti, a to vzhledem k tomu, že nestanoví důvody pro nařizování uzavírky, tedy cíl, kterým by měla být ochrana základního práva nebo veřejného statku. Jestliže nelze zjistit cíl uzavírky, resp. jaký veřejný zájem byl uzavírkou sledován, tím spíše nelze zjistit, proč byl tento zájem důležitější než výkon ústavně zaručených práv občanů. Problém přitom nemá být pouze v aplikaci ustanovení správními orgány, nýbrž to, že správní orgán na základě zákona o pozemních komunikacích nemůže vědět, co je legitimním důvodem uzavírky a jak tento důvod poměřovat s dotčenými právy. I kdyby přitom šlo např. v případě návštěvy cizích státníků o legitimní důvod uzavírky, pak silniční úřad údajně nemůže adekvátně bezpečnostní rizika zhodnotit, pročež by měl zákon o pozemních komunikacích stanovit povinnost rozhodnout na základě závazného stanoviska orgánu, který by tuto otázku mohl řádně posoudit.

9. Napadená právní úprava podle navrhovatelů neodpovídá ani principu potřebnosti, jelikož nestanoví pravidlo subsidiarity, které by zakotvilo úplné uzavření až jako prostředek *ultima ratio*, pokud nepostačuje uzavírka částečná nebo jiný prostředek dle zákona o pozemních komunikacích.

10. Ustanovení § 24 zákona o pozemních komunikacích podle navrhovatelů konečně neobstojí ani v testu proporcionality v užším smyslu, neboť správní orgán nemá zákonný podklad pro uvážení limitů pro nařízení uzavírky za situace, kdy je dán střet se základními právy a svobodami.

11. Navrhovatelé v této souvislosti odkazují na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci „M. R. Andersson vs Švédsko“ (patrně myšlen rozsudek ve věci Margareta a Roger Andersson proti Švédsku ze dne 25. 2. 1992, č. 12963/87), z něhož dovozují, že pro správní uvážení musejí vždy existovat určité meze dané zákonem, které souvisejí i s požadavkem předvídatelnosti práva. Pokud by žádný limit neexistoval, neměli by lidé podle navrhovatelů možnost určitým způsobem své chováni regulovat a předvídat, jaký důsledek jejich chování přinese.

12. Závěrem návrhu navrhovatelé poukazují na dlouhodobou praxi při aplikaci napadeného ustanovení, kdy správní orgány údajně žádostem o uzavírku mechanicky vyhovují. Navrhovatelé zmiňují uzavírky, které byly nařízeny při příležitosti zasedání Mezinárodního měnového fondu v roce 2000, zasedání Organizace severoatlantické smlouvy v roce 2002, návštěvy 43. prezidenta Spojených států amerických George W. Bushe v roce 2007 či návštěvy 44. prezidenta Spojených států amerických Baracka Obamy a 3. prezidenta Ruské federace Dmitrije Medveděva v roce 2010. Poukazováno je i na rozhodnutí silničního úřadu z roku 2014, kdy správní orgán uzavřel Hradčanské náměstí za aplikace § 19 odst. 5 a 6 zákona o pozemních komunikacích. Navrhovatelé k tomu poznamenávají, že správní orgány nejednají se svolavateli shromáždění jako s účastníky řízení, což je údajně v rozporu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 459/04 ze dne 18. 8. 2005 (N 161/38 SbNU 285).

13. K žádosti o přednostní projednání věci navrhovatelé uvedli, že je vysoce pravděpodobné, že k porušování práv prostřednictvím § 24 zákona o pozemních komunikacích bude docházet i v blízké budoucnosti, což by mohlo představovat útok na samotnou podstatu demokratického právního státu.

III.
Průběh řízení před Ústavním soudem

14. Ústavní soud vyzval Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky a Senát Parlamentu České republiky jako účastníky řízení k vyjádření k návrhu. V souladu s § 69 odst. 2 a 3 zákona 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, byl návrh zaslán také vládě České republiky a veřejnému ochránci práv s tím, že mohou Ústavnímu soudu sdělit, že vstupují do řízení v postavení vedlejších účastníků.

15. Poslanecká sněmovna ve vyjádření ze dne 1. 6. 2016 shrnula historii přijetí zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jehož návrh předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 16. 8. 1996. Zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny (dle vyjádření Poslanecké sněmovny hlasovalo z přítomných 158 poslanců pro návrh zákona 80, proti 47, přičemž se mělo jednat o hlasování č. 350), byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen. Závěrem Poslanecká sněmovna vyjádřila stanovisko, že zákonodárný sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a naším právním řádem.

16. Senát ve vyjádření ze dne 27. 5. 2016 uvedl, že po postoupení návrhu zákona o pozemních komunikacích organizační výbor Senátu návrh přikázal k projednání výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu (garanční výbor) a ústavně-právnímu výboru. Garanční výbor doporučil Senátu se návrhem zákona nezabývat. Ústavně-právní výbor doporučil návrh schválit. Senát návrh zákona schválil dne 23. 1. 1997, a to v hlasování, při kterém se všech 59 přítomných senátorů vyslovilo pro. Ve vyjádření Senátu je dále popsána historie přijetí tří novelizací [zákon č. 80/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony; zákon č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony; a zákon č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu),

ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony]. O namítaných nedostatcích předmětného ustanovení zákona o pozemních komunikacích uvedených v návrhu na zrušení zákona nebyla v průběhu projednávání návrhu zákona a jeho tří novel vedena žádná debata.

17. Vláda dne 31. 5. 2016 Ústavnímu soudu sdělila, že jako vedlejší účastnice vstupuje do řízení. Úvodem svého vyjádření ze dne 24. 6. 2016 pak upozornila na specifickou povahu návrhu, který vykazuje z větší části znaky individuální ústavní stížnosti, přičemž toliko jeho závěrečnou část lze po formální stránce označit jako návrh na zrušení zákona. Z těchto důvodů vláda vznesla námitku nedostatku aktivní legitimace navrhovatelů k podání ústavní stížnosti a navrhla, aby Ústavní soud předmětný návrh skupiny senátorů přinejmenším v jeho části odmítl jako návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. c) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb.

18. Povahu a účel napadeného ustanovení spatřuje vláda v potřebě upravit možnost omezení obecného užívání pozemních komunikací. Ta může vzniknout jak v důsledku velkého rozsahu zvláštního užívání (např. stavebními pracemi na přilehlé nemovitosti), tak i v důsledku jiných činností nebo událostí (údržba pozemní komunikace, obnova vodorovného dopravního značení, havárie, sesuv půdy atd.). Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v ustanovení § 24 odst. 1 upravuje nejsilnější zásah do vlastní funkce pozemních komunikací.

19. Vláda se oproti navrhovatelům nedomnívá, že by předmětné ustanovení bylo v konfliktu s čl. 4 odst. 2 a 4 Listiny. Okruhy situací, které mohou být podkladem pro žádost o dopravní uzávěru, vyplývají orientačně z § 24 odst. 8 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 268/2015 Sb. Podle vlády přitom není účelné, aby zákon taxativně vymezoval případy, kdy lze uzavírku nařídit, neboť důvody omezení provozu mohou být (a v praxi též jsou) velmi variabilní. Stejně tak ohledně rozsahu uzavírky je dle vlády vhodné stanovit toliko obecné zásady přiměřenosti a proporcionality, neboť zákon nemůže pro nepřeberné množství navzájem odlišných situací různého významu a konkrétních okolností stanovovat dopředu příliš úzké limity; jde o otázku správního uvážení. Podle názoru vlády nelze právním předpisem ani omezovat okruh žadatelů, kteří smí usilovat o povolení dopravní uzávěry, neboť opět nelze předvídat, který subjekt či skupina osob bude mít legitimní zájem na vydání rozhodnutí o omezení provozu. V této souvislosti vláda připomněla, že široká možnost správního uvážení není v oblasti správního práva výjimečná, nicméně neomezená diskrece ani u benevolentní právní úpravy neexistuje, přičemž způsob užití správního uvážení je limitován doktrínou i judikaturou. I z toho důvodu údajně není opodstatněný odkaz na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, neboť i podle něj se „zákonem“ rozumí i judikatura, která je k otázkám konfliktu různých práv i použití správního uvážení velmi bohatá.

20. Nadto dle § 24 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, při rozhodování příslušný silniční úřad dbá, aby uzavírka byla omezena na co nejkratší možnou dobu, objížďka byla řádně technicky zabezpečena a z hlediska provozu vyhovující a aby byl umožněn přístup k sousedním nemovitostem. Správní orgán může též v rozhodnutí stanovit podmínky, při jejichž nesplnění lze udělené povolení omezit nebo zrušit. Správní orgán by měl také trvat na tom, aby uzavírka byla pouze částečná, a nikoliv úplná, pokud je to z hlediska naplnění důvodu uzavírky možné. Silniční úřad tedy musí k povolování uzavírky přistupovat citlivě a vážit často protichůdné zájmy jednotlivých účastníků.

21. Ustanovení § 24 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, tedy dle názoru vlády poskytuje dostatečná kritéria pro užití správního uvážení silničním úřadem, který by při rozhodování měl rovněž dbát na dodržování základních zásad činnosti správních orgánů dle § 2 až 8 správního řádu, které vycházejí z ústavních zásad (zejména ze zásady zákonnosti dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). Pokud se navrhovatelé domnívají, že správní orgány k žádostem obecně přistupují pouze mechanicky, má vláda za to, že se jedná o nesprávný úřední postup, který by měl být primárně řešen zvýšenou dozorovou, popřípadě též metodickou činností, avšak nikoliv zrušením předmětného ustanovení.

22. Pokud jde o formu rozhodování o uzavírce, vláda připomíná, že § 24 zákona o pozemních komunikacích byl přijat v době, kdy v právním řádu nebyl zakotven institut opatření obecné povahy, proto byla zákonodárcem zvolena forma rozhodnutí. Vláda se nedomnívá, že by tato forma byla rozporná s Ústavou, a není ani toho názoru, že by bylo třeba rozšiřovat okruh účastníků řízení o uzavírce i na dotčené osoby tak, jak se domnívají navrhovatelé. Účastníky řízení totiž jednoznačně vymezuje § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, přičemž obecná ustanovení o účastenství v řízení podle správního řádu se zde dle judikatury Nejvyššího správního soudu neuplatní. Opačný výklad, tj. že účastníky řízení o uzavírce komunikace jsou všechny osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, by totiž vedl v některých případech k absurdním závěrům (například při uzavírce frekventovaných ulic by okruh účastníků mohl být neúměrně vysoký).

23. Vláda také upozorňuje na skutečnost, že většina uzavírek je zároveň doprovázena rozhodnutím o povolení zvláštního užívání pozemní komunikace dle § 25 zákona o pozemních komunikacích, neboť činnosti popsané v tomto ustanovení, které vybočují z rámce obecného užívání, je možné realizovat výhradně při omezení provozu na pozemní komunikaci. Kdyby došlo ke zrušení § 24 zákona o pozemních komunikacích, ztratil by správní orgán možnost dočasně omezit provoz na pozemní komunikaci a v důsledku toho by také nemohlo dojít k realizaci zvláštního užívání z důvodu údržby a oprav pozemních komunikací.

24. Závěrem svého vyjádření vláda vyjadřuje obavu, že kdyby Ústavní soud přistoupil ke zrušení napadeného ustanovení, došlo by k zastavení většiny dopravních staveb, staveb inženýrských sítí i ostatních liniových staveb, resp. k nemožnosti jejich provádění. Stejně tak by již nebylo možné uspořádat žádné sportovní akce, jako jsou cyklistické závody, maratóny, rallye apod., neboť ty lze často konat pouze za uzavírky pozemních komunikací. Vzhledem k tomu, že důvodů pro možné uzavření pozemní komunikace je mnoho a nelze je zobecnit, není dle názoru vlády též možné ustanovení § 24 zákona o pozemních komunikacích v tomto smyslu specifikovat, neboť nikdy nelze dospět k taxativnímu výčtu legitimních důvodů k uzavření pozemní komunikace. V tomto směru tedy bude vždy důležitý řádný výkon správního uvážení ze strany rozhodujících správních orgánů. Správní uvážení přitom probíhá vždy v mezích stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či podle základních zásad právních, jimiž je ovládáno rozhodování správních orgánů.

25. Konečně vláda zastává názor, že přichází-li v úvahu možnost ústavně konformního výkladu napadeného ustanovení, má tento přednost před jeho derogací. S ohledem na výše uvedené má za to, že ústavně konformní výklad napadeného ustanovení je možný, a navrhuje, aby Ústavní soud návrh na zrušení § 24 zákona o pozemních komunikacích zamítl.

26. Veřejný ochránce práv Ústavnímu soudu dne 18. 5. 2016 sdělil, že do řízení nevstupuje.

27. Obdržená vyjádření byla zaslána navrhovatelům, kteří možnosti podat k nim repliku nevyužili.

28. Ústavní soud neshledal, že by věc, které se návrh týká, byla naléhavá, pročež nepostupoval podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a to ze stejných důvodů, které jej vedly k částečnému zamítnutí a částečnému odmítnutí návrhu na zrušení napadeného ustanovení, jak budou popsány dále.

29. Jelikož Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, upustil od něj dle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

IV.
Dikce napadeného ustanovení

30. Ustanovení § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zní:

„§ 24
Omezení obecného užívání uzavírkami a objížďkami

(1) Provoz na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích může být částečně nebo úplně uzavřen, popřípadě může být nařízena objížďka. Nikdo nemá nárok na náhradu případných ztrát, jež mu vzniknou v důsledku uzavírky nebo objížďky.

(2) O uzavírce a objížďce rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě žádosti osoby, v jejímž zájmu má dojít k uzavírce. Příslušný silniční správní úřad žádost projedná

a) s vlastníkem pozemní komunikace, která má být uzavřena, a s vlastníkem pozemní komunikace, po níž má být vedena objížďka,

b) s obcí, na jejímž zastavěném území má být povolena uzavírka nebo nařízena objížďka,

c) s provozovatelem dráhy, jde-li o pozemní komunikaci, na níž je umístěna dráha,

d) s Policií České republiky, má-li objízdná trasa vést po silnici, místní komunikaci nebo veřejně přístupné účelové komunikaci.

(3) Týká-li se uzavírka územního obvodu více silničních správních úřadů, přísluší rozhodování silničnímu správnímu úřadu, v jehož územním obvodu je nejdelší část uzavírky; ostatní silniční správní úřady jsou v těchto případech dotčenými správními úřady.

(4) Při rozhodování příslušný silniční správní úřad dbá, aby uzavírka byla vždy omezena na nejkratší možnou dobu, objížďka byla řádně technicky zabezpečena a byla z hlediska provozu vyhovující a aby byl umožněn přístup k sousedním nemovitostem. Silniční správní úřad může v rozhodnutí stanovit podmínky, při jejichž nesplnění může udělené povolení omezit nebo zrušit. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek.

(5) Příslušný silniční správní úřad rozhodnutí neprodleně oznámí

a) Hasičskému záchrannému sboru České republiky,

b) příslušným poskytovatelům zdravotnické záchranné služby,

c) dopravcům v linkové osobní dopravě, jde-li o pozemní komunikaci, na níž je tato doprava provozována a jsou-li silničnímu správnímu úřadu tito dopravci známi,

d) všem silničním správním úřadům, které povolují přepravy zvlášť těžkých nebo rozměrných předmětů, jde-li o uzavírku pozemní komunikace používané k tomuto druhu přepravy.

e) Ministerstvu vnitra, jde-li o dálnice, v ostatních případech Policii České republiky,

f) provozovateli systému elektronického mýtného, jde-li o zpoplatněné pozemní komunikace.

(6) Vlastník dálnice, silnice, místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace, po níž má být vedena objížďka, je povinen strpět bezúplatně provoz převedený na ni z uzavřené pozemní komunikace. Případné úpravy objížďkových pozemních komunikací nutné z důvodu objížďky a náhrada případných následných škod se stanoví v podmínkách rozhodnutí o uzavírce a objížďce a uskuteční na náklad žadatele o uzavírku a objížďku.

(7) Uzavírka a objížďka musí být označena předepsaným způsobem. Označení zabezpečuje žadatel o uzavírku a objížďku na svůj náklad a odpovídá za jeho stav po dobu trvání uzavírky a objížďky.

(8) V případě nebezpečí z prodlení (živelní pohromy, dopravní nehody, zřícení nebo poškození objektů) musí příslušnou část pozemní komunikace neprodleně uzavřít a označit alespoň provizorním způsobem její vlastník nebo správce, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce. V případě havárie inženýrské sítě nebo jiného vedení je povinen příslušnou část pozemní komunikace neprodleně uzavřít a alespoň provizorně označit vlastník této inženýrské sítě nebo tohoto vedení a věc neprodleně oznámit vlastní-

kovi pozemní komunikace nebo správci, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce. Tím není dotčeno ustanovení § 36 odst. 6. Vlastník pozemní komunikace nebo správce, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce, oznámí uzavření a označení její části správnímu úřadu příslušnému ke stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích neprodleně poté, co uzavření a označení provedl nebo se o něm dozvěděl.

(9) Prováděcí předpis stanoví náležitosti žádosti o povolení uzavírky a o nařízení objížďky a náležitosti rozhodnutí v těchto věcech.“

V.
Podmínky meritorního posouzení návrhu

31. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání předmětného návrhu, který byl podán k tomu oprávněným navrhovatelem [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu], je přípustný a splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Mohl tedy přistoupit k věcnému přezkumu napadeného ustanovení.

