



Sbírka zákonů a mezinárodních smluv

ČESKÁ REPUBLIKA

Zpřístupněna dne 18. července 2024

Nález Ústavního soudu č. 221/2024 Sb.

**Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/21
ve věci návrhu na zrušení části § 41
zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky
a jejím vystupování v právních vztazích,
ve znění zákona č. 51/2016 Sb.**

221

NÁLEZ**Ústavního soudu
ze dne 28. května 2024****sp. zn. Pl. ÚS 31/21 ve věci návrhu na zrušení části § 41
zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky
a jejím vystupování v právních vztazích,
ve znění zákona č. 51/2016 Sb.****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 31/21 dne 28. května 2024 v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka, Jaromíra Jirsy, Zdeňka Kühna, Veroniky Křestňanové, Tomáše Lichovníka, Kateřiny Ronovské, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře (soudce zpravodaj), Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu Nejvyššího soudu na zrušení části § 41 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „a zástavní práva k majetku, který stát takto nabyt, okamžikem jeho přechodu na stát zanikají“, za účasti Parlamentu jako účastníka řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Ustanovení § 41 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, se ve slovech „a zástavní práva k majetku, který stát takto nabyt, okamžikem jeho přechodu na stát zanikají“ ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

Odůvodnění

I.

Vymezení věci

1. Nejvyšší soud (dále též „navrhovatel“) podal dle 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 Ústavnímu soudu na zrušení části ustanovení § 41 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, (dále jen „zákon o majetku České republiky“), ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „a zástavní práva k majetku, který stát takto nabyt, okamžikem jeho přechodu na stát zanikají“ (dále jen „napadené ustanovení“).

2. Nejvyšší soud vede pod sp. zn. 21 Cdo 2621/2020 řízení o dovolání, jehož skutkové okolnosti lze (na základě návrhu a Ústavním soudem vyžádaného spisu Obvodního soudu pro Prahu 2 sp. zn. 55 EXE 1183/2019) shrnout následovně. Vlastník určitých nemovitostí (dále jen „zastavené nemovitosti“) a současně společník a jednatel obchodní společnosti (dále označovaný jen jako „zástavní dlužník“) uzavřel v roce 2011 s TRINITY BANK, a. s., (dále jen „zástavní věřitelka“) zástavní smlouvu zajišťující několikamilionový úvěr, který zástavní věřitelka poskytla obchodní společnosti. Tento úvěr byl kromě zástavního práva zajištěn i tzv. blankosměnkou. O několik let později se zástavní dlužník dopustil zvláště závažného zločinu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 odst. 1 a 3 trestního zákoníku, ve znění účinném do 30. 6. 2016, jelikož na dani z přidané hodnoty neuhradil přes 22 milionů Kč. Zastavené nemovitosti byly v důsledku toho na základě usnesení Policie České republiky počátkem roku 2016 zajištěny v souladu s § 79d a 79f trestního řádu, v tehdy platném znění, tedy v rámci exekuce s nimi mohlo být dle předmětné právní úpravy nakládáno pouze se souhlasem soudce či státního zástupce. Zajištění zastavených nemovitostí bylo zapsáno v katastru nemovitostí (a dle ustanovení obsaženého ve smlouvě o zřízení zástavy byl zástavní dlužník povinen o něm zástavní věřitelku neprodleně informovat).
3. Následujícího roku, tedy v roce 2017, byl na návrh zástavní věřitelky pravomocným a vykonatelným soudním usnesením nařízen prodej zastavených nemovitostí, a to z důvodu neplnění závazků obchodní společnosti plynoucích ze smlouvy o úvěru. Do katastru nemovitostí byl následně několikrát zapsán údaj o vydání exekučního příkazu k prodeji nemovitých věcí. K tomuto prodeji nicméně z důvodu zajištění nemovitosti nedošlo. V roce 2018 pak byl zástavní dlužník za výše uvedený trestný čin pravomocně odsouzen (mimo jiné) k trestu propadnutí majetku, konkrétně zastavených nemovitostí podle § 66 odst. 1 a 3 trestního zákoníku, v tehdy platném znění. Vlastnická práva k zastaveným nemovitostem tak přešla na stát.
4. Další návrh na exekuci soudního usnesení o prodeji zastavených nemovitostí proto zástavní věřitelka k Obvodnímu soudu pro Prahu 2 (dále jen „prvostupňový soud“) podala s tím, že za povinného označila stát, jakožto nového majitele těchto nemovitostí. Prvostupňový soud exekuci zastavil, jelikož dle napadeného ustanovení v případě, že stát nabývá majetek způsobem uvedeným v § 13 zákona o majetku České republiky, ve znění zákona č. 51/2016 Sb., tj. také rozhodnutím příslušného orgánu, zástavní práva k majetku, který stát takto nabyl, okamžikem přechodu na stát zanikají. Prvostupňový soud přitom se zástavní věřitelkou nesdílél přesvědčení o protiústavnosti napadeného ustanovení. Rozhodnutí prvostupňového soudu potvrdil i Městský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“), a to aniž by rozhodl o návrhu zástavní věřitelky na přerušení řízení z důvodu existence neskončeného řízení o určení zástavního práva k předmětným nemovitostem (vedeného u Okresního soudu ve Frýdku-Místku pod sp. zn. 17 C 1/2020; v době přijetí tohoto nálezu se již nacházejícího ve fázi řízení o dovolání). Zástavní věřitelka následně podala k Nejvyššímu soudu dovolání, v němž především zdůrazňovala, že smlouvu o úvěru i zástavní smlouvu uzavírala v době, kdy obchodní společnost i zástavní dlužník vyvíjeli ekonomickou aktivitu a trestné činnosti se nedopouštěli, tedy postupovala s péčí řádného hospodáře. Zastavené nemovitosti nadto nepředstavují výnos z trestné činnosti ani s trestnou činností nijak nesouvisí. Zástavní věřitelka, a potažmo její akcionáři, tak mají nárok na ochranu svého vlastnického práva, respektive práva na uspokojení z řádně a obezřetně zřízeného zajištění pohledávky.
5. Nejvyšší soud řízení o tomto dovolání přerušil a obrátil se na Ústavní soud. Dospěl totiž k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci užito (konkrétně tedy napadená část ustanovení), je v rozporu s ústavním pořádkem, a proto je třeba postupovat v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a předložit Ústavnímu soudu návrh na zrušení dotyčné části zákonného ustanovení.

II.

Znění relevantních zákonných ustanovení, včetně napadeného ustanovení

6. Klíčová ustanovení zákona o majetku České republiky, ve znění zákona č. 51/2016 Sb., přičemž napadená část ustanovení je vyznačena tučně, znějí:

„§ 13

(1) Stát nabývá majetek též zákonem, na základě zákona, děděním, rozhodnutím příslušného orgánu a na základě mezinárodní smlouvy, kterou je stát vázán, popřípadě na základě jiných skutečností stanovených zákonem.

