

Česká republika jako (ne)právní stát

JUDr. PhDr. Miroslav Špadrna, Ph.D.

Autor (nar. 1967 v Praze) se dlouhodobě, již déle, nežli třicet let zabývá „pro bono“ ochranou lidských práv a základních svobod, a je místopředsedou Spolku na podporu nezávislé justice v ČR Šalamoun.

V roce 1991 byla přijata Listina základních práv a svobod, která se i po rozpadu ČSFR stala součástí ústavního pořádku České republiky. Základní práva a svobody jsou podle slova článku 1 Listiny nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné. V článku 1 Ústavy se Česká republika prohlašuje za demokratický právní stát, založený na úctě k právům člověka a občana. Zároveň Ústava v článku 4 stanoví, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.

Tolik právní teorie neboli ústavní zákon. Je tomu však doopravdy, tedy i ve skutečnosti? Tvrdím, že tomu tak není, a dovolím si to dokumentovat jednak obecně na současném stavu naší společnosti, který se vyznačuje mravním i právním úpadkem, a specificky pak na úzké výseči práva, která se týká odpovědnosti (či spíše neodpovědnosti) státu a jeho orgánů za vadný výkon státní moci.

Podle Ústavy a podle Listiny základních práv a svobod lze státní moc vykonávat pouze na základě zákona, v jeho mezích a způsobem, který zákon stanoví. Přitom platí zásada, že každý má právo domáhat se stanoveným postupem ochrany svých práv u nezávislého a nestranného soudu, včetně práva na odškodnění za vadný výkon státní moci, tedy za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup. Všechny tři složky státní moci, moc zákonodárná, soudní a výkonná tvoří v demokratickém systému pilíře státu, jeho ústavního zřízení a obdobně tomu bývá i u našich západních sousedů.

Ovšem způsob, jakým usilujeme o přichýlení se k západním státoprávním vzorům, upomíná v současnosti spíše na způsob, jakým na poloostrově Apeninském, povětšinou v radostné shodě snoubí se mafiánské podsvětí se společenskou smetánkou. Právo vykládá se tam podle toho, kdo dá víc anebo kdo na koho pustí větší hrůzu. **Občan dovolávající se svého práva, jest směšnou figurkou vhodnou k vystavení do pouťového panoptika**, zatímco luxusní prostitutka jest důležitou osobou, rozhodující v přítmí svého budoáru o záležitostech státního významu. Hrdinný neúplatný obhájce práva, pokud existuje i ve skutečnosti, a nejen ve filmech, zůstává ležet zmasakrován na noční ulici, zatímco všichni krčí rameny, podivujíce se, jak je to možné.

V těchto podmínkách ovšem soudnictví a policie nevykonávají své povinnosti tak, jak je formuluje zákon, nýbrž tak, jak je nikoliv formuluje, ale spíše doslova formuje jejich zájem. Zájem tento jest jasný, a nepříliš těžko pochopitelný: vyjádřit se dá heslovitě slovy „neobtěžujte a nečumte“. A kdo nerozumí po dobrém, že policii a soudy nemá obtěžovati tím, že se na ně obrací, nebo nahlížeti do jejich nekalých praktik, musí ovšem počítat s tím,

že následky si ponese sám. Jest to postoj zásadní, který znaly soudy i policie již řadu generací před námi, jak jistě potvrdí každý znalec Haškova Švejka. Návrat k národním tradicím může tedy míti, jak se ukazuje, i tuto podobu. Nakonec i to vypovídá svým dílem o míře důslednosti přerodu jednoho typu státního zřízení v typ údajně jiný.

Pokud někomu snad toto hodnocení přijde příkré nebo expresivní, uvedu do souvislosti s ním alespoň pár bodů, tak, jak mi to omezený rozsah tohoto příspěvku dovolí.