32. Ústavní soud ovšem poznamenává, že v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy posuzuje soulad napadených zákonů s ústavním pořádkem. Ústavnímu soudu k návrhu poslanců či senátorů nepřísluší přezkoumávat individuální rozhodnutí, v němž bylo napadené ustanovení soudem či správním orgánem použito. I s ohledem na petit podaného návrhu nicméně Ústavní soud námitky, jimiž navrhovatelé poukazovali na pochybení, kterých se měl dopustit správní orgán při vydání rozhodnutí č. j. MHMP-472195/2016/O4/Ma ze dne 21. 3. 2016, vnímal pouze jako argumentační posílení návrhu na zrušení napadeného zákona, nikoli jako samostatný návrh na zrušení citovaného správního rozhodnutí, o kterém by bylo nutno rozhodnout [odmítnout jej podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným]. To nic nemění na tom, že Ústavnímu soudu v tomto řízení hodnocení konkrétních kauz nepřísluší. Je na nadřízených správních orgánech, případně na správních soudech, aby v případě podání opravných prostředků či správních žalob rozhodnutí silničního správního úřadu podrobily přezkumu.

VI.
Přezkum procedury přijetí napadeného ustanovení

33. Ústavní soud se v souladu s § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., prvně zabýval tím, zda napadené ustanovení bylo přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Z vyjádření obou komor Parlamentu a dostupných stenoprotokolů je zřejmé, že podmínka ústavní konformity legislativního procesu byla splněna, což ostatně navrhovatelé ani nezpochybňují.

34. Nutno však dodat, že oproti vyjádření Poslanecké sněmovny ze stenoprotokolu ze 7. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 20. 12. 1996 vyplývá, že návrh napadeného zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen hlasováním č. 349, přičemž pro schválení se vyjádřilo 113 poslanců, proti bylo 15 poslanců. V hlasování č. 350, které bylo uvedeno ve vyjádření Poslanecké sněmovny, bylo hlasováno o procedurálním návrhu poslance JUDr. Vojtěcha Filipa na ukončení schůze. Pro tento návrh skutečně hlasovalo 80 poslanců, proti bylo 47 poslanců.

VII.
Věcné posouzení návrhu

35. Zákon o pozemních komunikacích upravuje režim pozemních komunikací. Ty jsou v ustanovení § 2 odst. 1 předmětného zákona definovány jako dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnos-

ti. V § 19 odst. 1 zákon č. 13/1997 Sb. stanoví, že v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem podléhají pozemní komunikace režimu obecného užívání.

36. Obecným užíváním je dle § 19 odst. 1 bezplatné užívání pozemních komunikací k obvyklým účelům, ke kterým jsou určeny. Veřejnému užívání se Ústavní soud podrobně věnoval zejména v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005 (N 59/36 SbNU 631; 211/2005 Sb.), v němž mimo jiné konstatoval, že současná právní teorie i praxe chápe pod pojmem „veřejné užívání“ užívání všeobecně přístupných materiálních statků předem neomezeným okruhem uživatelů. Musí jít o takové užívání, které odpovídá povaze a účelu statku a které nevylučuje z obdobného užívání téhož statku jiné, byť i jen potenciální uživatele. Pokud určité užívání překročí tyto hranice a vyloučí nebo omezí v užívání statku jiné uživatele, je nutno na toto užívání hledět jako na užívání zvláštní, nejde-li dokonce o protiprávní činnost. Rozlišují se tedy dva druhy veřejného užívání, a to užívání obecné a užívání zvláštní. Oba druhy užívání mají veřejnoprávní povahu, vůle vlastníka zde nehraje žádnou roli. Obecné užívání nevyžaduje žádné rozhodnutí správního orgánu, není tedy pro něj třeba žádné povolení, okruh uživatelů je neomezený. Uživatelem může být každý, kdo splňuje stanovené předpoklady. Naproti tomu zvláštní užívání vzniká na základě správního rozhodnutí a jen pro uživatele v tomto rozhodnutí označeného.

37. Ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, tedy zakládá veřejnoprávní oprávnění užívat pozemní komunikace, které přitom mohou být nejen ve vlastnictví státu, krajů a obcí, ale i soukromých právnických nebo fyzických osob. Napadené ustanovení § 24 zákona o pozemních komunikacích pak umožňuje správnímu orgánu (a ve výjimečných případech vlastníkovi komunikace) dočasně omezit obecné užívání pozemních komunikací částečným či úplným uzavřením komunikace.

38. Ústavní soud není při posuzování souladu zákona s ústavním pořádkem vázán odůvodněním návrhu. Nicméně v rámci abstraktní kontroly norem je obvykle v podstatě nemožné postihnout a uvážit všechny myslitelné situace, v nichž by posuzované ustanovení mohlo být z hlediska ústavního pořádku relevantní. Je to tedy často právě argumentace obsažená v návrhu, která může Ústavnímu soudu sloužit k identifikaci problémů, které je potřeba při posuzování zákona primárně zohlednit. Z posuzovaného návrhu je patrné, že navrhovatelé za protiústavní nepovažují samotné oprávnění pozemní komunikaci částečně či zcela uzavřít, nýbrž zejména podmínky (resp. jejich absenci), za kterých tak může správní orgán učinit, a to s odkazem na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. V důsledku toho pak navrhovatelé spatřují i rozpor napadeného ustanovení s čl. 4 odst. 2 a 4 a čl. 19 Listiny.

39. Ani Ústavní soud nemá žádné pochyby o ústavní konformitě možnosti správního orgánu za určitých okolností přistoupit dočasně k částečné nebo úplné uzavírce pozemní komunikace. Ostatně možnost pozemní komunikaci uzavřít je v podstatě nezbytnou podmínkou toho, že taková komunikace bude moci být dlouhodobě veřejné přístupná, neboť k uzavírce dochází typicky např. při povolení zvláštního užívání komunikace spočívajícího v provedení nezbytných stavebních prací na komunikaci ve smyslu § 25 odst. 6 písm. c) zákona o pozemních komunikacích.

40. Ústavní soud se tedy zaměřil zejména na soulad napadeného ustanovení s čl. 2 odst. 2 Listiny a s čl. 2 odst. 3 Ústavy a s ohledem na argumentaci navrhovatelů věnoval pozornost i tvrzenému rozporu s čl. 19 Listiny. Vzhledem k tomu, že navrhovatelé spatřují ústavněprávní deficity napadeného ustanovení i v právní formě uzavírky a zabývají se i účastenstvím ve správním řízení, věnoval se Ústavní soud i těmto otázkám, a to navzdory tomu, že část těchto námitek byla obsažena v části návrhu, v níž navrhovatelé brojili spíše proti konkrétnímu správnímu rozhodnutí než proti napadenému ustanovení jako takovému. Z takto vymezeného ústavněprávního přezkumu plyne, že se Ústavní soud blíže nezabýval odstavci 3, 5, 6, 7, 8 a 9 napadeného ustanovení, které se k posuzovaným námitkám nevztahují. V tomto rozsahu byl proto návrh odmítnut podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, jako návrh zjevně neopodstatněný.

VII./A
Soulad napadeného ustanovení s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky

41. Ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny zakotvují jeden ze základních principů právního státu, a sice, že veřejnou moc (byť se v citovaných článcích hovoří poněkud zjednodušeně o moci státní) lze uplatňovat v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Předmětná ustanovení tedy vylučují libovůli při uplatňování prostředků a nástrojů veřejné moci, a to ve vztahu ke všem osobám (přičemž s ohledem na znění Listiny není podstatné, že Ústava hovoří pouze o občanech). K porušení tohoto principu dochází, je-li veřejná moc uplatňována v rozporu se zákonem, případně pokud pro její uplatňování chybí dostatečný zákonný podklad [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/96 ze dne 5. 11. 1996 (N 114/6 SbNU 323; 3/1997 Sb.)].

42. Ve vztahu k výkonu veřejné moci v podobě vrchnostenského rozhodování orgánů státní správy lze z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny vyčíst požadavek, aby správní orgán rozhodoval jen ve věcech, ve kterých mu zákon stanoví pravomoc, působnost i příslušnost, aby postup pro toto rozhodování byl stanoven zákonem a aby se daný orgán pohyboval v mezích, které mu zákon pro rozhodování stanovuje (aby se vyvaroval excesů).

43. Pokud jde konkrétně o výkon veřejné moci v podobě uzavření pozemní komunikace, není pochyb, že pravomoc (§ 24 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), působnost (§ 40 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) i příslušnost (§ 40 odst. 1 až 3 a § 24 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích) správního orgánu v této věci je stanovena zákonem. Stejně tak je dle Ústavního soudu splněna i podmínka zákonem stanoveného postupu správního orgánu, neboť ten je obecně upraven správním řádem s dílčími odlišnostmi dle zákona o pozemních komunikacích jako zákona speciálního. Konečně, jak bude nyní vysvětleno, ze zákona o pozemních komunikacích, ze správního řádu, jakož i z ústavního pořádku pak plynou meze, v nichž se musí při rozhodování o uzavírce správní orgán pohybovat a které zabraňují správnímu orgánu v libovůli při výkonu veřejné moci.

44. Dle napadeného ustanovení může správní orgán částečně či zcela uzavřít pozemní komunikaci, a to k žádosti osoby, v jejímž zájmu má k uzavírce dojít. Zákon tudíž umožňuje správnímu orgánu užít správní uvážení při rozhodování o tom, zda k uzavírce přistoupí, či nikoli, a v jakém rozsahu. Ze samotné možnosti užít správní uvážení ovšem ještě neplyne, že by snad správní orgán mohl postupovat libovolně.

45. Ústavní soud vychází ze zásady, že správní uvážení nesmí vést k nepodloženým rozhodnutím a k libovůli orgánů, které ve správním řízení rozhodují. Správní uvážení probíhá vždy v mezích stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či základními zásadami, jimiž je rozhodování správních orgánů ovládáno [nález sp. zn. Pl. ÚS 31/08 ze dne 12. 12. 2012 (N 202/67 SbNU 591; 38/2013 Sb.)].

46. Pokud jde o možnost dočasného uzavření pozemní komunikace, limity tohoto oprávnění vyplývají již ze samotného § 24 zákona o pozemních komunikacích. Předně, dle jeho ustanovení odstavce 2 může žádost o uzavírku podat osoba, v jejímž zájmu má k uzavírce dojít. Zákon tento „zájem“ nikterak blíže nespecifikuje a nespecifikuje podrobněji ani subjekt, který může o uzavření komunikace ve svém zájmu žádat, podle názoru Ústavního soudu to však ani není nezbytné. Důvody, pro které může určitá osoba (případně státní orgán, který bude typicky podávat žádost ve veřejném zájmu) žádat částečné či úplné uzavření pozemní komunikace, mohou být značně rozmanité a v případě taxativního výčtu by hrozilo, že by zákon neumožnil komunikaci uzavřít, byť by to za konkrétních okolností mohlo být nezbytné či alespoň žádoucí. Znění zákona oproti tomu umožňuje (a zároveň ukládá) správnímu orgánu posoudit, zda žadatelem prezentovaný zájem, ať je jakýkoli, za daných okolností převáží nad veřejným zájmem spočívajícím ve všeobecném užívání přístupných materiálních statků předem neomezeným okruhem uživatelů, případně nad jinými zájmy a právy, které mohou být v konkrétních případech dotčeny a které mohou být rozhodnutím o uzavírce omezeny.

47. Povinnost jednotlivé zájmy při rozhodování o uzavírce vyvažovat plyne jednak z celého znění § 24 zákona o pozemních komunikacích, jednak z povahy správního uvážení, které – jak již bylo řečeno – je vždy limitováno ústavním pořádkem a základními zásadami správního řízení.

48. V § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je uvedeno, se kterými subjekty je správní orgán povinen uzavření komunikace projednat, z čehož vyplývá, že správní orgán musí při rozhodování o uzavírce případně zohlednit i zájmy těchto subjektů, resp. výhrady, které vůči uzavírce vznesou. Dále § 24 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ukládá správnímu orgánu dbát, aby uzavírka byla omezena na nejkratší možnou dobu, objížďka byla řádně technicky zabezpečena a z hlediska provozu vyhovující a aby byl umožněn přístup k sousedním nemovitostem. V těchto ustanoveních jsou tak zakotveny mimo jiné požadavky nezbytnosti a přiměřenosti.

49. Rozhodování o uzavírce je pak samozřejmě limitováno základními zásadami činnosti správních orgánů, jak jsou uvedeny zejména v § 2 až 8 správního řádu a mezi které patří mimo jiné i zásada uplatňování pravomoci v souladu s účelem, k němuž byla správnímu orgánu svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu), v jejímž rámci je možno též dovodit zásadu zákazu zneužití správního uvážení, a dále zásada ochrany veřejného zájmu (§ 2 odst. 4 správního řádu), zásada individuálního posouzení věci (§ 2 odst. 4 správního řádu) či zásada ochrany legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 správního řádu).

50. Ze základních zásad činnosti správních orgánů, jakož i ze samotného znění § 24 zákona o pozemních komunikacích tedy jednoznačně vyplývá, že k částečnému nebo úplnému uzavření komunikace může správní orgán přistoupit pouze tehdy, pokud zájem žadatele na uzavření komunikace převáží nad jinými v úvahu připadajícími zájmy, jen v rozsahu zcela nezbytném pro dosažení tohoto zájmu a na dobu pokud možno co nejkratší. Mohou-li být rozhodnutím o uzavírce dotčena základní práva, musí správní orgán ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jejich podstatu a smysl (k tomu viz dále ve vztahu k právu pokojně se shromažďovat), což napadené ustanovení nikterak nevylučuje.

51. Pokud navrhovatelé namítají, že se správní orgány uvedenými požadavky neřídí (případně že zásady, kterými se mají řídit, vykládají „příliš extenzivně“) a k uzavření komunikací přistupují „automaticky“, nemůže být toto případné porušování zákona řešeno derogačním zásahem Ústavního soudu, nýbrž opravnými prostředky v rámci správního řízení, případně správními žalobami. Napadené znění zákona navrhovateli uváděný postup neumožňuje ani k němu nepobízí.

52. Ústavní soud má tudíž za to, že napadené ustanovení zákona o pozemních komunikacích ve spojení s celým právním řádem České republiky neumožňuje libovůli správních orgánů při rozhodování o uzavírce pozemní komunikace.

53. S ohledem na vše uvedené tak napadené ustanovení není v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

VII./B

Soulad napadeného ustanovení s čl. 19 Listiny základních práv a svobod

54. Za klíčový argument posuzovaného návrhu na zrušení § 24 zákona o pozemních komunikacích lze považovat tvrzený rozpor napadeného ustanovení s právem shromažďovacím, a to i s ohledem na prostor, který navrhovatelé věnovali konkrétnímu shromáždění, jež bylo dle jejich slov uzavřením komunikace znemožněno.

55. Právo pokojně se shromažďovat je zaručeno zejména čl. 19 Listiny, jeho význam nicméně plyne i z řady mezinárodních instrumentů, které jej zaručují a k jejichž dodržování se Česká republika zavázala. Shromažďovací právo je tak garantováno mimo jiné čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) či čl. 21 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

56. Předmětné právo patří k základním pilířům demokratického státu. Jeho uplatňování představuje jednu z hlavních forem aktivní účasti na veřejném životě a poskytuje lidem účinný prostředek k vyjadřování názorů na politické i jiné společenské otázky, pročež jej lze chápat i jako kolektivní výkon svobody projevu [nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 164/15 ze dne 5. 5. 2015 (N 88/77 SbNU 285)]. Právo pokojně se shromažďovat přitom samozřejmě neslouží pouze ke konfrontaci vlády (či kohokoli jiného) s názorem většiny, nýbrž je naopak díky své povaze velmi efektivní i ve vytváření veřejné diskuse nad názory či myšlenkami, které by pro svou nedostatečnou podporu mohly jinak pozornosti veřejnosti zcela ujít. Tím pak shromažďovací právo přispívá i k ochraně jiných ústavních hodnot a ústavním pořádkem zaručených práv.

57. Význam práva pokojně se shromažďovat pro demokratickou společnost je nadto posílen tím, že k omezení tohoto práva může často dojít jen před zraky veřejnosti (typicky u spontánních shromáždění), v důsledku čehož je toto právo odolnější vůči plíživému omezování ústavně zaručených práv a svobod, a to např. ve srovnání se svobodou tisku, k jejímuž významnému omezení může docházet bez zjevného zásahu veřejné moci, a tedy bez patřičné reakce veřejnosti. Shromažďovací právo tak může představovat klíčový prostředek pro vyjadřování názorů a pro zachování svobody a demokracie.

58. Shromažďovací právo není absolutní, přičemž přímo v Listině i v uvedených mezinárodních smlouvách jsou stanoveny podmínky, za nichž je možno jej omezit. Ustanovení čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod tak hovoří o jeho možném omezení v případě, je-li dáno zákonem a je v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. V Úmluvě i Mezinárodním paktu o občanských a politických právech jsou možná omezení shromažďovacího práva formulována až na dílčí odlišnosti obdobně, Listina pak nad jejich rámec výslovně stanoví, že shromáždění nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.