(2) [...]

(3) Není-li den nabytí majetku státem podle odstavce 1 přímo stanoven, je jím den, kdy o nabytí majetku státem bylo příslušným orgánem pravomocně rozhodnuto anebo kdy bylo toto nabytí příslušným orgánem pravomocně potvrzeno, popřípadě den, kdy rozhodná skutečnost platně nastala. [...]

§ 41

Pokud stát nabyl majetek způsoby uvedenými v ustanovení § 13, dluhy předchozího vlastníka na stát nepřecházejí **a zástavní práva k majetku, který stát takto nabyl, okamžikem jeho přechodu na stát zanikají**; to neplatí v případě dědění nebo odúmrti a v případech, stanoví-li tak zvláštní právní předpis, rozhodnutí příslušného orgánu nebo mezinárodní smlouva, kterou je stát vázán.“

7. Pro úplnost lze ještě citovat ustanovení trestního zákoníku, v souladu s nímž soud (tj. příslušný orgán) v posuzovaném případě rozhodl o přechodu vlastnického práva k zastaveným nemovitostem na stát. Relevantní části tohoto ustanovení v době podání návrhu zněly:

„§ 66

(1) Soud může vzhledem k okolnostem spáchaného trestného činu a poměrům pachatele uložit trest propadnutí majetku, odsuzuje-li pachatele k výjimečnému trestu anebo odsuzuje-li jej za zvlášť závažný zločin, jímž pachatel pro sebe nebo pro jiného získal nebo se snažil získat majetkový prospěch.

(2) [...]

(3) Propadnutí majetku postihuje celý majetek odsouzeného nebo tu jeho část, kterou soud určí; propadnutí se však nevztahuje na prostředky nebo věci, jichž je nezbytně třeba k uspokojení životních potřeb odsouzeného nebo osob, o jejichž výživu nebo výchovu je odsouzený podle zákona povinen pečovat.

(4) [...]

(5) Propadlý majetek připadá státu.“

III.

Argumentace navrhovatele

8. Nejvyšší soud má za to, že napadená část ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Protokol“), podle nichž je zaručena ochrana práva vlastnit a pokojně užívat majetek.
9. Navrhovatel v první řadě uvádí, že podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) je pojem „majetek“ uvedený v čl. 1 Protokolu třeba vykládat tak, že se neomezuje pouze na vlastnictví hmotných statků a že může zahrnovat nejen existující majetek, ale i budoucí majetkové hodnoty včetně pohledávek, na jejichž základě může určitý subjekt tvrdit, že má přinejmenším legitimní očekávání dosáhnout účinného užívání vlastnického práva (navrhovatel odkazuje mj. na rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 5. 1. 2000 ve věci *Beyeler proti Itálii*, stížnost č. 33202/96). Navrhovatel poukazuje na to, že z právě uvedených závěrů ve svých četných

rozhodnutích vychází též Ústavní soud, který ze závěrů ESLP dovozuje požadavek jisté kvality pohledávky spočívající v její dostatečné určitosti a reálné vymahatelnosti, přičemž na reálnou vymahatelnost nepochybně může mít vliv i okolnost, zda daná pohledávka je či není zajištěna zástavním právem [odkazováno na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 7. 2020 sp. zn. III. ÚS 84/20 (N 145/101 SbNU 15) a nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2020 sp. zn. I. ÚS 760/18 (N 220/103 SbNU 251)]. Předmětem ochrany je tedy nejen nabytý, tj. existující majetek, ale také legitimní očekávání nabytí takového majetku, přičemž z judikatury ESLP vyplývá pojetí ochrany legitimního očekávání jako nároku, který byl buď již individualizován právním aktem, anebo je individualizovatelný na základě právní úpravy [odkazováno na nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2016 sp. zn. III. ÚS 3493/15 (N 225/83 SbNU 507) a nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)].

10. Navrhovatel má za to, že pohledávky oprávněné (zástavní věřitelky) ze smlouvy o úvěru uzavřené s povinnou (obchodní společností zástavního dlužníka) naplňují podmínky legitimního očekávání a individualizovatelnosti nároku na základě právní úpravy (jsou dostatečně určité a mají zákonný podklad). Pokud jde o legitimní očekávání, které oprávněná (zástavní věřitelka) mohla spojit se svou pohledávkou, je třeba zdůraznit, že si svou pohledávku zajistila zástavním právem k nemovitostem ve vlastnictví jednatele povinné, což lze považovat za velmi silný druh zajištění, který obvykle zaručuje vysokou míru jistoty navratitelnosti finančních prostředků v případě neuhrazení pohledávky řádně a včas (odkazováno na výše citovaný nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 84/20). Navrhovatel je tedy přesvědčen, že pohledávku oprávněnou lze považovat za majetek ve smyslu čl. 1 Protokolu a že zástavní právo, jakožto právo majetkové, je rovněž hodno ochrany ve smyslu ustanovení čl. 11 odst. 1 Listiny.
11. Dále navrhovatel uvádí, že z důvodové zprávy k zákonu o majetku České republiky (k jeho původnímu znění) není zřejmý žádný legitimní cíl, kterého má být dosaženo tak závažným zásahem do majetkových práv zástavních věřitelů, jako je zánik zástavního práva k majetku, který stát nabytí způsoby uvedenými v ustanovení § 13 tohoto zákona. Důvodová zpráva neobsahuje žádné vysvětlení, proč zákonodárce takový zásah do majetkových práv zástavních věřitelů považoval za nutný a jaký veřejný (obecný) zájem, popřípadě ochrana jakého základního práva nebo veřejného statku, ospravedlňující tento zásah v takovém případě převažuje nad majetkovými právy zástavních věřitelů. Navrhovatel pak poukazuje na to, že v případě uspokojení zástavních věřitelů stát si ce může přijít o majetek nabytý způsoby uvedenými v ustanovení § 13 zákona o majetku České republiky, ve znění zákona č. 51/2016 Sb., avšak žádná újma, respektive žádné zásadní snížení majetku převyšující svým rozsahem hodnotu zástavy (tedy majetku, který stát takto nabyt), státu v případě realizace zástavního práva zástavním věřitelem nehrozí, a to ani v případech „nuceného“ nabytí majetku nízké hodnoty. V případě, že stát takovým způsobem nabyde hodnotný majetek, naopak může dojít k (mnohdy nemalému) obohacení státu na úkor zástavního věřitele, který bez spravedlivého důvodu přijde o možnost realizace zástavního práva k tomuto majetku.
12. Navrhovatel rovněž poukazuje na to, že zákonem č. 367/2000 Sb., který novelizoval dříve platný zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, byla posílena věcněprávní povaha zástavního práva, neboť bylo zrušeno ustanovení, které do té doby považovalo zástavní právo za působící vůči dalšímu smluvnímu nabyvateli zastavené věci jen v případě, že o něm nabyvatel při uzavírání smlouvy věděl nebo vědět musel.
13. Navrhovatel zdůrazňuje, že „paušální“ upřednostňování majetkových zájmů státu na úkor zástavních věřitelů, které žádným způsobem nezohledňuje okolnosti, za kterých stát majetek nabyt, není ospravedlnitelné. Navrhovatel přitom nevylučuje, že by v určitých případech mohl existovat nějaký legitimní cíl, který by ospravedlnil takový zásah do práv zástavních věřitelů, jakým je zánik jejich zástavního práva. I s ohledem na princip minimalizace zásahů do základních práv je však třeba důkladně zvažovat, v jakých případech je takový postup opravdu nevyhnutelný (v jakých případech zde opravdu existuje takový veřejný zájem anebo potřeba chránit základní práva druhých nebo veřejné statky převažující nad ochranou majetkových práv zástavních věřitelů), a tyto situace určitým způsobem definovat tak, aby zásah do majetkových práv zástavních věřitelů byl reduko-