První zákon o náhradě škody způsobené vadným výkonem státní moci byl přijat již v roce 1969 (jednalo se o zákon č. 58/1969 Sb.). Pro odpovědnost za nezákonná rozhodnutí stanovil poměrně rigidní podmínky, mimo jiné nezbytnost vyčerpání opravných prostředků, zrušení nebo změnu rozhodnutí pro nezákonnost, povinnost uplatnit nárok nejprve v rámci předběžného projednání u příslušného ministerstva a možnost obrátit se na soud až poté, pokud nárok nebyl do 6 měsíců od podání žádosti mimosoudně uspokojen. Poškozený byl v těchto soudních řízeních osvobozen od soudních poplatků stejně, jako toto osvobození zákon o soudních poplatcích přiznává státu.

Tento zákon byl nahrazen v roce 1998 zákonem č. 82/1998 Sb., jehož základní principy však zůstaly stejné, změnily se pouze některé pojmy a zachována zůstala (mimo jiné) i povinnost předběžného projednání nároku u příslušného ministerstva a možnost obrátit se na soud až poté, pokud nárok nebyl do 6 měsíců od podání žádosti mimosoudně uspokojen. Přestože jde o povinnou podmínku pro uplatnění nároku u soudu, vylučuje zákon, aby poškozený měl právo na náhradu nákladů řízení za předběžné projednání nároku, ačkoliv je podle zákona povinné, a ačkoliv jde o zákonné příslušenství nároku.

Ani tento zákon (stejně jako zákon předchozí) z roku 1969 (do současné doby) neobsahuje pozitivní právní úpravu nároku na náhradu škody (újmy) způsobené nikoliv nezákonným rozhodnutím, nýbrž v případě trestního stíhání, vazby a dalších omezujících institutů v rámci trestního stíhání, které skončilo zproštěním obžaloby, zastavením trestního stíhání nebo postoupením věci správnímu orgánu. Tento nárok je dovozován teprve letitou judikaturou Nejvyššího soudu a také Ústavního soudu (srov. například nález sp. zn. II. ÚS 590/08 ze dne 17.6.2008 nebo nález sp. zn. II. ÚS 1976/09 ze dne 13.12.2011 a další), podle které i když nejde o rozhodnutí (původně) nezákonná, je nutno jejich (ne)zákonnost posoudit podle pravomocného výsledku trestního řízení. To je však vlastně neústavní, neboť právo (nárok) na náhradu škody má výslovně vyplývat ze zákona a nikoliv (teprve) ze soudní judikatury, umělé dotvořené k překlenutí mezer a chyb v zákoně.

Tuto skutečnost, tedy to, že v právní úpravě dosud absentuje výslovně uvedený základ pro náhradu škody v případech zastavování trestního stíhání a zproštění obžalob, výslovně kritizoval v minulosti i Ústavní soud (v nálezu sp. zn. IV. ÚS 642/05 ze dne 28.8.2007). Bohužel marně, neboť i 13 let poté zůstává tato neutěšená situace nezměněna, a k žádné nápravě tohoto stavu stále nedošlo.

Zmíněný zákon č. 82/1998 Sb. byl mnohokrát novelizován, některé jeho paragrafy byly zrušeny Ústavním soudem, a jeho nejvýznamnější novelu přinesl v roce 2006 zákon č.

160/2006 Sb., který zavedl ve vnitrostátním právu (kromě náhrady škody) také právo na náhradu nemajetkové újmy. Ovšem způsobem, který budí rozpaky z hlediska ústavnosti, především pak rovnosti v právech.

Tento zákon, i když to z jeho znění výslovně nevyplývá, rozšířil (podle výkladu Nejvyššího soudu) povinnost předběžného projednání nároku také na nemajetkovou újmu, a dále ji rozšířil (kromě případů nezákonných rozhodnutí) nově i na případy nesprávného úředního postupu. Naprosto bezdůvodně zůstala stále v platnosti nepřiměřeně dlouhá lhůta 6 měsíců pro (povinné) předběžné projednání nároku, která tak platí beze změny již déle nežli 50 let. Ačkoliv Ústavní soud již v nálezu sp. zn. II. ÚS 1612/09 ze dne 23.2.2010 (§ 22) vyslovil, že by tato lhůta, jakožto současným vývojem již překonaná, měla být zákonodárcem v blízké době změněna, přesto ani za 10 a půl roku poté se tak nestalo.