59. Na zákonné úrovni je právo shromažďovací upraveno zejména zákonem č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o právu shromažďovacím“). Tento zákon mimo jiné upravuje i podmínky, za nichž může být shromáždění správním orgánem zakázáno nebo za jejichž splnění může dojít k jeho rozpuštění. Podle § 11 odst. 1 citovaného zákona pak správní orgán shromáždění zakáže nejpozději do tří pracovních dnů od chvíle, kdy obdržel platné oznámení o jeho konání. Ze zákona o právu shromažďovacím možnost shromáždění zakázat později nevyplývá, přičemž relativně krátká doba, kterou má správní orgán k dispozici, plyne i ze snahy zákonodárce ještě posílit Listinou kladený požadavek, aby konání shromáždění nebylo založeno na povolovacím principu. Svolavatel se totiž díky ní v zásadě neocitá v déletrvající nejistotě, zda správní orgán nakonec přece jen neshledá důvody, pro které shromáždění zakáže. Krátká lhůta pro vydání rozhodnutí o zákazu ohlášeného shromáždění pak slouží také k tomu, aby svolavatel mohl podat proti rozhodnutí správní žalobu, o níž by soudy případně stihly rozhodnout ještě před plánovaným datem konání shromáždění.

60. Napadené ustanovení § 24 zákona o pozemních komunikacích umožňuje pozemní komunikaci částečně nebo zcela uzavřít. V důsledku jeho aplikace tedy může nastat situace, kdy je i účastníkům řádně ohlášeného a nezakázaného shromáždění znemožněn vstup do míst, kde se shromáždění mělo konat.

61. Tato skutečnost – tedy to, že aplikací napadeného zákona může být zabráněno shromáždění, které bylo řádně nahlášeno a nebylo zakázáno dle zákona o právu shromažďovacím – není podle názoru Ústavního soudu sama o sobě protiústavní. Dle čl. 19 odst. 2 Listiny sice může být právo pokojně se shromažďovat omezeno jen zákonem, to však neznamená, že by tímto zákonem mohl být pouze zákon o právu shromažďovacím.

62. Na druhou stranu to, že k omezení shromažďovacího práva dochází aplikací zákona, který primárně sleduje jiný cíl, v žádném případě neznamená, že by takové omezení nemuselo naplňovat požadavky čl. 19 odst. 2 Listiny, tedy že je možné jen tehdy, je-li to v demokratické společnosti ne-

zbytné pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. K uzavření pozemní komunikace, na níž se má konat ohlášené shromáždění, tak bude moci správní orgán přistoupit pouze a jen tehdy, pokud toto uzavření bude odpovídat i požadavkům čl. 19 odst. 2 Listiny, tzn. že komunikace bude uzavřena za účelem dosažení jednoho z legitimních cílů v čl. 19 odst. 2 Listiny uvedených, že uzavření dané komunikace bude k dosažení tohoto cíle nezbytné a že omezení shromažďovacího práva bude vůči sledovanému cíli přiměřené.

63. Nelze přitom zapomínat, že podstatou řízení o uzavírce podle § 24 zákona o pozemních komunikacích je rozhodování o nutnosti omezení provozu, nikoli o nutnosti omezení konání shromáždění. Jinými slovy, postačovalo-li by k dosažení tvrzeného cíle uzavírky pozemní komunikace pouze zakázání shromáždění (bez nutnosti uzavřít provoz na komunikaci), nelze uzavírku podle § 24 zákona o pozemních komunikacích povolit, neboť by tím zjevně docházelo k obcházení zákona o právu shromažďovacím.

64. Správní orgán musí mít zároveň na paměti, že omezení shromažďovacího práva připadá do úvahy jen ve výjimečných případech, což platí tím spíše za situace, kdy shromáždění nebylo zakázáno ve lhůtě stanovené v zákoně o právu shromažďovacím. Dle názoru Ústavního soudu sice nelze vyloučit, že k uzavírce pozemní komunikace dojde po uplynutí lhůty uvedené v § 11 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím, neboť taková potřeba může vyvstat náhle, na druhou stranu však tato skutečnost znamená, že uzavření komunikace na úkor shromažďovacího práva musí být o to výjimečnější, neboť je tím snižována míra jistoty svolavatele, že shromáždění nebude bráněno, zužuje se jeho manévrovací prostor pro volbu náhradního místa shromáždění (což bude významné zejména u těch shromáždění, jejichž význam roste právě v souvislosti s místem a časem, v němž se konají), a v nejkrajnějším případě tím dokonce může být znemožněna i včasná obrana prostřednictvím správního soudnictví (k samotné možnosti ochrany prostřednictvím správního soudnictví viz část VII./C tohoto nálezu), která musí být zásadně k dispozici ještě před konáním shromáždění (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Bączkowski a další proti Polsku ze dne 3. 5. 2007, č. 1543/06, body 81–83). Rozhodnutí o uzavírce pozemní komunikace v místě a čase, v němž je oznámeno shromáždění, tedy musí být zásadně učiněno – zejména jestliže by účel shromáždění byl změnou času či místa popřen – s dostatečným časovým předstihem, pakliže to důvody uzavírky umožňují. V souladu s tímto požadavkem je § 39 odst. 2 vyhlášky č. 104/1997 Sb., podle kterého, nejde-li o havárie, žádost o povolení uzavírky se doručí příslušnému silničnímu správnímu úřadu nejpozději 30 dní přede dnem požadovaného uzavření komunikace, jakož i § 71 odst. 1 správního řádu, dle něhož je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Poukázat lze i na § 29a odst. 5 zákona o pozemních komunikacích, který stanoví povinnost správního orgánu zveřejnit údaje z rozhodnutí o uzavírkách a objížďkách na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích, které stanoví prováděcí právní předpis, bez zbytečného odkladu prostřednictvím Centrální evidence pozemních komunikací způsobem umožňujícím dálkový přístup.

65. Navrhovatelé provedli třístupňový test proporcionality [s odkazem mimo jiné na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.)], v němž poměřovali možnosti správního orgánu povolit uzavírku pozemní komunikace zejména s právem shromažďovacím. V rámci tohoto testu konstatovali, že napadené ustanovení nemůže projít prvním krokem (testem vhodnosti), neboť nestanovuje důvody pro nařízení uzavírky, a nelze tak zjistit, zda převáží nad právem shromažďovacím, ani druhým krokem (testem potřebnosti), neboť § 24 zákona o pozemních komunikacích nestanoví pravidla subsidiarity (a navíc volí nevhodnou formu rozhodnutí oproti vhodnějšímu opatření obecné povahy; k tomu viz dále), ani třetím krokem (testem proporcionality v užším smyslu), neboť správní orgán údajně nemá zákonný podklad (meze) pro uvážení limitů pro nařízení uzavírky za situace, kdy je dán rozpor se základními právy a svobodami.

66. Dle názoru Ústavního soudu je ovšem pro posouzení napadeného ustanovení podstatné, že ve spojení s celým právním řádem umožňuje provést tento test správnímu orgánu, resp. následně správnímu soudu, jak již bylo vysvětleno výše. Napadené ustanovení právo pokojně se shromažďovat samo o sobě neomezuje, pouze umožňuje správnímu orgánu tak v určitých případech (nepřímo) učinit. Jak přitom vyplývá z částí VII./A i VII./B, smí tak učinit právě a jen tehdy, budou-li za konkrétních okol-

ností projednávané věci pro takový zásah do základního práva splněny podmínky plynoucí z ústavního pořádku, resp. z judikatury Ústavního soudu. Za těchto okolností je nyní bez významu provádět test proporcionality, neboť k tomu je nutno přistoupit právě při konkrétních zásazích do práva shromažďovacího, případně do jakéhokoli jiného ústavně zaručeného práva, k němuž by mohlo uzavřením pozemní komunikace dojít.

67. Lze tedy uzavřít, že napadené ustanovení není tím, že umožňuje fakticky (ve svém důsledku) zabránit konání shromáždění na konkrétní pozemní komunikaci, v rozporu s čl. 19 Listiny. To však samozřejmě neznamená, že by mohl být shledán souladným s ústavním pořádkem takový postup, jehož cílem (převažujícím záměrem) by bylo použitím § 24 zákona o pozemních komunikacích v konkrétní věci znemožnit politické shromáždění, nikoli naplnit účel napadeného zákona.

VII./C
Účastenství v řízení a možnost soudní ochrany

68. Navrhovatelé v souvislosti s právem pokojně se shromažďovat poukazovali i na to, že účastníkem řízení o uzavírce musí být v intencích nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 459/04 ze dne 18. 8. 2005 (viz výše) i svolavatel shromáždění. Dodávají také, že správní orgány se svolavateli jako s účastníky nejednají. Takto formulované námitky striktně vzato nepředstavují relevantní argumentaci pro zrušení napadeného ustanovení, neboť naopak nabízejí jeho ústavně konformní výklad. Nicméně vzhledem k tomu, že napadeno je i ustanovení § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, které určuje, s kým správní orgán žádost o uzavírku projedná, zkoumal Ústavní soud, zda protiústavnost řízení o uzavírce nemůže spočívat v okruhu účastníků tohoto správního řízení. Dotčeno může být zejména právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy), právo na soudní přezkum rozhodování orgánů veřejné správy (čl. 36 odst. 2 Listiny) a právo na účinný prostředek nápravy (čl. 13 Úmluvy).

69. Ještě předtím, než mohl Ústavní soud posoudit souladnost § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích s citovanými ústavně zaručenými právy, musel se zabývat samotným výkladem tohoto ustanovení. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu dané ustanovení přes ne zcela čistou legislativní techniku představuje vymezení účastníků řízení, a to vymezení taxativní [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 264/2015-46 ze dne 30. 3. 2016, proti němuž byla u Ústavního soudu vedena ústavní stížnost pod sp. zn. I. ÚS 1916/16 (usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2017, dostupné na http://nalus.usoud.cz)].

70. Z tohoto důvodu na věc nedopadají závěry citovaného nálezu sp. zn. II. ÚS 459/04. V něm Ústavní soud řešil situaci, kdy rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy bylo uloženo Národní kulturní památce Vyšehrad zajistit uzavření svého areálu pro veřejnost v době od 21. 9. 2000 do 27. 9. 2000, ačkoli na danou dobu a místo bylo řádně oznámeno shromáždění. Ústavní soud tehdy dospěl k závěru, že oznámením shromáždění se stěžovatel vyčlenil ze skupiny osob, jejichž práva mohou být napadeným rozhodnutím dotčena pouze hypoteticky, neboť byl po příslušném oznámení jasně konkretizován a „ve hře“ bylo ohrožení jeho konkrétních práv. Z uvedených důvodů měl Ústavní soud za to, že stěžovatel jakožto svolavatel shromáždění měl být účastníkem řízení o uzavření areálu organizace Národní kulturní památka Vyšehrad.

71. Nelze nicméně přehlížet, že účastenství se v řízení o uzavření areálu řídilo § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), dle kterého byl účastníkem řízení ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení byl i ten, kdo tvrdil, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokázal opak. Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, byl nahrazen novým správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád), který v ustanovení § 27 odst. 2 stanoví, že účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

72. Citovaná ustanovení představují obecné vymezení účastníků správního řízení a uplatní se jen tehdy, není-li ve zvláštní právní úpravě okruh účastníků vymezen odlišně (a taxativně). Tak tomu v řízení o uzavření areálu Národní kulturní památky Vyšehrad nebylo, proto se na něj vztahoval § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., čehož důsledkem bylo, že účastníkem řízení musel být i svolavatel oznámeného shromáždění, neboť v daném řízení jednoznačně šlo i o jeho práva. Jak už ale bylo řečeno, v případě § 24 zákona o pozemních komunikacích je situace odlišná, neboť ten v ustanovení odstavce 2 obsahuje vlastní úpravu okruhu účastníků, pročež se obecná úprava okruhu účastníků nepoužije.

73. Pro úplnost a s ohledem na argumentaci navrhovatelů, kteří námitku účastenství vztahovali zejména k právu shromažďovacímu, Ústavní soud dodává, že účastenství svolavatele shromáždění v řízení o povolení uzavírky nevyplývá ani ze zákona o právu shromažďovacím.

74. Vymezení okruhu účastníků pro konkrétní řízení ve zvláštní právní úpravě vylučuje užití obecné definice účastníků obsažené ve správním řádu, nevylučuje však bez dalšího zvláštní ustanovení o účastenství plynoucí z jiných (speciálních) předpisů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 6/2011-247 ze dne 1. 6. 2011). Jinými slovy, taxativní výčet účastníků řízení o povolení uzavírky ještě neznamená, že účastenství dalších subjektů nemůže plynout z jiného zákona. V citovaném rozsudku např. Nejvyšší správní soud dovodil, že § 109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákon), obsahující taxativní výčet účastníků, nebrání tomu, aby účastníkem stavebního řízení byla i občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, neboť jejich oprávnění být účastníkem správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny (za splnění dalších podmínek), je výslovně zakotveno v § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

75. Zákon o právu shromažďovacím však účastenství svolavatele v jiných řízeních výslovně nestanoví a takový závěr nelze dovodit ani výkladem. Ostatně ani u posuzování oznámení o konání shromáždění ze strany správního orgánu zákon o právu shromažďovacím s „tradičním“ správním řízením v podstatě nepočítá, což je dáno již tím, že shromáždění nepodléhá povolení. Pokud do tří pracovních dnů od oznámení shromáždění není shromáždění zakázáno, správní řízení se vůbec nekoná. Pakliže správní orgán shledá důvody k zákazu shromáždění, může shromáždění zakázat i bez dalšího projednání věci se svolavatelem (byť v některých případech se komunikace se svolavatelem bude jevit jako žádoucí – viz § 8 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím). Proti rozhodnutí o zákazu shromáždění není ani přípustné odvolání. Skutečnou ochranu práv účastníků shromáždění (prostřednictvím jeho svolavatele) tak zákon o právu shromažďovacím vkládá do rukou správních soudů. Nelze tedy dovozovat, že by obsahoval speciální právní úpravu zajišťující účastenství svolavatele v jiných správních řízeních. Koneckonců to by v rozporu s koncepcí zákona o právu shromažďovacím v konečném důsledku vedlo k tomu, že by svolavatel nemohl proti rozhodnutí o uzavírce podat ihned správní žalobu, nýbrž by nejdříve musel podat odvolání, které nemá odkladný účinek. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že svolavatel oznámeného shromáždění není účastníkem řízení o povolení uzavírky, byť takovým rozhodnutím může dojít k zásahu do jeho základních práv.

76. Ustanovení § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích tudíž představuje taxativní výčet účastníků řízení, v důsledku čehož může nastat situace, že správním rozhodnutím o uzavírce bude zasaženo do práv osoby, která nebyla účastníkem správního řízení.

77. V obecné rovině lze tuto situaci označit za nežádoucí. Dle názoru Ústavního soudu však nejde o situaci bez dalšího protiústavní, neboť z ústavního pořádku (a konkrétně pak z článků uvedených v bodu 68 tohoto nálezu) právo na účastenství ve správním řízení nevyplývá. Z ústavního pořádku oproti tomu plyne mimo jiné právo každého na veřejné projednání věci nezávislým a nestranným soudem bez zbytečných průtahů, v jeho přítomnosti a při zachování principu rovnosti účastníků (čl. 38 odst. 2 a čl. 37 odst. 3 Listiny), právo na soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy, kterým je rozhodováno o základních právech (čl. 36 odst. 2 Listiny) nebo občanských právech a závazcích (čl. 6 odst. 1 Úmluvy) a právo na účinný prostředek nápravy (čl. 13 Úmluvy). Tato práva však nejsou závě-

rem, že správním rozhodnutím může být zasaženo do práv osoby, která nebyla účastníkem správního řízení, dotčena.

78. Ústavní soud obdobnou otázku řešil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.), kterým byla zrušena část pátá občanského soudního řádu. Tehdejší § 250 odst. 2 občanského soudního řádu podmiňoval aktivní legitimaci k podání správní žaloby předchozím účastenstvím ve správním řízení, což v některých případech mohlo vést k situaci, kdy z práva na přístup k soudu byly vyloučeny subjekty, o jejichž právech či povinnostech bylo jednáno, případně mohly být ve svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy dotčeny. Takový stav byl dle názoru Ústavního soudu v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny i s požadavky plynoucími z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť nebyl splněn požadavek, že každý, o jehož občanská práva nebo závazky jde, musí mít zaručeno právo na přístup k soudu.

79. Ústavní soud také konstatoval, že nastalou situaci by bylo možné řešit dvěma způsoby. První v úvahu připadající cestou by byla změna těch ustanovení předpisů správního práva, jež osoby, které mohou být ve svých právech dotčeny správním rozhodnutím, z účastenství na správním řízení vylučují. Jak Ústavní soud dodal, takový způsob řešení by byl efektivní, a tedy i žádoucí, neboť možnost hájit svá práva by měla být poskytnuta všem dotčeným osobám již ve správním řízení samotném. Ústavní soud však zároveň připustil, že by naznačený problém mohl být řešen derogací části věty první ustanovení § 250 odst. 2 občanského soudního řádu vyjádřené slovy „jako účastník správního řízení“ – tedy zrušením podmínky účastenství ve správním řízení pro podání správní žaloby.