ván jen na co možná nejnížší počet případů, v nichž skutečně existuje veřejný zájem anebo potřeba chránit základní práva druhých nebo veřejné statky převažující nad ochranou majetkových práv zástavních věřitelů a v nichž újma na právech zástavních věřitelů, která by mohla být způsobena zánikem zástavního práva, není nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli.

14. Navrhovatel konečně uzavírá, že zánik zástavního práva k majetku, který stát nabyt v důsledku uložení trestu propadnutí majetku zástavnímu dlužníkovi, neovlivní (ať už v pozitivním, nebo v negativním směru) ani preventivní účinek (pozitivní působení na pachatele trestného činu i na ostatní občany), ani represivní účinek uloženého trestu propadnutí majetku (tj. sankcionovat odsouzeného skrze intenzivní zásah do jeho majetkové sféry). Ve vztahu ke konkrétním okolnostem projednávané věci pak ještě upozorňuje, že zásah do majetkových práv zástavní věřitelky je o to citelnější, že tato pozbyla možnost uspokojení své pohledávky jiným způsobem než prodejem zástavy, neboť obchodní společnost povinná ze smlouvy o úvěru byla zrušena a zanikla bez právního nástupce.

IV.

Vyjádření účastníka řízení a vedlejší účastnice a replika navrhovatele

15. Ústavní soud podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát jednající jménem Parlamentu jako účastníky řízení, aby se vyjádřily k návrhu na zahájení řízení. Dále podle § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu vyzval vládu a veřejného ochránce práv, aby v zákonem stanovené lhůtě sdělili, zda vstupují jako vedlejší účastníci do řízení, a aby se případně k danému návrhu vyjádřili.
16. Poslanecká sněmovna se ve svém vyjádření zaměřila na popis průběhu legislativního procesu, který vedl k přijetí zákona č. 51/2016 Sb. novelizujícího zákon o majetku České republiky. Poslanecká sněmovna má (mylně, pozn. Ústavního soudu) za to, že touto novelou bylo do zákona o majetku České republiky zapracováno napadené ustanovení. Ve svém vyjádření Poslanecká sněmovna konstatovala, že návrh uvedené novely byl schválen ústavně předepsaným postupem, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.
17. Senát ve svém vyjádření zrekapituloval průběh legislativního procesu ve vztahu k zákonu o majetku České republiky v původním znění, jelikož usoudil, že napadená část ustanovení § 41 zůstala pozdějšími novelami v podstatě nedotčena; došlo toliko ke změnám terminologickým. Senát konstatoval, že návrh zákona projednal v mezích své Ústavou stanovené kompetence a ústavně stanoveným způsobem.
18. Vláda svým usnesením ze dne 20. 9. 2021 č. 822 schválila svůj vstup do řízení a navrhla, aby Ústavní soud návrh zamítl. Ve svém následném vyjádření vláda uvedla, že návrh na zrušení napadeného ustanovení nezohledňuje závěry Ústavního soudu stran pojetí vlastnictví ve světle jeho sociální funkce [odkazováno na nálezy ze dne 28. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 42/03 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.), nálezy ze dne 28. 2. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.), stanovisko pléna ze dne 28. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 (ST 27/53 SbNU 885; 136/2009 Sb.) a nálezy ze dne 8. 12. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 21/20 (N 224/103 SbNU 282; 29/2021 Sb.)]. Dále vláda připomíná, že stát přerozděluje prostředky získané v důsledku propadnutí či zabránění majetku v trestním řízení ve prospěch poškozených, a to na základě zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 59/2017 Sb., o použití peněžních prostředků z majetkových trestních sankcí uložených v trestním řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o použití peněžních prostředků z majetkových trestních sankcí“). Jmenované zákony dle vlády na napadené ustanovení bezprostředně navazují a bez jeho existence by byl jejich význam značně omezen. Jinak řečeno, jen díky tomu, že je majetek v případě trestu propadnutí majetku očištěn od případných zástavních práv, je možné urychleně realizovat a následně přerozdělit výnosy směrem k poškozeným či obětem trestného činu. Vláda ještě pouka-

zuje na to, že od účinnosti výše citovaného zákona o použití peněžních prostředků z majetkových trestních sankcí, tj. od 1. 1. 2018, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových na zvláštní účet Ministerstva spravedlnosti pro uspokojení nároků poškozených trestnou činností převedl celkem 504 733 113 Kč. Případným vyhověním derogačnímu návrhu by se podstatně zúžil rozsah možného majetku sloužícího k uspokojení poškozených a reparaci jejich majetkové újmy. Konečně vláda tvrdí, že zrušení napadeného ustanovení by mohlo vést k vytváření zástav k fiktivním pohledávkám (zřizování zástavních práv ve prospěch spřízněných osob).