Velkým problémem zákona č. 82/1998 Sb. (po jeho novelizaci zákonem č. 160/2006 Sb.), který budí zřejmě největší rozpaky, je nepřiměřeně krátká promlčecí doba pro uplatnění nároku na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu, v délce pouhých 6 měsíců.

Obecná promlčecí doba pro uplatnění nároku na zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle občanského zákoníku totiž činí 3 roky. Proto zasáhne-li nějaký subjekt (lhostejno jestli fyzická osoba nebo právnická osoba) do něčích osobnostních práv, mezi která se řadí i základní přirozená práva člověka (tj. právo na čest, ochranu soukromí, osobní svobodu...), lze nárok proti takovému rušiteli (škůdci) uplatnit do 3 let. Z nějakého neznámého důvodu (možná – ovšem zcela chybně – inspirovaného lhůtou pro podání individuální stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva?) zákonodárce v zákoně č. 160/2006 Sb. nedůvodně zvýhodnil stát (oproti jiným škůdcům) a tuto (subjektivní) promlčecí dobu v případě odpovědnosti státu zkrátil na 6 měsíců.

Jisté pochybnosti o této šestiměsíční promlčecí době jakožto „neobyčejně krátké“ sice naznačil i Ústavní soud, a to v nálezu sp. zn. I. ÚS 1532/16 ze dne 14.9.2016 (§ 19), resp. jako o době „paradoxně právě vzhledem k povaze této újmy...“ za „mimořádně krátké“, a to v nálezu sp. zn. I. ÚS 3391/15 ze dne 14.11.2017 (§ 33), kdy k otázce (ne)přiměřenosti lhůt stanovených tímto zákonem Ústavní soud konstatoval, že „jejich (ne)přiměřenost se nachází na samé hranici ústavnosti“ (tamtéž, § 33). Protože však důvody (vyhovujícího) nálezu Ústavního soudu spočívaly v korektivu dobrých mravů, blíže se otázkou délky promlčecí doby dále nezabýval, ani neuvažoval o jejím zrušení.

Přitom se ale jedná *prima facie* o flagrantní porušení ústavního principu rovnosti v právech, který je obsažen v článku 1 Listiny základních práv a svobod. Diskriminace jednotlivých skupin účastníků (stran) řízení je tak naprosto zjevná.

Na to pak navazuje novela zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, „nenápadně“ vsunutá do novely občanského soudního řádu a účinná od 30.9.2017, kterým se (teprve na několikátý pokus) podařilo prosadit opět rovnost účastníků narušující novou právní úpravu, podle které stát v těchto typech sporů i nadále zůstává osvobozen od soudních poplatků, zatímco žalobce je nově povinen platit soudní poplatky a žádné osvobození mu nepřísluší.

V případě žaloby jde o soudní poplatek 2.000,- Kč, který je mimochodem čtyřikrát vyšší nežli na Slovensku, kde činí pouze 20,- Eur.

České soudy si při svém rozhodování ovšem tuto novou položku 8a sazebníku soudních poplatků hbitě (leč mylně) vyložily tak, že jde údajně i o soudní poplatek za odvolání (a nenechaly se zmást ani výslovnou právní úpravou, že jde o poplatek za žalobu). Sice je z jejich omylu vyvedl (až) Ústavní soud (například v nálezech sp. zn. I. ÚS 1415/18, sp. zn. IV. ÚS 3283/18, sp. zn. I. ÚS 3668/18, sp. zn. III. ÚS 177/19, sp. zn. II. ÚS 510/19, sp. zn. III. ÚS 2316/18), nicméně judikatorně zůstává stále nevyřešená otázka, zda je poškozený (žalobce) povinen platit soudní za dovolání (zatímco škůdce – žalovaný stát je osvobozen).

Ústavní soud se k této otázce vyjádřil jen poměrně plynule a hlavně nezávazně (tedy že není) jenom v několika usneseních (například sp. zn. I. ÚS 3264/18, sp. zn. I. ÚS 675/19), avšak bez hlubšího zdůvodnění, a obecné soudy (včetně Nejvyššího soudu) odmítají tato usnesení vzít na vědomí a řídit se jimi při svém rozhodování.