80. Současná právní úprava podání správní žaloby účastenstvím ve správním řízení nepodmiňuje (viz § 65 odst. 1 či § 82 odst. 1 soudního řádu správního, v praxi pak rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 157/2013-33 ze dne 18. 4. 2014; srov. i rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 6 A 82/2016-104 ze dne 16. 3. 2017, v němž byla žaloba osoby, která nebyla účastníkem správního řízení, posouzena a projednána jako žaloba proti nezákonnému zásahu). Druhé z výše uvedených řešení, jež byla nastíněna Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/99, tedy bylo naplněno, a ochrany ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 2 Listiny se tak může domáhat každý i tehdy, rozhodl-li se zákonodárce (např. z důvodu rychlosti či hospodárnosti) okruh účastníků daného správního řízení oproti § 27 správního řádu omezit. Prostřednictvím správního soudnictví je pak poskytnuta i možnost nápravy ve smyslu čl. 13 Úmluvy (viz k tomu blíže bod 64 tohoto nálezu).

VII./D
Povaha uzavírky pozemní komunikace

81. Dle navrhovatelů § 24 zákona o pozemních komunikacích volí nevhodnou formu rozhodnutí oproti vhodnějšímu opatření obecné povahy, které by dle jejich názoru mělo být v řízení o uzavírce vydáváno. Uvádějí, že z hlediska předmětu se fakticky jedná o opatření obecné povahy.

82. K povaze uzavírky Ústavní soud konstatuje, že samotný fakt, že určitému aktu zákonodárce přiznává povahu rozhodnutí, byť by se jako vhodnější jevila forma opatření obecné povahy, nemůže být bez dalšího protiústavní (koneckonců institut opatření obecné povahy je v českém právním řádu výslovně zakotven relativně krátkou dobu).

83. Ústavní soud se v minulosti institutem opatření obecné povahy podrobně zabýval, přičemž se přiklonil k jeho materiálnímu chápání [nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409)]. Zároveň opakovaně konstatoval porušení základních práv stěžovatelů za situace, kdy správní soudy nepřezkoumaly jako opatření obecné povahy akt, který zasahoval do práv stěžovatelů a který materiální znaky opatření obecné povahy splňoval [např. nález sp. zn. IV. ÚS 2087/07 ze dne 29. 3. 2010 (N 67/56 SbNU 757)]. Jednalo se nicméně o případy, kdy povaha vydávaného aktu ze zákona jednoznačně nevyplývala a kdy by v případě, že by akt opatřením obecné povahy nebyl, byla značně snížena možnost soudní ochrany osob, do jejichž práv daný akt zasáhl. Tak tomu v případě § 24 zákona o pozemních komunikacích není. Napadené ustanovení totiž přiznává uzavírce výslovně formu

rozhodnutí (srov. zejména odstavce 4 a 5) a upravuje i postup pro jeho vydávání včetně okruhu účastníků řízení (odstavec 2) a speciální úpravy pro opravné prostředky (odstavec 4). Za těchto okolností a s přihlédnutím k argumentaci uvedené v části VII./C tohoto nálezu není soudní přezkum uzavírky nijak limitován a nejsou dány ani jiné důvody, které by mohly Ústavní soud vést k závěru, že rozhodnutí o uzavírce je z ústavněprávního hlediska nutno považovat za opatření obecné povahy. Lze ostatně vyjádřit pochybnost, zda by vůbec institut opatření obecné povahy byl (s ohledem na postup jeho schvalování) pro uzavírku komunikace vhodný vzhledem k potřebě reagovat uzavírkou na často náhlé a nepředvídatelné situace.

VIII.
Závěr

84. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud podaný návrh zčásti zamítl podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu a zčásti odmítl podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Předseda Ústavního soudu:
v z. JUDr. **Tomková** v. r.
místopředsedkyně

283

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 23/14 dne 11. července 2017 v plénu složeném z místopředsedkyně soudu Milady Tomkové a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa (soudce zpravodaj), Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci na zrušení ustanovení § 61 odst. 2 věty první a § 66 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 294/2013 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.
Předmět řízení

1. Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „navrhovatel“), jehož jménem jedná samosoudce senátu 16 INS Mgr. Martin Šulák, podal postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) návrh na zrušení ustanovení § 61 odst. 2 věty první a § 66 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 294/2013 Sb., (dále též jen „InsZ“).

II.
Průběh řízení před navrhovatelem

2. V insolvenční věci sp. zn. KSOL 16 INS 18133/2014, vedené před navrhovatelem, se dne 18. 11. 2014 konala první schůze věřitelů za účelem ustavení věřitelského výboru (§ 48 odst. 2 věta třetí InsZ), na kterou se ale nikdo z přihlášených věřitelů bez omluvy nedostavil. Část těchto věřitelů sdělila při přihlášení pohledávky, že si nepřeje být jmenována do věřitelského výboru. Tudíž bylo třeba aplikovat ustanovení § 61 odst. 2 věty první InsZ, podle něhož působnost věřitelského výboru bude po skončení schůze věřitelů, na které nebyl tento orgán ustanoven, vykonávat insolvenční soud, tj. navrhovatel.

3. Navrhovatel v tomto řízení v souvislosti se svou rozhodovací činností dospěl k závěru, že ustanovení § 61 odst. 2 věty první a § 66 InsZ jsou v rozporu s ústavním pořádkem. Proto předmětné řízení podle § 109 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu (dále též jen „o. s. ř.“) usnesením ze dne 18. 11. 2014 č. j. KSOL 16 INS 18133/2014-B4 přerušil a současně se obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení výše uvedených ustanovení.

III.
Rekapitulace návrhu

4. Podle navrhovatele je věřitelský výbor orgánem, do jehož rukou jsou delegovány pravomoci věřitelů a který chrání společný zájem věřitelů [§ 58 odst. 1 a § 2 písm. j) insolvenčního zákona]. Jeho pravomoci, dílem rozhodovací a dílem dohlížecí, jsou demonstrativně stanovené v § 58 odst. 2 insolvenčního zákona, přičemž může přijímat jakákoliv rozhodnutí, která se týkají pravomocí věřitelů v řízení. Účastníky insolvenčního řízení jsou dlužník a věřitelé, kteří uplatňují své právo vůči dlužníkovi (§ 14 odst. 1 insolvenčního zákona). Rozhoduje-li insolvenční soudce o právech a povinnostech účastníků řízení a vykonává-li zároveň působnost jednoho z účastníků řízení – věřitelů, je takový výkon (působnosti věřitelského výboru) dle názoru navrhovatele v rozporu s ústavním pořádkem. To navrhovatel konkretizoval takto:

5. V prvé řadě jde o porušení jedné ze zásad spravedlivého procesu – presumpce nestrannosti soudce, neboť soudce, který rozhoduje ve věci a zároveň vykonává působnost (zastupuje) účastníka řízení, není nestranný ve smyslu čl. 82 Ústavy. V této souvislosti navrhovatel poukazuje na nález ze dne 31. 3. 2005 sp. zn. II. ÚS 629/04 (N 69/36 SbNU 731), kde Ústavní soud ve věci ustanovení opatrovníka osobě neznámého pobytu uzavřel, že praxe, kdy jsou opatrovníky ustanovováni pracovníci soudu, který o věci rozhoduje, je v naprostém rozporu s ústavními zásadami, kterých má být ustanovením opatrovníka nepřítomnému účastníkovi řízení dosaženo. Ustanovení § 61 odst. 2 věty první InsZ jde ještě dál, neboť soudce a věřitelský výbor zastupující zájmy jedné skupiny účastníků řízení splývají v jedné osobě.

6. Věřitelský výbor (pozn. soudce zpravodaje: podle § 60 odst. 1 insolvenčního zákona jeho členové a náhradníci) má též řadu povinností; stejné povinnosti má i soud, který působnost věřitelského výboru vykonává. Zásadní je povinnost loajality k věřitelům, bez ohledu na zájmy jiných osob – i dalšího účastníka řízení – dlužníka). Další povinností soudce je odbornost při hájení společného zájmu věřitelů. Stát také odpovídá za škodu či jinou újmu způsobenou porušením těchto povinností. Zde se kromě jiného nabízí i rozpor s čl. 90 Ústavy, protože soudy jsou povolány především k tomu, aby poskytovaly ochranu právům.

7. Insolvenční soud navíc není schopen řádně působnost věřitelského výboru vykonávat pro svou velkou vytíženost, přičemž věřitelé mohou být velmi různorodí. Soud vykonává tuto působnost i v případě, kdy mezi věřitelem a dlužníkem existuje spor, kdy dlužník věřitelem přihlášenou pohledávku popřel. Ze svého podřízeného postavení vůči věřitelům se nemůže vymanit, neboť novou schůzi věřitelů sám svolat nemůže, to lze jen na návrh insolvenčního správce nebo alespoň dvou věřitelů (§ 61 odst. 2 věta druhá, § 47 odst. 1 insolvenčního zákona), přičemž insolvenční správce takový návrh nepodává pro nezájem věřitelů a samotní věřitelé z důvodu nezájmu rovněž.

8. Navrhovatel dále upozorňuje, že v důsledku dané konstrukce vznikají neřešitelné a s ústavním pořádkem neslučitelné situace. Podle § 216 odst. 2 insolvenčního zákona má soudce vyslechnout dlužníka k prohlášení o majetku, zároveň však má právo jako věřitelský orgán klást dlužníkovi otázky. Podle § 271 insolvenčního zákona dohodu o vypořádání společného jmění schvaluje insolvenční soud jednou jako věřitelský orgán a jednou jako soud, přičemž může vzniknout situace, kdy ji v jedné pozici schválí, ve druhé nikoliv, a obdobná situace nastává i v případě prodeje mimo dražbu podle § 289 InsZ.

9. Navrhovatel poukazuje rovněž na potřebu na věc nahlížet z pohledu dlužníka, kdy soud nesmí svou úvahou, natož zastupováním účastníka řízení, vyplňovat mezeru v tvrzeních či důkazních návrzích jedné ze stran řízení v takové míře, která by narušovala materiální rovnost stran řízení. Z hlediska věřitelů pak jde o finančně výhodné řešení, neboť jejich práva vykonává a zájmy zastupuje soudce, který je vázán povinností loajality k věřitelům a který současně rozhoduje, jenž pracuje zcela zdarma, přičemž musí jednat odborně a stát odpovídá za škodu či jinou újmu, kterou věřitelům soudce způsobí,

a to za situace, kdy není schopen poskytnout řádnou ochranu jejich zájmu především s ohledem na jinou funkci, k níž je Ústavou určen, ale také pro svou vytíženost.

10. Navrhovatel poukazuje na důvodovou zprávu k původnímu znění ustanovení § 66 insolvenčního zákona, v níž se uvádí: „Nebyl přijat návrh, aby rozhodnutí věřitelského výboru bylo možné pro jeho pasivitu nahradit rozhodnutím insolvenčního soudu. Soud a věřitelský výbor jsou odlišné procesní subjekty a mají v procesu rozdílné funkce; soud tudíž nemůže nahradit věřitelský výbor ani při jeho nečinnosti (tu je třeba řešit jinými prostředky).“ Zákonodárce tuto situaci vyřešil tak, že soud musel hledat mezi věřiteli alespoň členy prozatímního věřitelského výboru, což se soudům s ohledem na nezájem věřitelů nezdařilo, a tak vznikl stav, kdy soud ve většině případů vykonával působnost věřitelského výboru.

11. Navrhovatel poukázal na to, že vzhledem k tomu, že se ukázala tato úprava neúčelnou, přišla tzv. revizní novela, představovaná zákonem č. 294/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů, se stávajícím řešením. V obecné části důvodové zprávy se k tomu uvádí: „Problém tkví v tom, že v detekovaných případech se nedaří nalézt věřitele, který by byl ochoten vykonávat funkci v prozatímním výboru. Insolvenční soud tak nakonec při tomto typu případů stejně vykonává funkci věřitelského výboru. Předtím však musí zbytečně vynaložit zvýšené úsilí, aby se podle daných procesních pravidel ujistil, že se o ustanovení věřitelského orgánu z řad věřitelů pokouší zbytečně. […] Stejné problémy působí institut náhradníků členů věřitelského výboru; ti se svých funkcí rovněž vzdávají. I u velkých insolvenčních řízení bývá v praxi obtížné obsadit alespoň místa členů věřitelského výboru a institut náhradníků zvyšuje transakční náklady insolvenčního řízení. Návrh zákona proto předpokládá změnu pravidel pro volbu věřitelského výboru a jmenování a volbu členů a náhradníků věřitelského výboru, jakož i změnu pravidel, za kterých vykonává působnost věřitelského výboru insolvenční soud.“ Ve zvláštní části důvodové zprávy se k tomu dodává: „Návrh změny § 61 odst. 2, § 65 a § 66 insolvenčního zákona doplňuje opuštění principu automatického jmenování prozatímního věřitelského výboru potud, že poté, co své možnosti zvolit věřitelský výbor vyčerpá chůze věřitelů, vykonává (až do doby, než se případná další schůze věřitelů usnese na volbě věřitelského výboru) funkci věřitelského výboru insolvenční soud.“

12. Podle navrhovatele soud nemá možnost se z takového postavení vymanit, a to s ohledem na ustanovení § 62 odst. 2 věty druhé InsZ. Jak plyne z insolvenčního rejstříku, soud vykonává působnost věřitelského orgánu v téměř každém oddlužení a v podstatné většině konkursů po celý zbytek řízení, přičemž každý insolvenční soudce má v senátě přinejmenším jeden tisíc a více neskončených věcí a insolvenční soudci vykonávají v rámci celé republiky působnost věřitelského výboru ve více než 100 000 věcech. Podle navrhovatele zákonodárce věděl o rozporu dané právní úpravy s ústavním pořádkem, neřešil ji však jinými prostředky. Současně připouští, že zákonodárce byl ve svém novelizačním úsilí veden dobrými úmysly, kdy se soudu snažil ulehčit práci a zabezpečit co nejnižší transakční náklady v insolvenčním řízení, což se mu také zdařilo, to však za cenu obětování ústavnosti.

13. Závěrem navrhovatel poukázal na pojmy nezávislého a nestranného soudu a zákonného soudce ve smyslu čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) s tím, že Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vyložil, že nestrannost soudu má dva aspekty, nestačí, že se soudce subjektivně necítí být podjatý ve vztahu k účastníkům či věci, ale objektivně nahlíženo musí být vyloučeny oprávněné pochybnosti o jeho nestrannosti, kdy i zdání v tomto směru může mít význam; např. v rozhodnutí *Piersack proti Belgii* ze dne 21. 9. 1982 se uvádí, že z rozhodování by měl být vyloučen soudce, u něhož existuje opodstatněná obava, že není zcela nestranný, neboť v sázce je důvěryhodnost, kterou soudní moc musí vzbuzovat v demokratické společnosti a zejména u účastníků řízení. Požadavky na nezávislost a nestrannost soudce znamenají zákaz ingerence zákonodárné a výkonné moci do těchto Ústavou chráněných zájmů.

14. S ohledem na výše uvedené navrhovatel uzavřel, že ustanovení § 61 odst. 2 věty první InsZ zakládá rozpor s principem nezávislosti a nestrannosti soudce, neboť je zde – objektivně nahlíženo – oprá-

něná pochybnost o jeho nestrannosti, protože poskytuje ochranu zájmům jednoho z účastníků řízení bez ohledu na jiného účastníka a je k němu vázán povinností loajality, pro druhého účastníka řízení to znamená porušení jeho práva na spravedlivý proces. S citovaným ustanovením jsou provázána ustanovení § 66 odst. 1 až 3 InsZ, která tak jsou v rozporu se stejnými ústavními normami.

IV.
Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

15. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) se ve svém vyjádření k návrhu ze dne 17. 12. 2014, podepsaném předsedou Janem Hamáčkem, omezila pouze na průběh legislativního procesu. Podle něj změny napadených zákonných ustanovení byly obsaženy ve vládním návrhu novely insolvenčního zákona a Poslanecké sněmovně byly předloženy jako tisk 929. Ten byl v prvním čtení projednán dne 19. 3. 2013, načež byl přikázán ústavně právnímu výboru. Ústavně právní výbor projednal tisk na svém zasedání dne 26. 4. 2013 a 10. 6. 2013 a usnesením doporučil návrh zákona schválit ve znění pozměňovacích návrhů. Druhé čtení proběhlo dne 12. 6. 2013 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk 929/3, žádný z nich se však netýkal napadených ustanovení. Třetí čtení návrhu proběhlo dne 8. 8. 2013 a návrh zákona byl schválen. Zákon byl uveřejněn ve Sbírce zákonů pod číslem 294/2013 Sb. S návrhem zákona vyslovily souhlas ústavně předepsaným postupem obě komory Parlamentu České republiky, zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a také byl řádně vyhlášen.

16. Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) uvedl, že mu byl příslušný návrh zákona doručen dne 16. 8. 2013 a v senátní evidenci 9. funkčního období mu bylo přiřazeno číslo tisku 161. Organizační výbor Senátu jej určil k projednání ústavně-právnímu výboru, který návrh projednal na své 21. schůzi dne 3. 9. 2013 a přijal k němu usnesení č. 95 (tisk 161/1), kterým doporučil Senátu návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovou, což se stalo řádně, v ústavně stanovené lhůtě na 13. schůzi, a to usnesením č. 327 ze dne 12. 9. 2013, kdy v hlasování č. 27 z 57 přítomných senátorů hlasovalo pro jeho schválení 47 senátorů, proti nebyl nikdo. Při projednávání návrhu vystoupila za navrhovatele zákona ministryně spravedlnosti Marie Benešová, přičemž jen obecně uvedla, že „[n]avrhovaný komplex změn má dále za cíl zefektivnit insolvenční řízení v otázce výkonu působnosti věřitelského výboru tam, kde věřitelé nemají zájem podílet se na řízení“, zpravodaj ústavně-právního výboru Jiří Dienstbier pak konstatoval, že „v ústavně-právním výboru nebyly žádné zásadní připomínky“ k návrhu zákona. Podle Senátu byl návrh zákona přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

17. K návrhu se také vyjádřila vláda České republiky (dále jen „vláda“), která do řízení vstoupila na základě svého usnesení ze dne 15. 12. 2014 č. 1076 jako vedlejší účastnice řízení podle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, a to ve svém vyjádření ze dne 19. 1. 2015, podepsaném ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Jiřím Dienstbierem, jenž byl pověřen zastupováním vlády v daném řízení. V něm vláda poukázala na specifický charakter insolvenčního řízení, v němž se mísí prvky různých typů řízení, s tím, že není možné přejímat bez dalšího koncepty a principy jiných typů řízení, ale je nutné k němu přistupovat jako ke zvláštnímu druhu řízení, které je do značné míry vedeno vlastními zásadami a vlastní logikou. Insolvenční zákon navíc není dle vlády pouze procesním předpisem, ale prolínají se v něm prvky hmotněprávní i procesněprávní. Vláda vyšla z toho, že insolvenční právo odnímá věřitelům právo individuálního vymáhání pohledávek a nahrazuje je právem podílet se na tvorbě rozhodnutí o tom, jak má být s majetkem dlužníka naloženo, a upozornila, že věřitelský výbor nelze ztotožňovat s účastníkem řízení, těmi jsou dlužník a věřitelé. Věřitelský výbor je zvláštní procesní subjekt, stejně jako je jím schůze věřitelů, insolvenční správce nebo jiné subjekty. Zákon dává věřitelským orgánům určitou úlohu, včetně ochrany zájmů věřitelů, avšak výkon jejich působnosti je speciálně vymezen a není ztotožnitelný s postavením účastníka řízení, jak je znám z jiných typů řízení.

18. Vláda také poukázala na roli soudu v insolvenčním řízení, jenž musí plnit úkoly, které v jiných typech řízení plnit nemusí. Obecně je tato úloha vyjádřena v § 10 písm. b) insolvenčního zákona,

podle kterého vykonává dohled nad postupem a činností ostatních procesních subjektů a rozhoduje o záležitostech s tím souvisejících; takto např. podle insolvenčního zákona dohlíží na činnost insolvenčního správce (§ 11 odst. 2) a dává souhlas k některým jeho úkonům (§ 227, 289, § 298 odst. 2, § 372 odst. 1), významně zasahuje do sféry dalších procesních subjektů nebo nahrazuje jejich roli, kdy např. soudem ustanovený insolvenční správce není v drtivé většině nahrazen, přestože věřitelé o něm mohou rozhodnout (§ 29), insolvenční soud určuje předsedu věřitelského výboru, když jej nezvolí věřitelský výbor (§ 58 odst. 3 věta druhá), vykonává působnost věřitelského výboru, pokud není ustanoven, nebo z jiných důvodů jeho reálné neexistence (§ 61 odst. 2 a § 66), rozhoduje o způsobu řešení úpadku, nerozhodne-li o něm schůze věřitelů (§ 149), nebo dává pokyny k řádné správě majetku, pokud je neudělí zajištěný věřitel (§ 230 odst. 2), a rozhoduje o způsobu oddlužení namísto věřitelů, jestliže se neshodnou (§ 402 odst. 5).

19. S poukazem na názor Tomáše Richtera (in Insolvenční právo. 1. vydání. Praha: ASPI, Wolters Kluwer, 2008, s. 143 a 164) vláda dále uvedla, že jedním z důvodů aktivní role insolvenčního soudu ve vztahu k věřitelským orgánům je podle vlády „všeobecná racionální apatie“ věřitelů poměřujících náklady spojené s uplatňováním pohledávky a potenciální výnos, která se v celé řadě insolvenčních řízení projevuje nefunkčností věřitelských orgánů. Jde přitom o imanentní rys prolínající se celou právní úpravou provedenou insolvenčním zákonem. Nahrazování chybějících jednání soudem není ani výlučnou doménou insolvenčního práva, jak např. plyne z ustanovení § 50a odst. 2 či § 715 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, § 338k odst. 5 o. s. ř., § 8 a 60 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), § 1404 (nového) občanského zákoníku, § 5 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, a § 5 zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, ve znění pozdějších předpisů.

20. Dále vláda cituje z důvodové zprávy k zákonu č. 294/2013 Sb., kde se popisují zkušenosti s původní právní úpravou. Novela odstranila situace, kdy soud musel učinit pokus o jmenování prozatímního věřitelského výboru, přestože bylo zcela zřejmé, že k jeho ustavení nedojde. Jako nadbytečnou „fázi“ tento krok vnímala i část soudní praxe, jak plyne z dokumentu „Veřejná konzultace Ministerstva spravedlnosti ČR. Dosavadní zkušenosti s novým insolvenčním řízením. Souhrnná tabulka ke dni 20. 7. 2011“. Nadále podle insolvenčního zákona platí, že insolvenční soud může jmenovat prozatímní věřitelský výbor, ale je to na jeho uvážení. Pokud je dán návrh dlužníka, přihlášeného věřitele nebo předběžného správce, jmenuje jej bez možnosti uvážení (§ 61 odst. 1 InsZ), změna ustanovení § 66 InsZ reaguje na situace, kdy počet členů věřitelského výboru klesne pod nadpoloviční většinu členů, a výbor tak není usnášeníschopný.

21. Za významný aspekt působnosti věřitelského výboru soudem vláda považuje formu jeho výkonu, kdy úkony učiněné v působnosti věřitelského výboru činí soud v rámci dohlédací činnosti podle § 10 a 11 insolvenčního zákona ve formě usnesení podle § 7 InsZ a za přiměřeného použití § 167 o. s. ř. Takové usnesení je typickým rozhodnutím insolvenčního soudu, jímž realizuje svůj dohled. Působnost věřitelského výboru tedy nevykonává insolvenční soud jako „zástupce“ či „opatrovník“ věřitelského výboru. Neplatí tedy, že by byl soud v podřízeném postavení vůči věřitelům, ze kterého se nemůže vymanit, jak uvádí navrhovatel. Při výkonu působnosti věřitelského výboru není soud vázán ničím jiným než zákonem, tedy ani pokyny některého z účastníků či jiného procesního subjektu.

22. Závěrem vláda vyslovuje názor, že pro ústavněprávní posouzení návrhu bude stěžejní vymezení úlohy insolvenčního soudu vykonávajícího působnost věřitelského orgánu. Pokud by byla tato úloha ztotožňována se zastupováním jedné procesní strany, bylo by možné dojít k závěru o porušení principu nestrannosti soudu. Je-li však vnímána jako vyplnění chybějícího článku nutného k naplnění účelu insolvenčního řízení, není důvodné právní úpravu považovat za rozpornou s ústavním pořádkem. Insolvenční soud hraje velmi aktivní úlohu, přičemž existuje celá paleta úkonů, kterými dává souhlas nebo které svým rozhodnutím činí za jiné subjekty. Výkon působnosti věřitelského výboru není možné ztotožňovat s převzetím všech zákonných práv a povinností věřitelského výboru. Soud má převzetím jeho působnosti za úkol použít soudní nástroje dohlédací činnosti k tomu, aby plnil jednu ze zásad

insolvenčního řízení zakotvenou v § 5 písm. a) insolvenčního zákona. Z těchto důvodů vláda navrhla, aby Ústavní soud návrh zamítl.

23. Veřejná ochránkyně práv nevyužila svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastnice, ve svém vyjádření ze dne 1. 12. 2014 se však s návrhem na zrušení shora uvedených ustanovení insolvenčního zákona i s jeho odůvodněním ztotožnila.

V.
Replika navrhovatele

24. Ve své replice k vyjádření vlády navrhovatel uvedl, že vláda uvedla množinu situací, v nichž insolvenční soud zasahuje do sféry ostatních procesních subjektů, čímž demonstrovala jeho aktivní roli v insolvenčním řízení. Ve všech těchto případech jde o jednotlivý úkon soudu, řešící konkrétní situaci, jímž je kromě jediného právě výkon působnosti věřitelského výboru soudem podle napadených ustanovení. Zde již nejde o jednotlivý úkon, ale o kontinuální činnost soudu konanou ve prospěch jednoho účastníka řízení. Ze zmíněné aktivní role nelze vyvozovat též povinnost k převzetí a ochraně práv a povinností věřitelů v celém insolvenčním řízení a považovat to za imanentní rys zcela zapadající do charakteru tohoto řízení. Naopak jde o jedinou, neorganicky do zákona včleněnou kontinuální povinnost. Soud nesmí hájit zájmy žádného z účastníků řízení, jimiž jsou věřitelé, a soud přebírá práva a povinnosti subjektu, který zájmy věřitelů *de facto* zastupuje a chrání, na rozdíl od jiného účastníka řízení – dlužníka.

25. „Všeobecná racionální apatie věřitelů“ je neblahým, ale očekávaným výsledkem současné právní úpravy. Insolvenční zákon vytvořil privilegovanou skupinu účastníků řízení, která se nemusí starat o svůj úspěch ve své soukromoprávní věci, jelikož o ten má povinnost postarat se soud. Neexistuje racionální důvod pro takové zvýhodnění a vláda měla mnoho let na to, aby tento stav změnila. Zmínila-li vláda možnost jmenování prozatímního věřitelského výboru, jde pouze o dočasné řešení v počátku řízení. Vykonává-li působnost věřitelského výboru insolvenční soud v rámci dohlédací činnosti, jak vláda uvedla, soud dle navrhovatele jen obtížně může zároveň kontinuálně vykonávat práva a povinnosti jednoho z účastníků řízení. Zájmy spravedlnosti a účastníka řízení budou často rozdílné a nelze je hájit současně. Uvedla-li vláda, že soud nemá přebírat všechna práva a povinnosti věřitelského výboru, takový přístup možný není, neboť z insolvenčního zákona nevyplývá, která práva a povinnosti má či nemá přebírat. Insolvenční soud sice je při výkonu působnosti věřitelského výboru vázán pouze zákonem, z něj však vyplývá i povinnost loajality k věřitelům a odpovědnost za škodu.

26. Závěrem navrhovatel upozorňuje na důvodovou zprávu k insolvenčnímu zákonu, podle které soud a věřitelský výbor jsou odlišné subjekty, které plní v procesu rozdílné funkce, a proto soud nemůže nahradit věřitelský výbor ani při jeho nečinnosti. Nyní vláda výjimečnou možnost vykonávání působnosti výboru soudem přetvořila na pravidlo a ke svému prvotnímu výkladu se již nehlásí, přičemž nově, jak plyne z jejího vyjádření, navrhuje vnímat roli soudu v postavení věřitelského výboru jako vyplnění chybějícího článku nutného k naplnění účelu insolvenčního řízení. Nezměnil-li se princip, ale jen četnost využití daného ustanovení, nelze s tím z důvodu neústavnosti souhlasit. Z tohoto důvodu navrhovatel dle svých slov na podaném návrhu nadále trvá.

VI.
Upuštění od ústního jednání

27. Ústavní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, pročež od něj upustil dle ustanovení § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

VII.
Dikce napadených ustanovení

28. Ustanovení § 61 odst. 2 věty první InsZ (viz k tomu ale sub 31) zní:

Jestliže věřitelský výbor neustanovila schůze věřitelů k tomu účelu svolaná, vykonává po jejím skončení působnost věřitelského výboru insolvenční soud; to platí obdobně, nebyla-li v oddlužení schůze věřitelů svolána.

29. Ustanovení § 66 InsZ zní:

(1) Jestliže v průběhu insolvenčního řízení poklesne počet členů věřitelského výboru ustanoveného schůzí věřitelů na méně než 3 nebo pod většinu, vykonává působnost věřitelského výboru až do potvrzení nové volby nebo doplňující volby členů věřitelského výboru do počtu nejméně 3 nebo do počtu většiny členů insolvenční soud.

(2) Jestliže chybějící členy věřitelského výboru do počtu nejméně 3 nebo do počtu většiny členů nezvolila schůze věřitelů k tomu účelu svolaná, vykonává po jejím skončení působnost věřitelského výboru insolvenční soud; § 61 odst. 2 věta druhá a § 61 odst. 3 platí obdobně.

(3) Úkon, který insolvenční soud provádí při výkonu působnosti věřitelského výboru, tak musí být označen.

VIII.
Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

30. Ústavní soud nejprve posoudil, zda jsou naplněny procesní předpoklady řízení. Dospěl k závěru, že návrh byl podán aktivně legitimovaným navrhovatelem (§ 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu ve spojení s čl. 95 odst. 2 Ústavy) a Ústavní soud je k jeho projednání příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].

31. Nejedná se o návrh nepřípustný (§ 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.). Ustanovení § 61 odst. 2 věty první InsZ (v napadeném znění) bylo s platností ode dne 3. 3. 2017 doplněno zákonem č. 64/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, který v části první čl. 1 bodu 24 text věty první doplnil na konci věty o text (slova): „ ; to platí obdobně, nebyla-li v oddlužení schůze věřitelů svolána“. Toto doplnění se nikterak netýká námitek neústavnosti tohoto textu, neboť jej pouze doplňuje a upřesňuje; současně taková situace není předmětem řízení před navrhujícím obecným soudem, neboť v tomto iniciačním řízení se věřitelský výběr nepodařilo ustanovit a námitky navrhovatele směřují proti způsobu, jakým se zákonodárce rozhodl takovou situaci řešit. Ustanovení § 66 InsZ v napadeném znění, tedy ve znění zákona č. 294/2013 Sb., dosud změněno nebylo. Je třeba ovšem poznamenat, že toto ustanovení navrhovatel v iniciačním řízení ve věci sp. zn. KSOL 16 INS 18133/2014 sice nepoužil (věřitelský výbor vůbec nevznikl), nicméně jde o vzájemně propojená ustanovení, řešící fakticky stejnou situaci v důsledku nenaplnění podmínek pro složení věřitelského výboru zakotvených v § 56 odst. 2 InsZ. Vyhovění návrhu na zrušení § 61 odst. 2 věty první InsZ by tak stejně zapříčinilo nepoužitelnost § 66 InsZ.

32. Ústavní soud tak mohl přikročit k posouzení, zda napadená právní úprava není v rozporu s ústavním pořádkem, tedy zda a) byla napadená právní úprava přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence, b) byl dodržen ústavně předepsaný způsob takového přijetí, resp. vydání, a konečně c) je napadená právní úprava v souladu s ústavním pořádkem z hlediska obsahového (§ 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

IX.
Přezkum procedury přijetí přezkoumávaného zákonného ustanovení

33. Při posouzení, zda byla napadená ustanovení přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, vyšel Ústavní soud z příslušných stenoprotokolů (dostupných na www.psp.cz) a z vyjádření obou komor Parlamentu České republiky.

34. Návrh zákona č. 294/2013 Sb., jímž byla změněna napadená ustanovení insolvenčního zákona, předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 5. 3. 2013. Na 52. schůzi Poslanecké sněmovny konané dne 19. 3. 2013 byl vládní návrh zákona, projednávaný jako sněmovní tisk 929, v prvním čtení přikázán k projednání ústavně právnímu výboru. Ústavně právní výbor se na své 58. schůzi konané dne 10. 4. 2013 usnesl na přerušení projednávání a na 61. schůzi konané dne 29. 5. 2013 k němu přijal pozměňovací návrhy, nikoliv však k předmětným ustanovením. V rámci druhého čtení návrhu zákona se na 54. schůzi Poslanecké sněmovny dne 12. 6. 2013 uskutečnila obecná i podrobná rozprava, nebyl předložen žádný pozměňovací návrh. Třetí čtení proběhlo na 57. schůzi Poslanecké sněmovny dne 8. 8. 2013, kdy byl návrh zákona schválen v hlasování č. 53 (usnesení č. 1745); z přítomných 130 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 94 a proti nebyl nikdo. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona dne 16. 8. 2013 Senátu.

35. Senát projednal návrh zákona jako senátní tisk č. 161 (v 9. funkčním období). Návrh zákona byl nejprve projednán v ústavně-právním výboru dne 3. 9. 2013, který jej v usnesení č. 95 schválil, následně jej projednal a schválil ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou i Senát, a to na své 13. schůzi dne 12. 9. 2013 usnesením č. 327, kdy z 57 přítomných senátorů hlasovalo pro 47, proti nebyl nikdo.

36. Schválený zákon byl doručen k podpisu prezidentovi republiky 17. 9. 2013, ten jej téhož dne podepsal a předseda vlády tak učinil dne 20. 9. 2013. Vyhlášen pak byl ve Sbírce zákonů dne 27. 9. 2013 v částce 112 pod číslem 294/2013 Sb. bez podpisu předsedy Poslanecké sněmovny, jak to předpokládá čl. 51 Ústavy a § 107 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Důvodem bylo, že v té době byla Poslanecká sněmovna na základě rozhodnutí prezidenta republiky (č. 265/2013 Sb.) dnem 28. 8. 2013 rozpuštěna podle čl. 35 odst. 2 a čl. 62 písm. c) Ústavy a podle usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 20. 8. 2013 č. 1767. Tím však není nikterak zpochybněn řádný postup zákonodárného procesu v Poslanecké sněmovně stvrzený usnesením z její 57. schůze ze dne 8. 8. 2013 č. 1745 (viz sub 34) opatřeným podpisy předsedkyně Poslanecké sněmovny Miroslavy Němcové a ověřovatele poslance Marka Bendy. K ústavnosti tohoto postupu viz i body 13 a 14 odůvodnění nálezu ze dne 23. 8. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 16/15 [(334/2016 Sb.), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz].

37. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 294/2013 Sb., jenž změnil napadená ustanovení insolvenčního zákona, byl přijat a vydán v mezích ústavně stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Je dlužno dodat, že napadené ustanovení § 66 odst. 1 insolvenčního zákona již před jeho novelizací, jež byla provedena zákonem č. 294/2013 Sb., obsahovalo obdobnou úpravu, podle které měl působnost věřitelského výboru vykonávat soud, ovšem procedura přijetí samotného insolvenčního zákona již Ústavním soudem přezkoumána byla, přičemž žádné procedurální vady zjištěny nebyly [viz nález ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 14/10 (N 133/58 SbNU 67; 241/2010 Sb.)].

38. Stejně tak jsou splněny podmínky čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. V případě navrhovatele se jedná o ustanovení zákona, které souvisí s jeho rozhodovací činností a jehož má být – minimálně v případě § 61 odst. 2 InsZ – bezprostředně při řešení věci použito; jde tak o pravou konkrétní kontrolu ústavnosti zákona, jak plyne z předestření skutkového a právního základu věci (sub 3 až 4). Návrh tak splňuje podmínky pro řízení před Ústavním soudem pro takový případ.

X.
Meritorní přezkum návrhu

X.1
Obecná východiska přezkumu

39. Navrhovatel svůj návrh zdůvodnil tím, že napadená ustanovení insolvenčního zákona odporují principu nezávislosti a nestrannosti soudce a rovnosti účastníků soudního (insolvenčního) řízení.

40. Ústavní soud má za to, že podaný návrh je nutno posuzovat z hlediska norem obsažených v následujících ustanoveních jednak Ústavy:

Čl. 81

Soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy.

Čl. 82

(1) Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí. Jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat.

(2) Soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu; výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon.

(3) Funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný.

a jednak Listiny:

Čl. 36

(1) Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

Čl. 37

(3) Všichni účastníci jsou si v řízení rovni.

případně také Úmluvy:

Čl. 6

1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. […]

41. K interpretaci čl. 81 a 82 Ústavy se Ústavní soud vyslovil např. v nálezu ze dne 18. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 7/02 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.), kde uvedl, že „nezávislost soudce stejně tak jako nezávislost soudní […] souvisí a jsou ve vztahu vzájemné podmíněnosti, a to i s nestranností soudce a soudu. Nezávislost a nestrannost jsou neodmyslitelnými atributy pojmu soud. Jeho nestrannost a nezávislost je hodnotou, jež prospívá všem, neboť je jednou ze záruk rovnosti a právní jistoty v demokratické společnosti. Pouze nestranný soud je způsobilý poskytovat skutečnou spravedlnost vždy a všem, přičemž jedním z prostředků nestrannost soudu zaručujících je soudcovská nezávislost“. V této souvislosti Ústavní soud poukázal na význam záruk soudcovské nezávislosti (jakožto předpo-

kladu pro naplnění ústavního postavení soudní moci jako specifické formy výkonu státní moci) s tím, že jejich účelem je „zabezpečit takové postavení soudce, které vyžaduje jeho role v procesu nestranného, spravedlivého soudního rozhodování, při němž je soudce podle svého slibu vázán toliko právním řádem a svým nejlepším vědomím a svědomím (přirozeně stále konfrontovaným základními hodnotami upínajícími se k člověku a spravedlnosti)“.

42. V nálezu ze dne 28. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 60/04 (N 96/37 SbNU 297; 264/2005 Sb.) se Ústavní soud vyjádřil k pojmům nezávislost soudů (čl. 81 Ústavy) a nezávislost soudcovského rozhodování (čl. 82 odst. 1 Ústavy) tak, že tyto pojmy spolu úzce souvisí, ale nejsou totožné; pokud Ústava hovoří o nezávislosti soudů, má tím na mysli jejich institucionální nezávislost na moci zákonodárné a výkonné, zatímco v druhém případě má Ústava na mysli vlastní rozhodovací činnost soudu; princip nezávislosti soudní moci pak dle Ústavního soudu „obsahuje v sobě celou řadu aspektů, jež ve svém úhrnu mají vytvořit předpoklady pro to, aby soudy mohly plnit své úkoly a povinnosti […]“, přičemž „pro splnění podmínky nezávislosti je nezbytné, aby soud mohl opřít svá rozhodnutí o svůj vlastní svobodný názor na fakta a na jejich právní stránku, aniž by měl jakýkoli závazek vůči stranám nebo veřejným orgánům […]“.

43. Pro doplnění Ústavní soud uvádí, že nezávislost soudů zakotvená v čl. 81 Ústavy náleží mezi základní strukturální principy, na nichž je naše Ústava vystavěna, neboť je jednak výrazem dělby státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy), jednak patří mezí základní kameny právního státu, resp. představuje požadovaný standard jeho jednání (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Ustanovení čl. 82 odst. 1 Ústavy výslovně garantuje rovněž nezávislost soudce při výkonu jeho funkce, z čehož Ústavní soud vyvodil, že záměrem ústavodárce bylo mezi oběma pojmy rozlišovat, důsledky čehož nespočívají jen v teoretické rovině, ale mají význam i z hlediska samotné rozhodovací praxe Ústavního soudu (viz výše citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 60/04). Na straně druhé je třeba vzít v úvahu, že soudnictví má své institucionální a personální složky, jež jsou z hlediska funkčního neoddělitelně spojeny, a jeho formování a fungování podléhá určitým principům, které se váží podle povahy věci buď k oběma složkám, nebo jedné z nich; je proto pochopitelné, že oba pojmy často budou vzájemně zaměnitelné (srov. také Sládeček, V. in: Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 664 a násl.).

44. Právní teorie v případně soudcovské nezávislosti rozlišuje mezi nezávislostí politickou, tj. nezávislostí na státní moci, sociální, tj. na „nestátní“ moci (politických stranách, církvích, různých organizacích a sdruženích, tisku či jiných mediích apod.) a – z hlediska nyní souzené věci významnou – nezávislostí procesní, tj. na účastnících konkrétního soudního řízení. Obecně lze konstatovat, že ustanovení čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy ukládají moci zákonodárné a výkonné zdržet se všeho, čím by v konkrétním případě, ať již přímo, či nepřímo, ovlivňovaly rozhodování soudu, resp. soudce, současně jde o příkaz zákonodárci, aby přijal taková opatření, která by zajistila co možná nejefektivnější ochranu a rozvoj soudní (soudcovské) nezávislosti. Uvedená ustanovení přitom nedopadají pouze na jednání státní moci, ale i „nestátní“ moci či jednotlivců (srov. čl. 82 odst. 1 *in fine* „nestrannost [soudců] nesmí nikdo ohrožovat“), z čehož lze usuzovat, že Ústava cílí na všechny složky soudcovské nezávislosti, a tak adresáty příslušné normy jsou i osoby soukromého práva.

45. V posuzované věci má zásadní význam otázka nezávislosti procesní; jejím projevem je požadavek neutrality soudce vůči stranám (účastníkům), což se považuje za základní předpoklad nalézání práva v právním státě, nebo dokonce za nedílnou součást tohoto nalézání; směřuje jak vůči zákonodárci, a to k vydání předpisů upravujících vyloučení či odmítnutí soudce, tak vůči soudci samotnému, konkrétně zdržet se všeho, co by mohlo vyvolat jeho podjatost a ohrozit jeho nezávislé nalézání práva.

46. Právní teorie také zpravidla nezávislost soudce dělí na tzv. věcnou a personální. Prvně uvedenou garantuje čl. 82 odst. 1 ve spojení s čl. 95 odst. 1 Ústavy. Věcná nezávislost spočívá v tom, že soudce je při rozhodování vázán výlučně zákonem v jeho formální a materiální podobě, což znamená, že jej při výkonu soudní činnosti nelze vázat žádnými formálními či neformálními pokyny; nezávislostí v tomto smyslu je míněna v prvé řadě nezávislost na moci výkonné, jíž není dovoleno ovlivňovat soudce při nalézání práva jednotlivými instrukcemi, administrativními předpisy a jinými podobnými

způsoby, a dále pak na moci zákonodárné, jíž je zapovězeno bezprostředně ovlivňovat rozhodnutí konkrétního případu v probíhajícím řízení, krom toho se požadavek nezávislosti soudce uplatní i ve vztahu k soudní moci samotné, která nesmí omezovat soudce v tom, aby věc rozhodl podle svého vlastního právního názoru. Do tohoto okruhu náleží i nezávislost soudce na různých společenských a soukromých vlivech. Tzv. personální nezávislost soudce představuje nezbytné doplnění nezávislosti věcné a jejím smyslem je ochrana soudce před možnými personálními postihy za „nepopulární" rozhodnutí; je garantována zejména čl. 82 odst. 2 ve spojení s čl. 93 odst. 1 Ústavy (zakotvujícím zásadu neodvolatelnosti a „nepřeložitelnosti"). Za účelem zajištění věcné i personální nezávislosti soudce existuje celý systém záruk jak v ústavní, tak zákonné rovině (k tomu podrobněji např. Sládeček, V. in: Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J., citované dílo, s. 865 a násl., Šimíček, V. in: Bahýľová, L. a kol. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde Praha, 2010, s. 963 a násl.).

47. Zatímco čl. 81 Ústavy zakotvuje institucionální garanci řádného fungování moci soudní a čl. 82 Ústavy pak povinnost právního státu zaručit respektování nezávislosti soudců při výkonu jejich funkce, ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny (příp. čl. 6 odst. 1 Úmluvy, čl. 18 odst. 2 Listiny), v němž se rovněž hovoří o nezávislosti a nestrannosti soudu (tribunálu), má povahu práva základního, garantujícího „každému" (každé fyzické či právnické osobě), aby konkrétně v jeho právní věci rozhodoval nezávislý a nestranný soud. Těchto ustanovení se proto nemůže dovolávat soudce (jako ten, kdo soudní moc vykonává), jenž danou věc rozhoduje; to však samozřejmě neznamená, že by jimi navrhovatel nemohl argumentovat, jak činí v souzené věci.

48. Jak plyne z výše uvedeného, normy ústavního práva vedle pojmu „nezávislost" používají i pojem „nestrannost", kterou se rozumí jednak „vnitřní nezávislost" samotného soudce, tzn. jeho subjektivní postoj jako nezúčastněného (neutrálního) „třetího", jenž stojí nad stranami (účastníky). Jako takový má za povinnost svůj soud vynést věcně, bez ohledu na osoby účastníků řízení a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí [srov. nález Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2004 sp. zn. I. ÚS 371/04 (N 121/34 SbNU 255); viz i Šimíček, V. in: Bahýľová, L. a kol., citované dílo, s. 982, podle kterého je nestrannost soudce subjektivní kategorií, vyjadřující „vnitřní psychický vztah soudce k projednávané věci v širším smyslu […], což je zejména záležitostí odpovědnosti a svědomí samotného soudce"]. Stejně tak se pod „vnitřní" (na rozdíl od „vnější" nezávislosti jako formy oproštění se soudce od vnějších jakýchkoli nežádoucích politických, skupinových, ekonomických a jiných vlivů) nezávislostí chápe a vyžaduje nezávislost na soudní hierarchii. Soudní funkcionář tak nemůže ukládat v konkrétní věci soudci jakékoli pokyny ke způsobu rozhodnutí; soudy prvního a druhého stupně – odvolací soud sice může soudu nalézacímu uložit, které důkazy má provést, ale nesmí mu ukládat, jak je má hodnotit a jak má rozhodnout [viz např. § 264 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), a jeho výklad in Draštík, A., Fenyk, J. a kol. Trestní řád. Komentář. II. díl. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 441].

49. Mezi samostatně chápanou „nezávislostí" a „nestranností" existuje vztah funkční souvislosti, kdy nezávislost soudce je (základním) předpokladem jeho nestrannosti (srov. zprávu Evropské komise pro lidská práva ze dne 12. 12. 1983 ve věci *Bramelid a Malström proti Švédsku*, č. B 8588, 8589/79, bod 33). Možno poznamenat, že hovoří-li se v čl. 82 odst. 1 větě druhé Ústavy o „nestrannosti", je tím míněna jistě nezávislost ve výše uvedeném smyslu, tedy jako prostředku sloužícího k dosažení žádoucího stavu, tj. nestranného přístupu soudce při projednávání a rozhodování věci, tj. že nebude některého z účastníků řízení zvýhodňovat, či naopak znevýhodňovat (srov. Sládeček, V. a další, literatura shora, s. 643, bod 11).

50. Nestrannost může mít dvě polohy – personální a funkcionální; prvně uvedená souvisí se soukromou sférou soudce, druhá pak s výkonem jeho funkce (srov. Pospíšil, I. in: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 740). Nestranný výkon soudní funkce je garantován ústavním pořádkem a v zákonné rovině zajišťován prostřednictvím institutu vyloučení soudce, k němuž dochází na základě námitky podjatosti či z podnětu samotného soudce (*iudex suspectus*), krom toho zákon vymezuje konkrétní situace, kdy je soudce z projednání a rozhodnutí věci vyloučen „přímo", protože se zde jeho podjatost předpokládá (*iudex inhabilis*), případně naopak stanoví, kdy ho za vyloučeného nelze pova-

žovat. V této souvislosti je možno hovořit o podjatosti *ad hoc* a podjatosti systémové. Jako příklad pozitivního vymezení lze uvést § 36 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle kterého je soudce tohoto soudu vyloučen, jestliže byl v téže věci činný při výkonu jiné funkce nebo povolání, negativní vymezení pak obsahuje § 36 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle kterého účast soudce na přípravě, projednávání a schvalování právních předpisů není důvodem jeho vyloučení.

51. Důvodem vyloučení *ex lege* je zpravidla to, že soudce byl v nějaké podobě předtím činný v projednávané věci (srov. § 14 odst. 2 a 3 o. s. ř., § 8 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a zejména § 30 odst. 2 a 4 trestního řádu), naopak samotný procesní postup (bez dalšího) v dané věci či jeho rozhodování ve věcech jiných důvodem vyloučení soudce být nemohou (srov. § 14 odst. 4 o. s. ř., § 8 odst. 1 soudního řádu správního). Důvod je zřejmý, zatímco v případech prvně uvedených je zřejmý vnitřní vztah soudce k projednávané věci, jenž může spočívat v jeho ovlivnění poznatky, které získal mimo příslušný proces, a především v možné tendenci „hájit“ (a to ať již vědomě, či nikoliv) svá předchozí, třeba i špatná rozhodnutí či jim předcházející postupy a úkony; takováto bezprostřední souvislost v případě, kdy se účastnil soudce projednávání a rozhodování věcí jiných již (zpravidla) chybí. Na roveň negativnímu vymezení lze – za určitých okolností – postavit situaci, kdy právní předpis v daném ohledu „mlčí“, neboť v takovém případě se má v duchu teze o racionálním zákonodárci za to, že takový soudce podjatý není [viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012 č. j. 1 As 89/2010-119 (Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. 2802/2013)].

52. Daný předpoklad se však může ukázat jako nesprávný, a příslušná zákonná právní úprava tak může stát v rozporu s ústavním principem nestrannosti. V prvé řadě je nutno zmínit nález ze dne 31. 8. 2004 sp. zn. I. ÚS 371/04 (N 121/34 SbNU 255), v němž Ústavní soud poukázal na to, že vztah mezi konkursním soudcem a správcem konkursní podstaty není vztahem neutrálním, nýbrž vztahem vzájemné funkční závislosti (a do jisté míry spolupráce), a že pokud by takový soudce rozhodoval incidenční spor, jehož by se účastnil správce konkursní podstaty, bylo by možné jeho „strannost“ předpokládat. Nutno však dodat, že v nové právní úpravě se prosadila koncepce jednotného insolvenčního řízení, podle níž by všechny spory měl rozhodovat tentýž soudce insolvenčního soudu (viz Hásová, J. a kol. Insolvenční zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 559, bod 1).

53. ESLP dospěl k závěru, že s požadavkem nestrannosti se neslučuje, aby trestní soudce u hlavního líčení suploval roli nepřítomného prokurátora, která mu v rámci tzv. důkazního řízení náleží (viz rozsudek ze dne 18. 5. 2010 ve věci *Ozerov proti Rusku* č. 64962/01, § 53 a 54). Dále existuje řada rozhodnutí ESLP, dle nichž lze za podjatého považovat soudce, jenž se v trestní věci účastnil na předchozím rozhodování či v ní byl činný jiným způsobem (podrobně např. Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 676 a násl.). Je možno také připomenout ustálenou praxi ESLP, jenž při svém rozhodování o otázce (ne)strannosti soudce uplatňuje jak subjektivní, tak i objektivní hledisko; v případě prvně uvedeného (přímo) posuzuje, zda je soudce vnitřně zaujatý, ve druhém pak zkoumá existenci okolností, které k takovému stavu objektivně vedou (viz rozsudek ze dne 1. 10. 1982 ve věci *Piersack proti Belgii*, stížnost č. 8692/79), stejně jako právní úpravu této problematiky v § 14 odst. 2 až 4 občanského soudního řádu, § 30 odst. 2 až 4 trestního řádu nebo v obecnější rovině § 75, 79, 85, 89 a 118 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

54. Zmínit je možno i závěry Nejvyššího správního soudu obsažené v usnesení č. j. 1 As 89/2010-119, byť toto bylo vydáno nikoliv ve věci podjatosti soudců, ale úředních osob, a to z toho důvodu, že se v něm řeší vztah určité závislosti úřední osoby (na účastníkovi řízení) a její možné (systémové) podjatosti. Podle uvedeného soudu „rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že

v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky“.