19. K věci, na jejímž základě se navrhovatel obrátil na Ústavní soud, vláda uvádí, že obchodní společnost, které zástavní věřitelka poskytla úvěr v roce 2011, přestala být ekonomicky aktivní již v roce 2014. Zástavní věřitelka měla být již dříve, než v roce 2018 došlo k zániku zástavního práva, aktivní při vymáhání své pohledávky. Nadto je zástavní věřitelka bankou, a v souladu s příslušnou zákonnou úpravou je tedy povinna tvořit kombinovanou kapitálovou rezervu, jejímž účelem je krytí obdobných rizik. Napadené ustanovení přitom není pro finanční instituce ničím novým či nepředvídatelným.
20. Závěrem svého vyjádření vláda poukázala na nedávný nález sp. zn. III. ÚS 84/20, díky němuž dle vlády zástavní věřitel, coby osoba zúčastněná na trestním řízení, dostal možnost zpeněžit zástavu už v průběhu trestního řízení se souhlasem orgánu činného v trestním řízení. Konkrétní posuzování skutečností ve složitých trestních řízeních vláda pokládá za vhodnější než rušení napadeného ustanovení, které nadto úzce souvisí i s odškodněním poškozených osob.
21. Veřejný ochránce práv Ústavnímu soudu sdělil, že do řízení nevstoupí.
22. Ústavnímu soudu bylo doručeno i vyjádření Zdeňka Macka, zastoupeného advokátem, (jako tzv. *amicus curiae*), který nebyl účastníkem řízení, z něhož vzešel projednávaný návrh. Nicméně chtěl sdělit Ústavnímu soudu svůj názor na věc, neboť vystupuje jako žalovaný Českou republikou – Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových v řízení o určení zástavního práva, které zaniklo v důsledku uloženého trestu propadnutí věci v trestním řízení proti zástavnímu dlužníkovi. Řízení v jeho věci soud přerušil do rozhodnutí Ústavního soudu. Ve vyjádření podporuje argumentaci navrhovatele. Napadenou úpravou podle něj dochází k neospravedlnitelnému zásahu do ústavně zaručených práv zástavního věřitele. Práva bezdůvodně trestaných bezúhonných třetích osob jsou ignorována. Taková úprava je netypická i v mezinárodním srovnání. V dalším příspěvu pak upozornil na novelizaci trestního zákoníku. S tímto vyjádřením se Ústavní soud seznámil.
23. Všechna obdržená vyjádření s výjimkou podání *amici curiae* Ústavní soud zaslal navrhovateli, aby na ně mohl reagovat. Ten této možnosti ve stanovené lhůtě nevyužil.

V.

Změna soudce zpravodaje

24. Soudkyní zpravodajkou v posuzované věci byla v souladu s dříve platným rozvrhem práce určena Kateřina Šimáčková. Poté, co nebyl její návrh nálezu v neveřejném jednání pléna přijat, určil dřívější předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský podle § 55 zákona o Ústavním soudu jako soudce zpravodaje Davida Uhlíře.

VI.

Upuštění od ústního jednání

25. Ústavní soud neshledal důvody pro nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

VII.

Procesní předpoklady řízení

26. Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu, který byl podán k tomu oprávněným navrhovatelem dle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Návrh je přípustný a splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti ani zde není důvod pro zastavení řízení. Procesní předpoklady řízení jsou naplněny a Ústavní soud návrh posoudil ve věci samé. V průběhu řízení před Ústavním soudem, a to dne 1. 1. 2023, vstoupil v účinnost zákon č. 422/2022 Sb. ze dne 1. 12. 2022, kterým se mění zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Do ustanovení § 66 odst. 5 trestního zákoníku byla doplněna věta „Zástavní práva k propadlému majetku nezanikají“. Obdobně byla doplněna ustanovení týkající se zániku zástavního práva k propadlé věci, náhradní hodnotě a zabrané věci, náhradní hodnotě a zabranému spisu a zařízení. V důsledku této změny právní úpravy již v budoucnu nebudou v trestním ani civilním řízení vystávat otázky, před jakými stojí dnes navrhovatel, nicméně není namístě zastavit řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., neboť ustanovení zákona, jehož zrušení navrhuje navrhovatel, dosud jako celek nepozbylo platnosti.
27. Působení napadené právní úpravy při ukládání trestněprávních sankcí znamenalo, že vedle potrestání pachatele/osoby, která se dopustila protiprávního jednání, docházelo i k tomu, že v okamžiku, kdy na základě rozhodnutí ukládajícího majetkovou sankci přešel majetek na stát, zaniklo zástavní právo, které na něm vázlo. Zástavní právo mohlo pro zástavního věřitele představovat majetek hodný ústavněprávní ochrany. Novelizace § 66 odst. 5 trestního zákoníku, kdy do něj byla doplněna věta „Zástavní práva k propadlému majetku nezanikají“, byla reakcí na níže uvedenou směrnici a judikaturu.

VIII.

Vazba na právo Evropské unie

28. Na potřebu zajistit účinnou právní ochranu práv třetích osob dotčených vedlejším dopadem majetkových trestních sankcí upozorňovaly i směrnice Evropského parlamentu a Rady a judikatura Soudního dvora Evropské unie. Podle čl. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/42/EU ze dne 3. 4. 2014 o zajišťování a konfiskaci nástrojů a výnosů z trestné činnosti v Evropské unii, jejíž implementaci do českého právního řádu měla za cíl novelizace (mimo jiné) trestního zákoníku provedená zákonem č. 55/2017 Sb., členské státy přijmou nezbytná opatření, která umožní úplnou nebo částečnou konfiskaci nástrojů a výnosů nebo majetku v hodnotě odpovídající těmto nástrojům nebo výnosům v návaznosti na pravomocné odsouzení za trestný čin. Podle čl. 6 odst. 1 této směrnice nazvaného „Konfiskace majetku třetích osob“ členské státy přijmou nezbytná opatření umožňující konfiskaci výnosů nebo jiného majetku, jehož hodnota odpovídá výnosům z trestné činnosti, který byl přímo nebo nepřímo převeden podezřelou nebo obviněnou osobou na třetí osoby, nebo který třetí osoby nabyly od podezřelé či obviněné osoby, alespoň v případech, kdy tyto třetí osoby na základě konkrétních skutečností a okolností, včetně toho, že převod byl proveden nebo k nabytí došlo bezúplatně nebo výměnou za finanční částku výrazně nižší, než je tržní hodnota, věděly nebo měly vědět, že účelem převodu nebo nabytí bylo vyhnout se konfiskaci. Podle odstavce 2 uvedeného ustanovení směrnice platí, že odstavcem 1 nejsou dotčena práva třetích osob jednajících v dobré víře. Podle článku 8 směrnice „členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění toho, aby osoby dotčené opatřeními podle této směrnice měly právo na účinnou právní ochranu a na spravedlivý proces, aby mohly hájit svá práva“. Podle bodu 33 odůvodnění „směrnice výrazně zasahuje do práv osob, a to nejen podezřelých či obviněných osob, ale i třetích osob, jež nejsou trestně stíhány. Je proto nezbytné stanovit zvláštní záruky a opravné prostředky na ochranu základních práv dotčených osob při provádění této směrnice. To zahrnuje právo třetích osob být slyšen, pokud tvrdí, že jsou vlastníky dotyčného majetku nebo že mají jiná majetková práva („věcná práva“; „ius in re“), jako je požívací právo (usufructus)“.

29. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 12. 5. 2022, *RR a JG*, ve věci C-505/20 uvádí, že článek 4 odst. 1 směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která vylučuje konfiskaci majetku patřícího třetí osobě jednající v dobré víře a použitého jako nástroj trestného činu, a to i tehdy, pokud tato třetí osoba poskytla tento majetek trvale k dispozici obviněné osobě.
30. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1805 ze dne 14. 11. 2018 o vzájemném uznávání příkazů k zajištění a příkazů ke konfiskaci stanovuje autonomní pravidla, podle kterých členský stát uzná a vykoná na svém území příkazy k zajištění a příkazy ke konfiskaci vydané jiným členským státem v rámci řízení v trestních věcech. Zahrnuje veškeré druhy příkazů k zajištění a příkazů ke konfiskaci vydaných v trestním řízení. Podle čl. 2 odst. 10 nařízení jsou dotčenými osobami vedle fyzických nebo právnických osob, proti kterým je vydán příkaz k zajištění nebo příkaz ke konfiskaci, a fyzických a právnických osob vlastnicích majetků, na něž byl příkaz vydán, i jiné třetí osoby, jejichž práva k tomuto majetku jsou tímto příkazem přímo dotčena podle práva vykonávajícího státu. Podle čl. 33 nařízení mají dotčené osoby ve vykonávajícím státě právo na účinnou právní ochranu proti rozhodnutí o uznání a výkonu příkazů k zajištění a příkazů ke konfiskaci. Právo na podání opravného prostředku se uplatní u soudu ve vykonávajícím státě v souladu s jeho právem.
31. Přijetí zákona č. 422/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, bylo reakcí českého zákonodárce na výše uvedené. Zákon vstoupil v účinnost dne 1. 1. 2023 a novelizoval i trestní zákoník v § 66 odst. 5, § 70 odst. 6, § 71 odst. 3 a § 104 odst. 1 tak, že v nich doplnil větu „Zástavní práva k propadlému majetku nezanikají.“ apod. Důvodová zpráva k tomuto zákonu uvádí: „Pokud jde o jinou osobu, která má k majetku určité právo, které se k němu váže (tj. věcné právo, viz § 1106 o. z.; právo stavby, služebnosti, reálná břemena, zástavní právo, předkupní právo jako právo věcné, výhrada zpětné koupě a výhrada zpětného prodeje), pak zajištěním není toto právo přímo dotčeno a trvá dále. Orgán činný v trestním řízení takovou osobu o zajištění pouze vyrozumívá (srov. § 2 zákona č. 279/2003 Sb. a § 79b trestního řádu). Tuto osobu tak nelze v této fázi považovat za dotčenou osobu ve smyslu nařízení o vzájemném uznávání příkazů k zajištění a příkazů ke konfiskaci ve spojení s vnitrostátní úpravou. V případě, že dotčený majetek propadne, nebo je zabrán, pak tato práva trvají rovněž i nadále, ovšem s jedinou výjimkou. V § 41 zákona č. 219/2000 Sb. se stanoví, že pokud stát nabyl majetek způsobem uvedenými v ustanovení § 13, zástavní práva k majetku, který stát takto nabyl, okamžikem jeho přechodu na stát zanikají; to neplatí v případě dědění nebo odúmrti a v případech, stanoví-li tak zvláštní právní předpis, rozhodnutí příslušného orgánu nebo mezinárodní smlouva, kterou je stát vázán. Propadnutím nebo zabráním majetku jsou tak přímo dotčena práva zástavních věřitelů, kteří, přestože mají svou pohledávku zajištěnou přímo na určité věci, toto právo k věci po jejím propadnutí nebo zabrání bez dalšího ztrácejí (např. banka, která má zajištěn na nemovitosti hypoteční úvěr). Pokud by zástavní věřitel stihl své právo exekvovat před skončením trestního řízení, pak by se na zástavě mohl uspokojit (za předpokladu, že mu k tomu orgán činný v trestním řízení udělí souhlas, tj. nejde o fingoanou pohledávku), pokud tak učinit nestihne, své právo ztrácí. Byť nezaniká jeho pohledávka, je celkem zřejmé, že tím, že ztratí své zástavní právo, je uspokojení jeho pohledávky vůči dlužníkovi jiným způsobem poměrně nereálné.“
32. Úprava § 41 zákona o majetku České republiky vede podle důvodové zprávy v současnosti k tomu, že soudy postupují v praxi tak, že je-li věc zatížena zástavním právem, propadnutí věci neuloží, a pokud tak učiní, jsou taková rozhodnutí rušena nejpozději v rámci dovolacího řízení (např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 7. 2015 sp. zn. 5 Tdo 335/2015, kterým bylo rozhodnuto o zrušení rozsudku odvolacího soudu ve výroku o trestu propadnutí náhradní hodnoty právě s odkazem na zástavní právo váznoucí na zajištěných věcech, přiměřeně pak i usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2014 sp. zn. 6 Tdo 538/2014).
33. Lze dodat, že i podle § 14 odst. 3 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, by měl soud při ukládání trestních sankcí přihlídnout i k důsledkům, které

může mít jejich uložení na třetí osoby, zejména by měl přihlídnout k právem chráněným zájmům osob poškozených trestným činem a věřitelů právnické osoby, jejichž pohledávky vůči trestně odpovědné právnické osobě vznikly v dobré víře a nemají původ nebo nesouvisí s trestným činem právnické osoby.

IX.

Ústavní konformita zákonodárného procesu

34. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., sestává posouzení souladu zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: za první, zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence; za druhé, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem; za třetí, zda je jeho obsah v souladu s ústavními zákony.
35. Ohledně otázky první a druhé Ústavní soud konstatuje, že v posuzovaném případě z vyjádření účastníka řízení a z veřejně dostupných sněmovních a senátních informací (<https://www.psp.cz> a <https://www.senat.cz>) zjistil, že napadené ustanovení, tedy zákonné předpisy jej zakotvující a posléze terminologicky novelizující byly přijaty v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V tomto ohledu ostatně nebyly navrhovatelem ani účastníkem nebo vedlejší účastníci řízení vzneseny žádné námitky.

X.

Věcné posouzení návrhu

36. Ústavní soud zvážil argumentaci navrhovatele, účastníka, vedlejší účastnice řízení, jakož i poměry navrhovatelem souzené věci, a dospěl k závěru, že návrh je důvodný.
37. Navrhovatelem napadené ustanovení je obsaženo v zákoně o majetku České republiky, který v roce 2000 nahradil zastaralou úpravu pravidel pro hospodaření s majetkem státu obsaženou ve vyhlášce federálního ministerstva financí o hospodaření s národním majetkem z roku 1988 (vyhláška č. 119/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Konkrétně napadená část § 41 uvedeného zákona, terminologicky novelizovaná zákonem č. 51/2016 Sb., stanoví, že zástavní práva k majetku, který stát nabytí rozhodnutím příslušného orgánu (např. soudu), okamžikem jeho přechodu na stát zanikají; to neplatí v případech, stanoví-li tak zvláštní právní předpis, rozhodnutí příslušného orgánu nebo mezinárodní smlouva, kterou je stát vázán.
38. Ústavní soud v tomto nálezu vychází z doktríny, vytvořené předchozí judikaturou, která se týká testu proporcionality a obecně podmínek, za kterých lze omezit základní práva a svobody. Ve svém nálezu ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.; „Anonymní svědci“) Ústavní soud, ještě než přikročil k testu proporcionality, konstatoval, že základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody.