Je tedy vcelku příznačné, že pokud jsou jednotlivci či právnické osoby (subjekty soukromého práva) poškozeny vadným výkonem veřejné moci, pak již při prvotním uplatňování jejich zákonných nároků vůči státu jsou jim kladeny do cesty mnohé překážky, které (úspěšné) uplatnění takových nároků zásadním způsobem ztěžují, popřípadě poškozené (žalobce) neúměrně finančně zatěžují.

Zcela samostatnou kapitolou, která by svým obsahem mohla představovat rozsah samostatné dizertační práce, je pak rozhodovací praxe českých soudů, jejichž judikaturu jako by ovládala obava, že snad přisouzené částky budou soudci poškozeným žalobcům platit ze svého. Mnohá rozhodnutí Nejvyššího soudu (níže) jsou toho smutným příkladem.

Tak například za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy v řízení se vychází z tzv. základní částky 15.000 – 20.000,- Kč za jeden rok trvání řízení, v prvních dvou letech snížené na polovinu, ovšem upravené podle okolností jednotlivého případu (R 58/2011). Avšak bez ohledu na úroveň inflace tyto částky platí již téměř 10 roků beze změny. Za nezákonnou vazbu a/nebo výkon trestu se hradí poškozenému náhrada nemajetkové újmy ve výši 500 – 1.500,- Kč za jeden den nezákonného omezení osobní svobody (R 52/2012). K této částce dospěl Nejvyšší soud již v lednu 2012 po komparaci s některými (ovšem nikoliv všemi) státy Evropské unie, avšak z této částky vycházejí české soudy dodnes, tedy i 8 a půl roku poté, bez ohledu na úroveň inflace. Podle jiného rozhodnutí se při stanovení výše náhrady nemajetkové újmy v případech nezákonného trestního stíhání vychází z povahy trestní věci, délky trestního řízení, následků v osobnostní sféře poškozeného a dalších okolností, jako například, že trestní stíhání poškozeného bylo zahájeno zjevně nedůvodně, s cílem ho poškodit (R 122/2012). Nemělo by však takové zjištění zároveň vést k trestnímu stíhání úředních osob, které takové šikanózní trestní řízení proti poškozenému zahájily, vedly, udržovaly v běhu a ničily tak poškozenému osobní i profesní život?

Téměř jako parodie působí další rozhodnutí, podle kterého poškozený uplatňující nárok na náhradu nemajetkové újmy (typicky za nezákonné trestní stíhání) by měl sám soudu doložit

rozhodnutí v co nejvíce srovnatelných případech (R 67/2016). Copak neplatí v zákoně zakotvená zásada „iura novit curia“, tedy že „soud zná právo“? A co když se nejvíce srovnatelný případ poškozenému objevit (a soudu předložit) nepodaří?

V kontrapozici s tímto rozhodnutím Nejvyššího soudu (R 67/2016) vyznívá náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2551/13 ze dne 29.4.2014 (který jaksi Nejvyšší soud nevzal na vědomí), podle kterého je v takových případech nutné vycházet ze vždy jedinečných okolností každého individuálního případu, což nelze vždy a všude nahradit obecným výpočtem. Přílehlavě to vystihuje další náleží Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3183/15 ze dne 27.9.2016, podle kterého individuální lidský život (a osud) je nekonečně variabilní, proto újmy způsobené jednotlivci vadným výkonem státní moci nelze vtěsnat do žádných tabulek, vzorců a metodických návodů, a že „(...) *Zatímco zahájení řízení bývá prováděno zjevnou aktivitou státu prostřednictvím orgánů činných v trestním řízení, zproštění viny již podobně zjevné není. Je věcí státu, aby nesl svoji odpovědnost stejně důsledně, jak očekává od svých občanů, a stejně zjevně, jak nesprávný postup zahajoval. (...)*“