X.2
Vlastní přezkum napadených ustanovení

55. Vycházeje z výše uvedeného, Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda napadená právní úprava není v rozporu s principem nezávislosti soudu, resp. soudce, když navrhovatel své námitky vede v objektivní rovině, tzn. že sám se podjatým či „stranným“ být necítí, nicméně napadenou právní úpravu zjevně shledává systémově vadnou, tedy takovou, která generuje pochybení nezávisle na postupu insolvenčního soudu v konkrétní věci. V této souvislosti, i s ohledem na jeho argumentaci, je možno vyloučit, že by mohlo jít o případ závislosti politické či sociální. V úvahu tak připadá možnost tzv. procesní závislosti soudce na jednom z účastníků insolvenčního řízení, a to na věřiteli, resp. věřitelích. V tomto ohledu však Ústavní soud neshledal, že by tomu tak mohlo být. Insolvenční soudce při výkonu své funkce v rámci insolvenčního řízení je povinen řídit se pouze zákonem, který stanoví měřítka pro jeho postup, nikoliv pokyny některého z účastníků řízení, resp. procesních subjektů, včetně věřitelů, a to ani při výkonu působnosti věřitelského výboru. Stejně tak nebylo možno dojít k závěru, že se insolvenční soud stává v důsledku tohoto výkonu jakkoliv závislým na věřitelích po faktické, např. materiální stránce.

56. Navrhovatel s poukazem na ustanovení § 58 odst. 1 insolvenčního zákona tvrdí, že povinností insolvenčního soudu, vykonává-li působnost věřitelského výboru, je hájit zájmy věřitelů a že je vůči nim vázán povinností loajality; proto při výkonu dané působnosti přestává být soudem a stává se *de iure* orgánem věřitelů. Tomuto názoru však Ústavní soud nemohl přisvědčit, neboť (viz též sub 63) ustanovení upravující činnost věřitelského výboru je nutno interpretovat tak, že použitelné jsou jen ty normy, jež nekolidují s postavením soudu jako orgánu státu a s plněním jeho úkolů vymezených zákonem (postup v mezích čl. 2 odst. 2 Listiny), přičemž autonomie jednání věřitelů je naopak založena na dispozici čl. 2 odst. 3 Listiny ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny. Insolvenční soud tak může hájit společný zájem věřitelů potud, je-li v souladu s účelem insolvenčního řízení podle § 1 písm. a) insolvenčního zákona, nekoliduje se zájmy jiných účastníků řízení (včetně ochrany právem chráněných zájmů dlužníka) a s úkolem státu zajistit v insolvenčním řízení ochranu všech těchto zájmů podle § 5 písm. a) insolvenčního zákona. Stejně tak insolvenční soudce není (osobně) odpovědný věřitelům za způsobenou škodu, odpovědnou osobou je v takovém případě stát.

57. Vyvozuje-li proto z této skutečnosti navrhovatel porušení principu rovnosti účastníků řízení (čl. 37 odst. 3 Listiny), nebylo možno tomuto tvrzení přisvědčit. Podle konstantní judikatury Ústavního soudu je povinností orgánů veřejné moci v případě více interpretačních alternativ vždy upřednostnit tu, jejíž použití vede k ústavně konformnímu výsledku [viz např. nález Ústavního soudu ze dne 22. 10. 1996 sp. zn. III. ÚS 277/96 (N 109/6 SbNU 285); ostatně stejně tak Ústavní soud upřednostňuje takovouto interpretaci právního předpisu před jeho derogací – viz např. nález ze dne 26. 3. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 48/95 (N 21/5 SbNU 171; 121/1996 Sb.)]. Je přitom úkolem obecného soudu jako navrhovatele, aby doložil, že napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) je v rozporu s ústavním pořádkem, v řízení před ním se nelze vyhnout jeho aplikaci a současně jen jeho zrušení bude mít za následek dosažení žádoucího ústavně konformního výsledku [nález ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.)]. Zde nelze přehlédnout, že by výklad navrhovatele vedl k absurdním situacím, jak jsou jím samotným v návrhu popisovány (tedy např. že soud bude při jednání vystupovat jednou v roli soudu a jednou v roli věřitelského výboru, nebo bude-li takto postupovat při schvalování určitého úkonu, může tak dospět k rozdílnému výsledku). Není ani zřejmé, jak by se s tímto názorem slučovala povinnost insolvenčního soudu označovat své úkony v této pozici podle § 66 odst. 3 InsZ, kdy musí dát účastníkům řízení zřetelně a výslovně najevo (nehledě na formu úkonu), že v probíhajícím řízení nedošlo ke zřízení výboru věřitelů. Přijetí takového směru výkladu by bylo ve zjevném rozporu s koncepcí tzv. racionálního zákonodárce.

58. Je-li navrhovatelem vyvozováno porušení daného principu na základě „strannosti“ soudce (soudu), vznikající v důsledku výkonu působnosti věřitelského výboru, Ústavní soud se zaměřil na klíčovou otázku, zda výkon dané činnosti nezakládá takový vztah soudce k účastníkům řízení, eventuálně i k věci samé, na jehož základě by vznikaly oprávněné pochybnosti o jeho nestrannosti. V prvé řadě by relevantní okolností mohlo být, že konkursní soudce při vedení řízení „supluje“ činnost jednoho z účastníků řízení či to, že se podílel na předchozím rozhodování, případně by mohlo jít o situaci, kdy mezi ním a věřiteli vzniká vztah vzájemné funkční závislosti, či dokonce spolupráce.

59. Předně je třeba vzít v úvahu, že insolvenční řízení je specifickým druhem civilního řízení, kde se obecná pravidla soudního řízení použijí jen přiměřeně a podpůrně, a to tehdy, nestanoví-li insolvenční zákon jinak, nebo není-li takový postup v rozporu se zásadami, na kterých spočívá insolvenční řízení (§ 7 InsZ). V tomto řízení plní stát (soudní moc) odlišné funkce, než je tomu ve sporném řízení podle pravidel občanského soudního řádu, nebo není-li to možné, podle pravidel zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů. Lze připomenout hodnocení v procesní teorii (viz Zoulík, F. Konkurz v soudní praxi. Praha: C. H. Beck, s. 1 a násl.), podle které insolvenční řízení nelze vnímat jako spor o existenci bankrotu, přičemž určitá souvislost se sporným řízením je v tom, že se v jeho rámci autoritativně řeší existence a výše pohledávek; s nesporným řízením má společnou mnohost účastníků a úsilí o uspořádání poměrů mezi nimi a s exekučním to, že v nich jde o přímé donucení (obdobně nyní Winterová, A., Macková, A. a kol. Civilní právo procesní. II. část. Praha: Leges, 2015, s. 203–204). K těmto zvláštnostem insolvenčního řízení je třeba přihlížet, i když ustanovení § 7 InsZ jako primární stanovuje subsidiární použití ustanovení občanského soudního řádu týkajících se sporných řízení a jako sekundární použití příslušných ustanovení zákona o zvláštních řízeních soudních. Dlužno dodat, že insolvenční řízení ve fázi osvědčení dlužníkova (hrozícího) úpadku někteří autoři sice výslovně označují za řízení sporné, současně však s odkazem na § 86 insolvenčního zákona vyvozují použitelnost soudní judikatury týkající se ustanovení § 120 odst. 2 o. s. ř., a to (zřejmě) ve znění do 31. 12. 2013, resp. připomínají prosazení tzv. vyšetřovací zásady (viz Hásová, J. a kol., citované dílo, s. 277–278, body 1 až 3).

60. Specifická je proto samotná činnost soudu v insolvenčním řízení, neboť podle § 10 insolvenčního zákona spočívá nejen ve vydávání rozhodnutí [§ 10 písm. a) insolvenčního zákona], ale také v provádění dohledu nad postupem a činností ostatních procesních subjektů, včetně rozhodování ve věcech souvisejících [§ 10 písm. b) insolvenčního zákona]. Proto z hlediska teorie dělby moci není rozhodující pouze to, kdo určitou funkci či činnosti vykonává (subjektivní hledisko), nýbrž také (hledisko materiální, formální a právní) to, co je jejím obsahem (obecné či individuální pravidlo), formou (zákon, usnesení, výměr, rozsudek, nález, příkaz) a jaké má právní vlastnosti (závaznost, účinnost, právní moc, konstitutivní či deklaratorní charakter apod.). Proto ne každý výron činnosti komor Parlamentu je zákonem (působnost organizační, kreační, kontrolní apod.), moci výkonné správním aktem a stejně tak činnosti soudu aktem moci soudní či výkonu soudnictví ve smyslu čl. 2 odst. 1 a čl. 90 Ústavy, popř. čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Narušení tohoto v Ústavě předpokládaného principu organizace a činnosti veřejné moci v České republice by mohlo nastat v případě, že by zákonodárce pověřoval klíčové vykonavatele jednotlivých mocí či funkcí úkoly, které narušují jejich řádný chod jako orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, popř. je nadměrně zatěžoval řešením jiných právních věcí (§ 7 odst. 3 o. s. ř.), které nejsou jádrem jejich činnosti. K tomu, aby bylo proto možné přisvědčit námitkám navrhovatele, muselo by být prokázáno, že i dohlédací činnost podle § 10 písm. b) insolvenčního zákona je „souzením“ v úzkém slova smyslu (především poskytováním ochrany právům při rozhodování sporů a rozhodování o vině a trestu, tedy „rozsuzováním“ a „odsuzováním“), nikoli jinou soudu zákonem svěřenou činností v podobě rozhodování o jiné právní otázce, kterou by současně narušoval chod jiných větví státní moci, popř. při jejímž výkonu by navíc přestal být soudem vázaným zásadami čl. 2 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny, popř. čl. 81, 82 a 95 Ústavy.

61. Tzv. dohlédací činnost blíže specifikuje § 11 insolvenčního zákona, a to jako rozhodování o záležitostech, které se týkají průběhu insolvenčního řízení, provádění opatření potřebných k zajištění jeho účelu a ukládání povinností týkajících se činnosti jednotlivých subjektů řízení. Jak vyplývá z § 66 odst. 3 InsZ, do rámce dohlédací činnosti spadají i ty úkony, které insolvenční soud činí při výkonu působnosti věřitelského výboru, a to ve formě usnesení podle § 7 InsZ, za přiměřeného použití § 167

o. s. ř., proti němuž není podle § 91 insolvenčního zákona odvolání přípustné (viz Hásová, J. a kol., citované dílo, s. 230, bod 3).

62. Dále je třeba vzít v úvahu účel existence věřitelského výboru, jakož i jeho postavení a kompetence v insolvenčním řízení. Věřitelský výbor by podle § 58 odst. 1 insolvenčního zákona měl zastupovat společný zájem věřitelů, jenž je nutno považovat za nadřazený jejich jednotlivým zájmům [viz § 2 písm. j) insolvenčního zákona], a to tak, aby byl naplněn účel insolvenčního řízení definovaný zákonem; tím je uspořádání právních poměrů a v tomto rámci dosažení rychlého, hospodárného a co nejvyššího (poměrného) uspokojení (všech) věřitelů [§ 1 písm. a) a § 5 písm. a) insolvenčního zákona]. Z právního hlediska tudíž věřitelský výbor zásadně nelze ztotožňovat s věřitelem coby účastníkem insolvenčního řízení (§ 14 odst. 1 insolvenčního zákona), což podtrhuje skutečnost, že členové věřitelského výboru při výkonu funkce mají za povinnost upřednostnit společný zájem věřitelů před zájmy vlastními i před zájmy jiných osob (§ 60 odst. 1 insolvenčního zákona).

63. Věřitelský výbor plní především kontrolní funkci ve vztahu k insolvenčnímu správci, případně dlužníkovi, a za tímto účelem disponuje příslušnými oprávněními [zejména § 58 odst. 2 písm. a), d) až g), § 300, § 304 odst. 3, § 331, § 354 odst. 2, § 355 odst. 1, § 371, § 383 odst. 1, § 412 odst. 1 písm. d) a e), odst. 2 insolvenčního zákona], dále pak uděluje souhlas k některým úkonům, případně o jejich učinění rozhoduje [§ 39, § 58 odst. 2 písm. c), § 154 odst. 2, § 162 odst. 2, § 219 odst. 2, § 227, § 239 odst. 2, § 271 odst. 2, § 286 odst. 2, § 287 odst. 2, § 288 odst. 2, § 289 odst. 1, § 301 odst. 1, § 330 odst. 2 a 4, § 330a odst. 1, § 333 odst. 2, § 355 odst. 2 insolvenčního zákona], a také má oprávnění sám činit některé procesní úkony, jako je podávání návrhů či vyjádření [§ 58 odst. 2 písm. i), § 214 odst. 1, § 216 odst. 2, § 226 odst. 4, § 261 odst. 2 písm. b), § 295 odst. 3, § 332 odst. 1 a 2, § 339 odst. 4, § 355 odst. 3 insolvenčního zákona].

64. Z povahy věci plyne, že insolvenční soud nebude (není nucen) využívat kontrolních kompetencí věřitelského výboru tam, kde se okruh oprávnění daného orgánu plně „překrývá“ s jeho tzv. dohlédací činností, jež se týká zejména insolvenčního správce (srov. § 11 odst. 2 insolvenčního zákona), ale i dalších procesních subjektů (srov. Hásová, J. a kol., citované dílo, s. 67, bod 1). Insolvenční soud také nebude vykonávat působnost věřitelského výboru v situaci, kdy by příslušné procesní úkony činil vůči sobě samotnému (v tomto ohledu je zřejmé, že může jednat *ex officio*), případně v situaci, kdy jde o kompetenci sdílenou s věřitelským výborem, což platí např. o souhlasu věřitelského výboru s dohodou o vypořádání společného jmění manželů, kterou schvaluje insolvenční soud (§ 271 odst. 2 insolvenčního zákona), a také pro souhlas s prodejem majetkové podstaty mimo dražbu, k němuž uděluje taktéž svůj souhlas insolvenční soud (§ 289 odst. 1 insolvenčního zákona).

65. Z hlediska ústavnosti návrhem napadených ustanovení je tak významná pouze skupina případů, kde insolvenční zákon na příslušném úkonu žádnou přímou účast insolvenčního soudu nepředpokládá – viz např. udělení souhlasu insolvenčnímu správci nebo dlužníku s dispozičními oprávněními k uzavírání smluv o úvěrovém financování [§ 58 odst. 2 písm. c) insolvenčního zákona]. Zde pak u insolvenčního soudu půjde o „čistý“ výkon působnosti věřitelského výboru. Konečně v některých případech může být sporné, zda insolvenční soud kompetence věřitelů fakticky využije, může-li stejného výsledku dosáhnout v rámci svých „původních“ kompetencí, tj. zejména v rámci široce pojaté dohlédací činnosti; věřitelský výbor si např. může vyhradit některé úkony zásadního významu, které pak dlužník s dispozičními oprávněními může uskutečnit jen s jeho souhlasem (§ 355 odst. 2 insolvenčního zákona). Toto však je spíše věcí rozhodovací praxe.

66. Vycházeje z výše uvedeného přehledu kompetencí věřitelského výboru a insolvenčního soudu a jejich porovnání, se Ústavní soud zaměřil na povahu činnosti, kterou insolvenční soud vykonává namísto věřitelského výboru na základě napadených ustanovení insolvenčního zákona, a to v prvé řadě z toho hlediska, zda se tím nezakládá mezi insolvenčním soudem a věřiteli vztah, který by bylo možné označit za vztah funkční závislosti či spolupráce (viz též sub 58), jenž by nějakým způsobem mohl ovlivňovat soudce v jeho dalším postupu či rozhodování, konkrétně pak tím, že by měl tendenci stranit věřitelům na úkor dlužníka jako dalšího účastníka řízení, jak navrhovatel argumentuje. Vzniku tohoto stavu však nic nenasvědčuje, neboť ve vztahu věřitel – insolvenční soud nedochází k žádné zásadní

změně, konkrétně v tom ohledu, že by se mezi těmito procesními subjekty nějak rozšiřovaly či upevňovaly vzájemné styky či vazby. V literatuře pak uváděná námitka nedostatků kognitivní povahy v podobě nedostatečné kompetence při rozhodování o komerčních a finančních otázkách či námitka korupčního nebezpečí (blíže k tomu viz Richter, T. Insolvenční právo. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, zejména s. 177) se rozhodně nevztahují pouze na tento úsek úkolů insolvenčního soudu v insolvenčním řízení. Zde Ústavní soud podotýká, že právě v tomto bodě je spatřován důvod pro tzv. autonomii věřitelů v insolvenčním řízení, neboť toto řízení je daleko více spjato s hospodářským rozhodováním, než je tomu v případě vykonávacího řízení s jedním dlužníkem a věřitelem (k tomu zejména Lepa, B. Insolvenzordnung und Verfassung. Eine Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit der InsO und der Einwirkung verfassungsrechtlicher Wertungen auf die Anwendung dieses Gesetzes. Berlin: Dunckler&Humlot, 2002, s. 214–215).