„Ústavní úprava základního práva či svobody v některých případech výslovně zmocňuje zákonodárce, aby za určitých podmínek, resp. z hlediska ústavně vymezených cílů, zákonem základní právo či svobodu omezil. V případě čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jakož i v případě čl. 14 odst. 3 písm. e) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod tomu tak ale není. To znamená, že citovaná ustanovení Ústavy České republiky a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy České republiky neposkytují zákonodárci prostor k omezení v nich obsažených základních práv a svobod.

K omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize. V těchto situacích je nutné stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné. Základní je v této souvislosti

maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody.“

39. Ústavní soud ve svých dalších rozhodnutích [kupř. v nálezu „Potravinové banky“ ze dne 18. prosince 2018 sp. zn. Pl. ÚS 27/16 (N 200/91 SbNU 485; 51/2019 Sb.) nebo nálezu „Administrativní zánik silničních vozidel v tzv. polopřevodu“ ze dne 14. května 2019 sp. zn. Pl. ÚS 21/18 (N 77/94 SbNU 54; 173/2019 Sb.)] rozšířil důvody, pro které lze základní právo omezit. Těmito dalšími důvody jsou ochrana některého veřejného statku nebo závažný (ústavně chráněný) veřejný zájem na určité zákoněné úpravě. Ústavní soud v posuzování ústavnosti zákona užívá test proporcionality, kdy „nultým“ krokem je zjištění, zda dotčené právo je právem základním.
40. Navrhovatel má za to, že paušální zánik zástavních práv k majetku, jehož vlastnictví přešlo na stát, je v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny a s čl. 1 Protokolu, podle nichž je zaručena ochrana práva vlastnit a pokojně užívat majetek. V první řadě je tak třeba určit, zda lze zástavním právem zajištěnou pohledávku považovat za majetek ve smyslu právě uvedených ustanovení a zda je zánikem zástavního práva zasahováno do vlastnického práva k takovému majetku. Teprve pokud tento majetkový charakter zástavního práva Ústavní soud dovodí, jeho dalším úkolem bude přistoupit k testu proporcionality.

XI.

Povaha zástavního práva

41. Zástavní právo je absolutní majetkové právo a právo věcné. Působí proti všem a je spojeno s věcí. Každý vlastník věci zatížené zástavním právem je povinen strpět, aby zástavní věřitel (vlastník zástavního práva) uspokojil svoji pohledávku prodejem zatížené věci (nebo jiným zákonným způsobem).
42. Pojem vlastnictví je v ústavním pořádku autonomní. Pojem vlastnického práva, jak je chráněno čl. 11 Listiny, nemusí odpovídat vlastnickému právu tak, jak je chápáno v právu podústavním.
43. Ústavní ochrana vlastnictví je autonomní pojem, jinak by zákonodárce změnou definice majetku a vlastnictví mohl měnit rozsah ochrany základních práv. Změna zákonné občanskoprávní definice předmětu vlastnictví přitom není výjimečná; zatímco dříve platný zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, chápal jako předmět vlastnictví jen hmotné věci (movitosti, nemovitosti a přírodní síly ovládané člověkem), současná právní úprava vychází z toho, že věc v právním smyslu je vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí (§ 489 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dále jen „o. z.“).
44. Obdobně k této otázce přistupuje též Evropský soud pro lidská práva. Ústředním pojmem a kritériem použití čl. 1 Protokolu je pojem majetek, který je v kontextu interpretační praxe ESLP širší než pojem vlastnictví tak, jak je vymezeno v § 1011 o. z., tedy, že vše, co někomu patří, všechny jeho věci hmotné i nehmotné jsou jeho vlastnictvím. V judikatuře ESLP se rozdíly mezi obsahem pojmu vlastnictví a pojmu majetek stírají. Takto ESLP konstatoval, že pojem majetku uvedený v první části čl. 1 Protokolu má autonomní povahu, která se neomezuje na vlastnictví hmotných statků a je nezávislá na formálním vymezení ve vnitrostátním právu. Některá jiná práva a zájmy představující aktiva mohou také patřit mezi majetková práva, a představovat tedy majetek ve smyslu tohoto ustanovení. Při projednávání každého případu je třeba zkoumat, zda se stěžovatel za daných okolností, posuzovaných v jejich souhrnu, stal nositelem opodstatněného zájmu chráněného čl. 1 Protokolu (viz rozsudek velkého senátu ze dne 25. 3. 1999 ve věci *Iatridis proti Řecku*, stížnost č. 31107/96, § 54, nebo též rozsudek velkého senátu ze dne 5. 1. 2000 ve věci *Beyeler proti Itálii*, stížnost č. 33202/96, § 100).
45. Zájmy představující aktiva mohou patřit mezi majetková práva, a představovat tedy majetek ve smyslu čl. 1 Protokolu. Pod takovou definici lze podřadit i pohledávku. ESLP se k podřazení po-

hledávky pod pojem majetek podle čl. 1 Protokolu vyjádřil tak, že budoucí právo může být považováno za majetek, pouze pokud již bylo nabyto nebo je-li předmětem pohledávky, která je určitá. V případě, že majetkový zájem má povahu pohledávky, lze předpokládat, že dotyčná osoba má legitimní zájem, jestliže má tento zájem dostatečný základ ve vnitrostátním právu, například je-li potvrzen ustálenou judikaturou soudů (viz rozsudek ze dne 14. 2. 2008 ve věci *Glaser proti České republice*, stížnost č. 55179/00, body 51 a 52 odůvodnění). Pohledávku, která musí oplývat určitými kvalitami, pak ESLP zmiňuje jakožto naplňující kritéria pojmu majetek i v další své judikatuře, podle níž může majetek ve smyslu čl. 1 Protokolu představovat buď již existující majetek (viz např. rozsudek pléna ze dne 23. 11. 1983 ve věci *Van der Mussele proti Belgii*, stížnost č. 8919/80, bod 48 odůvodnění), anebo majetkové hodnoty včetně pohledávek, u nichž může stěžovatel tvrdit, že má alespoň legitimní očekávání, že dojde k jejich realizaci (viz např. rozsudek ze dne 20. 11. 1995 ve věci *Pressos Compania Naviera S. A. a ostatní proti Belgii*, stížnost č. 17849/91, anebo rozsudek ze dne 18. 4. 2002 ve věci *Ouzounis a ostatní proti Řecku*, stížnost č. 49144/99, bod 24 odůvodnění). Naproti tomu nelze považovat za majetek ve smyslu čl. 1 Protokolu pouhou naději, že se obnoví již dávno zaniklé vlastnické právo anebo podmíněná pohledávka, která zanikla v důsledku nesplnění dané podmínky (srov. rozsudek velkého senátu ze dne 10. 7. 2002 ve věci *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice*, stížnost č. 39794/98, bod 69 odůvodnění).