Úplnou „třešničkou na dortu“ je pak (doslova vnitřně si odporující) rozhodnutí Nejvyššího soudu, podle kterého v případě nároků na náhradu nemajetkové újmy podle § 31a zákona č. 82/1998 Sb. jde na jednu strany „do jisté míry“ o případ způsobu vypořádání nároků mezi účastníky, který vyplývá ze zákona a proto soud „není vázán návrhy účastníků“, ovšem skutečně jen do jisté míry (sic!), neboť žádá-li žalobce peněžitou náhradu, měl by to projevit v žalobě nebo v případném odvolání, avšak zároveň platí, že podá-li kterýkoliv z účastníků odvolání do kteréhokoliv výroku takového rozsudku, pak ani ostatní dílčí výroky nenabývají právní moci, a soud dokonce může změnit rozsudek i v neprospěch žalobce – odvolatele, zatímco odvolá-li se pouze žalovaný stát a nikoliv žalobce (kterému se nedostalo požadované peněžité náhrady), potom má žalobce smůlu, neboť se měl odvolat (R 37/2015).

Ne, logiku v tomto rozhodnutí nehledejte, tím méně právo a spravedlnost už vůbec ne.

Smutným důsledkem pak je, jak odškodňování přehmatů při výkonu státní moci vypadá v reálné praxi. **Ministerstvo spravedlnosti** někdy (zpravidla) částečně žádosti o odškodnění vyhoví mimosoudně, v řadě jiných případů však nechá věc dojít až k soudnímu řízení. Obvykle se pak hájí (domnělým) promlčením nároku nebo (například) tím, že poškozený vede více soudních sporů, a „*tedy je na průtahy v řízení zvyklý a nepřiměřenou délkou řízení mu proto nemohla vzniknout újma, protože už si zvykl*“ (sic!). **Ministerstvo vnitra** se někdy poškozenému pouze písemně omluví, někdy ani to ne, a o peněžitou náhradu újmy se pokaždé soudí. **Ministerstvo financí** dobrovolně, mimosoudně neuznává nikdy nic, i kdyby nárok byl sebevíce zjevný, na žádosti o odškodnění odpovídá zamítavě několika bezobsažnými větami, a ve všech případech se zásadně soudí. A ještě v nedávné minulosti si opakovaně ke svému zastupování v řízeních o odškodnění najímalo advokáty, kterým platilo vysoké paušální odměny a v případě úspěchu si nechávalo soudem přiznávat náklady za právní pomoc advokátů (ačkoliv je organizačně, materiálně a personálně dostatečně vybaveno k tomu, aby svoje kauzy u soudu obhajovalo samo). Obzvláště mezi nimi vynikali pražský advokát JUDr. Alan Korbela a z jeho kanceláře Mgr. Magdalena Hubáčková. Tuto podivnou praxi ztrhl Ministerstvu financí až Ústavní soud. (Mgr.

Magdalena Hubáčková poté advokátní kancelář opustila a nyní již chodí k soudním jednáním za **Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**, k němuž přesídlila; ani zde se nevyhovuje uplatněným nárokům mimosoudně a čeká na konečné soudní rozhodnutí.) **Ministerstvo dopravy** zásadně mimosoudně neuspokojuje žádné nároky, a ještě před nedávnem na žádosti poškozených o odškodnění v šestiměsíční lhůtě ani neodpovídalo a pasivně vyčkávalo, zda poškozený uplatní nárok u soudu nebo ne.

Již v roce 2014 jsem ve spolupráci s kolegy ze Spolku na podporu nezávislé justice v ČR Šalamoun připravil a na semináři na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR představil pracovní návrh nového zákona o odškodnění za vadný výkon veřejné moci.

Nečekal jsem, že ze strany státních orgánů se návrh setká s pochopením, ovšem bouře hlasité nevole a kritiky (z velké části umělé a ryze účelové), se kterou se návrh setkal, mne již tehdy přesvědčila, že úředníkům, policistům, státním zástupcům a soudcům velice (až příliš) vyhovuje současný stav, založený na jejich osobní neodpovědnosti (několik návrhů zavést do zákona nikoliv právo, nýbrž povinnost vymáhat po nich regresní postih totiž ani nikdy předtím neprošlo), a na velmi ztížené – a finančně náročné – možnosti poškozených vymáhat efektivně po státu jakoukoliv náhradu.

Konstatuji proto, že v současných (nemorálních) podmínkách je Česká republika nepravvní stát a o vymahatelnosti práva a spravedlnosti může být řeč jenom stěží.

Praha, 16.8.2020