67. Dále pak Ústavní soud zkoumal, zda insolvenční soud převzetím (některých) funkcí věřitelského výboru „nesupluje“ roli jednoho z účastníků řízení takovým způsobem, že přestává být neutrálním „třetím“, jenž stojí nad stranami, resp. že dotčenými subjekty a veřejností přestane být takto vnímán, případně zda výkon kompetencí věřitelského výboru nelze považovat za (systémově) neslučitelný s jeho dalším působením v dané věci (viz sub 60). V tomto posouzení hrají zásadní roli dva aspekty – z hlediska časového první spočívá v samotné povaze činnosti insolvenčního soudu jako věřitelského výboru, druhým je povaha jeho následné, potenciálně ovlivněné rozhodovací (či dohlédací) činnosti.

68. Ústavní soud se nejdříve zabýval aspektem druhým, tedy zda (vůbec) existuje rozhodovací či jiná činnost insolvenčního soudu, jež by mohla být ovlivněna předchozím výkonem kompetencí věřitelského výboru. Na straně jedné lze vzít v úvahu, že tato (následná) činnost soudu spadá do fáze insolvenčního řízení, která vykazuje největší odlišnosti od jiných „běžných“ soudních řízení, tzn. po rozhodnutí o úpadku (§ 136 a násl. insolvenčního zákona), resp. o způsobu jeho řešení spojením rozhodnutí o úpadku s rozhodnutím o prohlášení konkursu (§ 148 insolvenčního zákona), kdy se také zásadním způsobem mění i dlužníkovo postavení v tomto řízení, neboť jeho „hlavními hráči“ se stávají věřitelé, případně (namísto dlužníka) insolvenční správce, přičemž rozsah procesních práv dlužníka bude značně záviset na způsobu řešení úpadku. Zvláště v případě prohlášení konkursu se dlužník stává – obrazně řečeno – spíše „objektem“ [k tomu a k významu přeměny bilaterálních vztahů věřitel–dlužník na multilaterální vztahy věřitelé–dlužník viz Richter, T., citované dílo (sub 66), s. 182 a násl.)].

69. Na straně druhé, i přes výše uvedené, nelze vyloučit kolizi mezi zájmy dlužníka a „společným“ zájmem věřitelů; v tomto ohledu je možno zmínit např. situaci, kdy insolvenční soud rozhoduje o tom, že dlužník není v úpadku (§ 158 insolvenčního zákona), o zrušení konkursu (§ 308 insolvenčního zákona), o zrušení rozhodnutí o schválení reorganizačního plánu (§ 362 insolvenčního zákona), o přeměně reorganizace v konkurs (§ 363 insolvenčního zákona), o osvobození dlužníka od placení pohledávek zahrnutých do oddlužení (§ 414 insolvenčního zákona). Striktní požadavek nestrannosti soudu, resp. soudce (ve vztahu dlužník–věřitel), je nutno dle názoru Ústavního soudu, a to přes jeho specifika, uplatnit i na zmiňovaný úsek insolvenčního řízení.

70. Jde-li o prvně zmíněný aspekt, tedy o vlastní povahu činnosti insolvenčního soudu v roli věřitelského výboru, Ústavní soud se nejprve zaměřil na samotné postavení věřitelského výboru z hlediska ochrany „společného zájmu věřitelů“ [v obecné teorii jde vlastně o prastaré rozlišení pojmů obecné vůle (volonté générale) a vůle všech (volonté de tous) v pojetí J. J. Rousseaua (O společenské smlouvě. Praha, 1949, s. 36–37) v podmínkách rozhodování určitého celku]. Věřitelský výbor nelze ztotožňovat s jednotlivými věřiteli jako účastníky insolvenčního řízení a s jejich individuálními zájmy. Úkolem věřitelského výboru je hájit „společný zájem věřitelů“ (§ 58 odst. 1 insolvenčního zákona), a to v situaci, kdy zájmy jednotlivých věřitelů mohou být, resp. zpravidla jsou zcela protichůdné; tímto společným zájmem přitom jistě je uspokojení jejich pohledávek, a to v maximální možné výši a v co nejkratší době, což je (ovšem) rovněž smyslem a účelem insolvenčního řízení, jak jsou v zákoně vyjádřeny, a danému principu podléhá činnost samotného insolvenčního soudu. Ústavní soud přesto vazbu věřitelský výbor – věřitelé nemíní podceňovat, neboť stále jde o orgán, jenž má v celém systému in-

solvenčního řízení poměrně významnou úlohu a který stojí na straně jednoho z účastníků řízení, jehož zájmy mohou být protichůdné vůči zájmům dlužníka jako dalšího účastníka daného řízení.

71. Z tohoto důvodu Ústavní soud zaměřil svou pozornost na úlohu insolvenčního soudu coby věřitelského výboru. Přitom neshledal, že by jí bylo možné – z objektivního hlediska – přikládat takový význam, že by plnění úkolů věřitelského výboru mohlo relevantním způsobem (již z povahy věci) ovlivnit jeho nestrannost při jeho další činnosti, zejména pak ve vztahu k dlužníkovi. Jak plyne z výše uvedeného, insolvenční soud v případě neexistence věřitelského výboru z velké části buď jeho činnosti nebude vůbec vykonávat, nebo půjde o činnosti, které tento soud (beztak) vykonává v rámci své dohlédací činnosti. Poslední možností je, že sice půjde o zcela samostatnou činnost, ta se však, nehledě na to, že z hlediska právního půjde o výkon dohlédací činnosti, svou faktickou povahou široce pojaté dohlédací činnosti blíží; obdobu např. již zmiňovaného udělení souhlasu insolvenčnímu správci nebo dlužníkovi s dispozičními oprávněními k uzavírání smluv o úvěrovém financování [§ 58 odst. 2 písm. c) insolvenčního zákona] lze přitom nalézt v ustanovení § 227, § 289 odst. 1, § 298 odst. 2 insolvenčního zákona, podle kterých insolvenční soud uděluje insolvenčnímu správci souhlas i k dalším úkonům, a to jistě nemenšího významu.

72. Současně Ústavní soud připomíná specifickou povahu insolvenčního řízení (sub 59), jež sestává z řady různých rozhodnutí, úkonů či dalších činností insolvenčního soudu. Nicméně na toto řízení je třeba pohlížet jako na jeden celek, kdy obecně předchozí výkon této činnosti soudce (systémově) podjatým ve vztahu k jeho následné činnosti (v následné fázi) nečiní. Z tohoto pravidla může sice existovat výjimka, jak pro konkursní řízení v případě tzv. incidenčních sporů vyvodil Ústavní soud ve věci sp. zn. I. ÚS 371/04 (viz výše), ovšem další dělení insolvenčního řízení na jednotlivé fáze, či dokonce úkony a činnosti, v nichž by pak vždy rozhodoval (působil) jiný soudce, by v praxi bylo stěží realizovatelné. Jde tedy o zcela jinou situaci, než kdyby např. trestní soudce rozhodoval nejprve o vazbě a později ve věci samé, neboť to jsou dvě relativně samostatná řízení. V tomto ohledu se tedy prosadí obecné pravidlo, že předchozí postup soudu v řízení jeho podjatost *per se* nezakládá.

73. Dále Ústavní soud pokládá za významné, že v daném případě napadený zákon insolvenčnímu soudu uložil plnit určité úkoly, které svou povahou zcela zapadají do rámce jeho běžné činnosti, k čemuž dlužno dodat, že si nepochybně lze představit i jiné rozdělení kompetencí insolvenčního soudu a věřitelského výboru, aniž by to vyvolávalo zásadní pochybnosti o jeho ústavní konformitě, resp. aniž by to bylo možné označit za „práci pro věřitele“, jak uvedl navrhovatel. Jinak řečeno, Ústavní soud nemohl dospět k závěru, že by (tak) insolvenční soud byl v tomtéž řízení nucen převzít úlohu, kterou v daném procesu mohou hrát zcela výlučně jeho účastníci (jako je např. pozice obžaloby při navrhování a provádění důkazů), a že proto by bylo možné jej považovat za „stranného“.

74. Poukázal-li pak navrhovatel na to, že soud nesmí svou úvahou, natož zastupováním účastníka řízení vyplňovat mezeru v tvrzeních či důkazních návrzích jedné ze stran řízení, aby nebyla narušována materiální rovnost stran, pokládá Ústavní soud tento argument za nepřiléhavý, protože předmětná činnost insolvenčního soudu nespočívá ve vyplňování takové „mezery“ v (byť třeba dílčím) řízení (např. o zrušení konkursu podle § 308 insolvenčního zákona), ale v provedení určitého úkonu či provádění činnosti, nehledě na to, že takový zákaz může najít uplatnění v tzv. sporném řízení, pokud však jde o insolvenční řízení, mohou v tomto ohledu pro jeho již zmíněná specifika vznikat minimálně pochybnosti.

75. Z hlediska ústavnosti není významná navrhovatelem uvedená skutečnost, že insolvenční soud z důvodu nezájmu věřitelů vykonává působnost věřitelského výboru ve většině případů insolvence (zejména u oddlužování) a že tím má (zřejmě) docházet k nadměrnému zatěžování insolvenčních soudců. V teorii insolvenčního práva se po vzoru teorie racionální volby (tzv. rational apathy) v této souvislosti hovoří o individuální nebo všeobecné racionální apatii věřitelů (viz Richter, T., citované dílo, zejména s. 102–111, 174), přičemž je třeba zdůraznit, že jde nejen o obecný problém (viz k tomu závěry komise OSN pro mezinárodní obchodní právo UNCITRAL in: Legislative Guide on Insolvency Law. United Nations, New York 2005, s. 193 a násl. – dostupné na http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/05-80722_Ebook.pdf), ale i o problém historicky

trvalý (tento stav již konstatuje heslo „Konkurs“ in: Všeobecný slovník právní. Pořádá a vydává Veselý, F. X. Díl II. Praha, 1897, s. 98). Tak by tomu mohlo být, došlo-li by tím k úplné a neřešitelné paralyzaci insolvenčního soudnictví, avšak zejména v případě paralyzace soudnictví vůbec (viz výše sub 60 k dělbě moci); nic takového však z návrhu neplyne, nehledě na to, že by to zakládalo důvod k případnému zásahu zákonodárce z hlediska hospodářské politiky státu. Zákon dává právo věřitelům nejdříve takový orgán volbou ustavit (stát dává přednost soukromé iniciativě) a stanoví pro to jasná pravidla. Z toho plyne, že při nevyužití této dispozice ve vlastním zájmu si věřitelé musí být vědomi, že jinak státu nezbude než z důvodu svých veřejnoprávních závazků část úkolů a oprávnění věřitelského výboru přenést na insolvenční soud, popř. na někoho jiného (což není náš případ). Navíc ve srovnání s minulými úpravami v § 58 odst. 3 insolvenčního zákona počítá i s možností určit náhradníky a v § 58 odst. 4 insolvenčního zákona dokonce s možností nechat se na vlastní nebezpečí zastoupit jakoukoli jinou fyzickou osobou. Takže v tomto směru zákonodárce učinil vše v mezích ústavního pořádku, aniž by tím ohrozil chod soudnictví, popř. rozšířil projevy tzv. manažerské justice.

76. To stejné platí i pro navrhovatelovu výtku zákonodárci, že situaci neřešil jinými prostředky, neboť není na Ústavním soudu, aby zákonodárci stanovoval, jaká opatření má k dosažení daného cíle, tj. hladkého průběhu insolvenčních řízení, přijmout, a to i přesto, že by měl pochybnosti, zda u stávajícího řešení jde o řešení „ideální“, a to vzhledem ke skutečnosti, že soudce je postaven ještě více do pozice, že musí činit rozhodnutí povahy nejen právní, ale i komerční a finanční, k čemuž nemá vhodnou motivaci, vzdělání a zpravidla ani informace (pokus o svého druhu SWOT analýzu tohoto řešení viz Richter, T., citované dílo (sub 66), s. 176–178, který upozorňuje mimo řady výhod též na nebezpečí selhání kognitivní povahy, popř. malé imunity vůči korupci).

77. Pro řešenou otázku je podstatné, že podle čl. 2 odst. 3 Listiny nikoho (ani věřitele) nelze nutit činit to, co mu zákon neukládá. Rezignace věřitelů přitom nemůže vést k tomu, že by stát mohl po jejich vzoru rezignovat na svou funkci zajištění chodu tržního hospodářství a svobody podnikání, se kterým je rovněž spjata zákonná úprava insolvenčního řízení. Stejně tak nemohl rezignovat na svou funkci ochrany základních práv a svobod, jako jsou vlastnické právo, svoboda podnikání a jiné hospodářské činnosti a právo na soudní ochranu, i když právě v insolvenčním řízení je řada úkonů a aktivit přenechána věřitelským orgánům. Insolvenční právo je tak v tomto ohledu nástrojem veřejného práva v situaci, kdy moderní právní stát zakazuje zásadně použití svépomoci (s výjimkou zákonem přesně definovaných případů), či dokonce svémoci, a jako nositel mocenského monopolu přebírá odpovědnost za řádné řešení soukromoprávních sporů. To platí rovněž pro řešení sporů mezi dlužníkem a jeho různě postavenými a zainteresovanými věřiteli tak, jak to vyžaduje jeho úkol podle § 1 písm. a) a § 5 insolvenčního zákona (rovněž vycházející z ochranné funkce státu podle čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny).

78. Zvolené řešení je proto reakcí na situaci, která na tomto úseku existuje. Dotýká se přitom jen velmi úzkého výseku problematiky ústavnosti insolvenčního řízení (viz podrobně Lepa, B. Insolvenzordnung und Verfassung (viz sub 66); Richter, T., citované dílo, s. 208–216) z pohledu ochrany objektivního ústavního práva. Toto státem na základě stoletých zkušeností zvolené řešení se nemusí jevit zdaleka jako ideální; nicméně navrhovateli se jeho neústavnost prokázat nepodařilo, neboť není v rozporu s výše uvedenými ústavními kautelami ani s ústavním úkolem státu zajistit chod tržní ekonomiky. Zde není od věci připomenout jeden z nejčastěji citovaných výroků kosmonauta a prezidenta Eastern Air Lines F. Bormana na toto téma pro časopis Time: „Pořád říkám, že kapitalismus bez insolvence je jako křesťanství bez pekla. Ale těžko v tom spatřovat nějakou dobrou zprávu.“ („I've long said that capitalism without bankruptcy is like Christianity without Hell. But it's hard to see any good news in this.“) To stát zajišťuje rovněž svěřením dohledu (§ 11 insolvenčního zákona) nad insolvenčním řízením orgánům státu, zde tedy příslušnému insolvenčnímu soudu, který tak není zástupcem některé ze „soukromých“ stran insolvenčního řízení, nýbrž ochráncem veřejného zájmu (a povinnosti státu) na ochraně základních práv plynoucích zejména z čl. 11 odst. 1, čl. 26 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny.

79. Toto řešení přitom není neobvyklé, jak dokazuje úprava insolvenčního řízení v sousedních státech (Rakousko, Slovensko, Polsko, kde je nahrazení věřitelského výboru soudem upraveno obdobně), popř. v dalších státech, ve kterých je základním východiskem pojem „autonomie vůle věřitelů“, která

se mimo jiné projevuje i v jejich svobodném rozhodnutí takový věřitelský orgán zvolit, popř. se stát dobrovolně jeho členem (stejně jako v České republice). Důsledkem uznání této zásady je ovšem často právě vznik situací, kterým se náš zákonodárce pokusil čelit cestou napadených ustanovení insolvenčního zákona (viz rovněž § 56 odst. 3 InsZ). Úkolem Ústavního soudu v tomto řízení však bylo pouze posoudit, zda toto řešení nezasahuje do nezávislosti a nestrannosti soudního rozhodování, popř. zda tím nejsou oslabena vlastnická práva věřitelů a zda přitom stát dostojí své roli při dohledu nad pravidly svobodného podnikání a jiné hospodářské činnosti, popř. nad ochranou výkonu oprávnění plynoucích z vlastnického práva, takže se hovoří o státem kontrolované samosprávě věřitelů (Lepa, B., citované dílo, s. 24), přičemž je třeba na okraj uvést, že její problém není spatřován v tom, že věřitelé tento orgán neustaví, nýbrž v tom, jaké mají věřitelské orgány možnosti přímo zasahovat do vlastnických práv dlužníka a jeho závodu (tamtéž, s. 214 a násl.), jako je např. možnost omezení dispozičních práv dlužníka podle § 332 insolvenčního zákona.

XI.
Závěr

80. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud dospěl k závěru, že nejsou dány důvody pro zrušení napadených ustanovení insolvenčního zákona, a proto návrh podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zamítl.

Předseda Ústavního soudu:
v z. JUDr. **Tomková** v. r.
místopředsedkyně

ISSN 1211-1244

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 2017 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, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **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 – Přibíková, J. Švermy 14; **Liberec**: Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Olomouc**: Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Pardubice**: ABONO s. r. o., Sportovců 1121; **Plzeň**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řipská 23; **Praha 4**: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **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; **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. **Reklamace**: informace na tel. čísle 516 205 175. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnická 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.