46. Má-li v důsledku rozhodnutí příslušného orgánu dojít k zániku zajištění pohledávky zástavním právem, je v souladu s výše shrnutými ústavněprávními požadavky pro přípustnost omezení práva na ochranu majetku třeba, aby byl zánik zástavního práva v konkrétním případě v souladu se zákonem, aby jeho zánik odůvodňovala kolize s jiným základním právem či svobodou, ochrana některého veřejného statku nebo závažný veřejný zájem na určité zákonné úpravě. Pokud zánik zástavního práva znamená nikoliv nepodstatné omezení majetku tvořeného zajištěnou pohledávkou, jinak řečeno, je-li zástavní právo pro bonitu pohledávky zanedbatelné, vyžadovala by se náhrada.

XII.

Cíle posuzované právní úpravy

47. Při posouzení institutu zániku zástavního práva při přechodu zástavy do vlastnictví státu lze uvažovat o třech cílech takové právní úpravy. Prvním z nich je naplnění účelu sankce propadnutí majetku nebo propadnutí věci.
48. Druhým cílem je usnadnění majetkové pozice státu. V případě zachování zástavního práva při přechodu zástavy do vlastnictví státu by se stát jako každý jiný zástavní dlužník musel domáhat po zpeněžení zástavy regresu vůči dlužníkovi v souladu s § 1368 odst. 2 a § 1937 odst. 2 o. z. Při zániku zástavního práva nedochází ke zpeněžení zástavy, a stát je tak zbaven rizika neúspěšnosti vymáhání regresu.
49. Třetím cílem může být získání prostředků určených pro poškozené trestným činem (podle zákona o použití peněžních prostředků z majetkových trestních sankcí), jak uvádí vláda ve svém vyjádření.

XIII.

Test proporcionality

50. Předem je třeba říci, že podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/16, bodu 93, „omezení základního práva musí především odpovídat nárokům plynoucím z principu právního státu a naplňovat požadavky vycházející z testu proporcionality – v případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem nebo s jinými základními právy či svobodami je třeba posuzovat účel (cíl) zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro posouzení je zásada proporcionality (v širším smyslu). Předmětná právní úprava musí být přesná a zřetelná ve svých formulacích a dostatečně předvídatelná, aby potenciálně dotčeným jednotlivcům poskytovala dostatečnou in-

formaci o okolnostech a podmínkách, za kterých je veřejná moc oprávněna k zásahu do jejich soukromí, a ti případně mohli upravit své chování, aby se nedostali do konfliktu s omezující normou“.

51. Tento výše uvedený požadavek napadená část zákona nesplňuje. Zástavní věřitel jako osoba dotčená zásahem do svých práv by mohl upravit své chování jen tak, že by neposkytoval hypoteční úvěry osobám, kterým může být v budoucnu uložen trest propadnutí majetku. Vyhovění takovému požadavku by od zástavního věřitele, jednajícího *bona fide*, vyžadovalo jasnovidné schopnosti. Navzdory tomuto zjištění, které samo o sobě zpochybňuje soulad napadeného ustanovení s ústavním pořádkem, Ústavní soud přistoupil k testu proporcionality. Jelikož nelze definovat žádné základní právo, které by bylo chráněno napadenou právní normou, bude test proporcionality zaměřen na vztah mezi veřejným zájmem a majetkovým právem zástavního věřitele.
52. Posouzení přípustnosti daného zásahu podle testu proporcionality se sestává z tří kroků. Prvním z nich je posouzení způsobilosti a vhodnosti naplnění účelu a je zjišťováno, zda je konkrétní opatření způsobilé dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva, závažného veřejného zájmu nebo veřejného statku. Dále se ve druhém kroku posuzuje potřebnost a je zkoumáno, zda byl při výběru prostředků použit ten, který je k základnímu právu nejšetrnější. Konečně je hodnocena přiměřenost (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl. Opatření omezující základní lidská práva a svobody tedy nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na opatřeních (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 27/16, bod 93 a násl.).
53. V případě vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva je také třeba mít na paměti, že je podle čl. 11 odst. 4 Listiny přípustné jen ve veřejném zájmu a za náhradu.
54. Prvním možným cílem napadené úpravy je naplnění účelu sankce propadnutí majetku nebo propadnutí věci. Pokud se týká vhodnosti, tento cíl je naplňován legitimně tam, kde nabývacím titulem je trest uložený v trestním řízení, správním řízení nebo rozhodnutí o propadnutí věci podle § 84 odst. 1 daňového řádu, ale jen v případech, kdy zástavní právo k majetku, u kterého připadá v úvahu přechod do majetku státu jako součást sankce, bylo zřízeno *in fraudem legis* nebo *contra legem*.
55. Při posouzení, zda byl při výběru prostředků použit ten, který je k základnímu právu nejšetrnější, lze dospět k záporné odpovědi. Zde stát může využít možnosti podat žalobu podle § 80 občanského soudního řádu na určení, že věc přešla do vlastnictví státu není zatížena zástavním právem. Důvody případné neplatnosti právního jednání, kterým bylo zřízeno zástavní právo, jsou dány § 580 odst. 1 o. z. (neplatné je právní jednání, které se přičí dobrým mravům, jakožto i jednání, které odporuje zákonu, pokud to smysl a účel zákona vyžaduje). Takové právní jednání za podmínek věty první § 588 o. z. (zjevnost rozporu s dobrými mravy, zjevné narušení veřejného pořádku) bude neplatné absolutně. Právní úprava tedy neobstojí v druhém kroku testu proporcionality.
56. Lze souhlasit též s navrhovatelem, že zánik zástavního práva k majetku, který stát nabyt v důsledku uložení trestu propadnutí majetku zástavnímu dlužníkovi, nemá ani preventivní účinek (pozitivní působení na pachatele trestného činu i na ostatní občany), ani represivní účinek uložení trestu propadnutí majetku (tj. sankcionovat odsouzeného skrze intenzivní zásah do jeho majetkové sféry). Zásah do majetkové sféry nedopadá na zástavního dlužníka, ale na zástavního věřitele.
57. Druhým cílem je usnadnění majetkové pozice státu, protože bude-li zástavní právo zachováno při přechodu zástavy do vlastnictví státu, stát se bude muset domáhat po zpeněžení zástavy regresu vůči dlužníkovi.
58. Tento cíl obstojí sice v prvním a druhém kroku testu proporcionality, ale cena za jeho dosažení (zbavení zástavního věřitele jeho práva bez náhrady) je mu zjevně nepřiměřená. Vlastnickému

právu státu je v rozporu s článkem 11 odst. 1 větou druhou Listiny poskytována větší ochrana než právu zástavního věřitele.

59. Třetím cílem je získání dostatečných finančních prostředků pro osoby poškozené trestnými činy. Tento cíl sice ob stojí v prvním kroku testu, ale již nikoliv v druhém. Prostředky pro poškozené trestným činem lze získat ukládáním peněžitých trestů, které míří na pachatele. Zde jsou tyto prostředky získávány na úkor zástavního věřitele.
60. Jak je již výše uvedeno, proti možným cílům napadené zákonné úpravy stojí majetkové právo zástavního věřitele, zaručené článkem 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Protokolu. Ústavní soud neshledává dostatečnou legitimitu k zásahu do majetkového práva zástavního věřitele; napadený právní institut více než ochranu veřejného zájmu sleduje praktické ohledy k potřebám státu při nakládání s jeho majetkem a fiskální účel. Nelze přehlédnout, že z práv třetích osob zanikají toliko zástavní práva, nikoliv jiná práva omezující nakládání s tímto státním majetkem (kupř. věcná břemena nebo dlouhodobé nájemní vztahy), tedy ohledy k praktickým potřebám státu jsou respektovány jen neúplně. Podle předcházející právní úpravy dané vyhláškou federálního ministerstva financí č. 61/1986 Sb., o prozatímní správě národního majetku, sice závazky bývalého vlastníka věci nepřecházely na stát (§ 8 odst. 1 uvedené vyhlášky), ale nepromlčené pohledávky peněžních ústavů (tehdy spořitelny) včetně příslušenství, které souvisely s nemovitým majetkem nabytým státem, vypořádávala příslušná Správa pro věci majetkové a devizové (§ 11 odst. 1 uvedené vyhlášky). Minulá právní úprava byla tedy paradoxně k právům zástavních věřitelů (pokud se ovšem jednalo o státní spořitelny) ohleduplnější, než je úprava současná.
61. Ústavní soud proto konstatuje, že napadené ustanovení zakotvující zánik zástavních práv k majetku v okamžiku přechodu zastaveného majetku na stát je rozporné s ústavně zakotveným právem na ochranu majetku a právem na soudní ochranu, tedy neústavní, jelikož k zániku zástavního práva dochází automaticky, ve všech případech, bez náhrady a bez možnosti vlastníka zajištěné pohledávky (zajištěného věřitele) bránit své právo a domáhat se ho tak, jak je zajištěno článkem 36 odst. 1 Listiny. Možnosti poskytnuté nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 84/20 jsou jen omezené; podmínky a podrobnosti domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu je třeba upravit v souladu s čl. 36 odst. 4 Listiny zákonem.

XIV.

Intertemporální účinky nálezů

62. Právní stav zástav nastalý po nález Ústavního soudu je obdobný tomu, jaký předpokládá ustanovení § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Tak, jako nelze vykonávat práva a povinnosti přiznané na základě zrušeného právního předpisu, nelze v tomto případě odepřít subjektům jejich práva zaniklá jen v důsledku právního předpisu zrušeného pro rozpor s ústavním pořádkem. Nebylo by totiž v souladu s ústavním pořádkem, aby stát požíval výhod získaných v důsledku zákona, který s ním byl v rozporu. Pokud nadále budou uplatňovat zástavní věřitelé svá zástavní práva k věcem, které na stát přešly podle § 41 zákona o majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a jsou dosud v jeho vlastnictví, nebude se k tvrzenému zániku zástavního práva podle tohoto zrušeného ustanovení přihlížet.
63. Ústavní soud ve svém nález „Lhůty k popření otcovství“ ze dne 8. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 15/09 (N 139/58 SbNU 141; 244/2010 Sb.; body 53 a 54) konstatoval, že „... posouzení souladu zákona nebo jiného právního předpisu v řízení podle § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se nepromítá pouze do roviny platnosti právního předpisu, nýbrž i do roviny jeho aplikovatelnosti. Případný důsledek spočívající v neaplikovatelnosti zákona nelze omezit pouze na řízení o návrhu obecného soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, nýbrž se vztahuje i na ostatní případy, v nichž soud konstatuje nesoulad zákona s ústavním pořádkem a příslušný derogační důvod dopadá z hlediska základních práv a svobod na právní postavení jednotlivce“.

64. V posuzované věci je kromě toho významné, že se jedná o právní vztah mezi státem jako vlastníkem zastavené věci a zástavním věřitelem, tedy nikoliv o vztah horizontální, nýbrž vertikální. Význam rozlišení mezi vertikálními a horizontálními právními vztahy akcentoval Ústavní soud již ve svém nálezu „Státní podpora stavebního spoření“ ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.; bod 146), když jako příklad přípustnosti pravé retroaktivity uvedl „... neaplikování právního předpisu na skutečnosti, jež nastaly v době jeho účinnosti, pokud Ústavní soud konstatoval rozpor takového právního předpisu s ústavním pořádkem, a aplikace tohoto právního předpisu ve vertikálním právním vztahu ... by vedla k porušení základního práva jednotlivce“.

XV.

Závěr

65. Ústavní soud shrnuje, že napadená právní úprava stanoví zánik zástavních práv k majetku, který stát nabytí způsoby uvedenými v § 13 zákona o majetku České republiky, ve znění zákona č. 51/2016 Sb., okamžikem přechodu tohoto majetku na stát je rozporná s právem na ochranu majetku a na přístup k soudu.
66. Zánikem zástavního práva při nabytí věci tvořící předmět zástavy státem je dotčeno základní právo zástavního věřitele vlastnit majetek a jeho právo na náhradu za omezení vlastnického práva, jak je zaručeno čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny, čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.
67. Jelikož Ústavní soud shledal, že napadené ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem, návrhu na jeho zrušení dle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., vyhověl a napadené ustanovení zrušil. Ke zrušení dojde dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.
68. V souladu s § 70 odst. 3 zákona o Ústavním soudu Ústavní soud konstatuje, že vyhláška Ministerstva financí č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu, ve znění pozdějších předpisů, není tímto nálezem dotčena.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Baxa v. r.

Odlišné stanovisko podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k části odůvodnění rozhodnutí pléna soudci Vojtěch Šimíček a Jan Wintr.

ISSN 3029-5092

Vydavatel: Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, poštovní schránka 21, 170 34 Praha 7 • **Redakce Sbírky zákonů a mezinárodních smluv:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SB, 140 21, Praha 4, telefon: 974 817 289, e-mail: sbirka@mvcz.cz • Sazba: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 1159/4, poštovní schránka 10, 149 00 Praha 11-Chodov • **Právně závazná elektronická verze Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je k dispozici na www.e-sbirka.cz** • Tištěnou verzi částky Sbírky zákonů a mezinárodních smluv lze objednat u Tiskárny Ministerstva vnitra, telefon: 974 887 312, e-mail: info@tmv.cz, www.tmv.cz • Předplatné je od 1. 1. 2024 ukončeno.