

Pl.ÚS 36/01 ze dne 25.06.2002  
403/2002 Sb.  
N 80/26 SbNU 317  
Pojem ústavního pořádku

Česká republika  
NÁLEZ  
Ústavního soudu  
Jménem republiky

USZPPSo

Zrušení práv. předpisu - návrh soudu

USSvDPr

Svoboda a rovnost v důstojnosti a v právech

USRnpPS

Rovnoprávnost a záruky v zákl. právech a svob.

Pl. ÚS 36/01

>

1) Veřejný účel instituce správce konkursní podstaty nutno spatřovat v akceptaci omezeného veřejného zásahu do řešení majetkových vztahů, jež se dostaly do krizové situace. Způsob jeho ustavení je dán rozhodnutím státního orgánu (soudu). Jeho oprávnění, jež jsou zakotvena v řadě ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání (§ 14, § 17 až 20, § 24, § 26 až 29), vzhledem k jejich heteronomní povaze (když správce nelze považovat za zástupce konkursních věřitelů, ani za zástupce úpadce), pak představují výkon pravomoci (na rozdíl od heteronomní povahy veřejnoprávních aktů, akty soukromoprávní - právní úkony - mají povahu autonomní). Výkon funkce správce konkursní podstaty na základě ustavení soudem z pohledu ústavního pod rámec práce nebo služby uložené zákonem pro ochranu práv druhých dle čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") podřadit nelze. Výkon funkce správce konkursní podstaty není součástí zaměstnaneckého vztahu a tudíž svým obsahem, jakož i účelem a smyslem na něj nedopadá ustanovení čl. 26 Listiny. Není dále podnikáním ani provozováním jiné hospodářské činnosti a nelze jej tudíž z pohledu ústavního podřadit pod rámec vymezený čl. 26 Listiny.

Vzhledem k rozmanitosti účelů veřejných funkcí z ústavního pořádku neplynou bez dalšího kautely, týkající se zdrojů odměn a úhrady nákladů spjatých s jejich výkonem, jakož i kautely, týkající se jejich struktury a výše. Nicméně z ústavního principu neakcesorické rovnosti, jejímž obsahem je vyloučení libovůle ze strany zákonodárce v rozlišování subjektů a práv, i pro oblast odměňování a náhrady nákladů spjatých s výkonem veřejných funkcí plyne maxima přiměřenosti.

2) Ústavní zakotvení všeobecné inkorporační normy, a tím překonání dualistické koncepce vztahu práva mezinárodního a práva vnitrostátního, nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními důsledky. Rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení § 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodních smlouvy o lidských právech a základních svobodách.

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

<

#### Plénum Ústavního soudu

bez ústního jednání dne 25. června 2002, rozhodlo ve věci návrhu Vrchního soudu v Praze na zrušení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zák. č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, takto:

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

#### Odůvodnění

##### I.

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

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

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

Usnesením ze dne 6. února 2001, č. j. 99 K 76/2000-11, Městský soud v Praze prohlásil na majetek úpadce konkurs a správcem ustavil JUDr. V. L. (dále jen "správce"). Usnesením

téhož soudu ze dne 17. dubna 2001, č. j. 99 K 76/2000-28, bylo schváleno, aby správce vyloučil z podstaty úpadcovu nedobytnou pohledávku a tři telefonní karty (výrok I.) a prohlášený konkurs pro nedostatek úpadcova majetku dle § 44 odst. 1 písm. d) zákona o konkursu a vyrovnání zrušil (výrok II). Soud dále schválil vyúčtování hotových výdajů správce ve výši 1.193,60 Kč a jeho odměnu ve výši 10.000,-Kč, vyslovil zároveň, že tyto pohledávky správce nebudou uspokojeny, neboť majetek podstaty nepostačuje k úhradě nákladů konkursu (výrok III.), a správci uložil, aby do třiceti dnů oznámil soudu, zda uzavřel účetní knihy a sestavil účetní závěrku (výrok IV.). V odůvodnění svého rozhodnutí stran výroku III. uvedl, že nároky správce na zaplacení jeho hotových výdajů a odměny, přestože byly soudem přiznány, nemohly být uspokojeny, neboť nebyl zpeněžen žádný majetek z konkursní podstaty a naopak jediný majetek byl ze soupisu konkursní podstaty vyloučen. Nároky správce nebylo možné uspokojit ani ze zálohy na náklady konkursu, protože ta v dané věci nebyla složena, neboť navrhovatel domáhající se prohlášení konkursu byl od této povinnosti dle § 5 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání osvobozen coby úpadcův věřitel, domáhající se uspokojení mzdového nároku.

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

Vrchní soud v Praze, jako soud odvolací, přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení jeho vydání předcházející dle § 212 o. s. ř. (věc je u tohoto soudu vedena pod sp. zn. 1 Ko 257/2001) a shledal, jak již bylo konstatováno, že je namístě postupovat přiměřeně dle § 109 odst. 1 písm. c) o. s. ř.

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

Ustanovení § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání nestanoví než výlučný okruh zdrojů, z nichž je možné zákonné požadavky správce uspokojit, což lze, dle názoru navrhovatele, bez dalšího akceptovat pouze v případě, že alespoň

v jednom z těchto zdrojů se nacházejí prostředky, které lze k úhradě správcových nároků použít. K tomu, aby nedošlo k dotčení v základních právech, plynoucích z čl. 9, čl. 26 a čl. 28 Listiny, nutno podle Vrchního soudu v Praze vyžadovat, aby od povinnosti zaplatit zálohu na náklady konkursu nebyl a priori osvobozen nikdo. Vznik této situace umožňuje ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání. U vědomí potřeby nástroje k odstraňování tvrdosti navrhovatel v této souvislosti poznamenává, že soud nemusí vymáhat zálohu (popř. nemusí řízení pro její nezaplacení zastavit) v těch případech, ve kterých se v konkursní podstatě nacházejí prostředky, z nichž lze náklady konkursu pokrýt.

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

## II.

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

Předseda Poslanecké sněmovny dále ve svém vyjádření uvedl, že dne 28. ledna 2000 bylo při hlasování o návrhu předmětného zákona na 21. schůzi Poslanecké sněmovny přítomno 152 poslanců a poslankyň, z nichž pro návrh zákona bylo 128 a 1 byl proti. Na 24. schůzi Poslanecké sněmovny dne 4. dubna 2000 při hlasování o návrhu zákona ve znění pozměňovacích návrhů navržených Senátem podle sněmovního tisku 219/7 bylo přítomno 181 poslanců

a poslankyň, z nichž pro zákon hlasovalo 98 a 81 bylo proti. S ohledem na uvedené skutečnosti se ve vyjádření konstatuje, že předmětný zákon ve znění postoupeném Senátem byl schválen potřebnou většinou poslanců zákonodárského sboru, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli, byl řádně vyhlášen a že zákonodárský sbor jednal v přesvědčení, že daný zákon je v souladu s Ústavou, ústavním pořádkem a právním řádem. Poslanecká sněmovna ponechává na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost napadených ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání a vydal příslušné rozhodnutí.

Podle § 42 odst. 3 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zaslal Ústavní soud předmětný návrh i Senátu Parlamentu České republiky. Ve svém vyjádření ze dne 8. ledna 2002 jeho předseda doc. JUDr. Petr Pithart úvodem konstatuje, že předmětný návrh směřuje proti ustanovením, která byla do zákona o konkursu a vyrovnání zařazena zák. č. 105/2000 Sb. Tuto novelu zákona o konkursu a vyrovnání projednala Poslanecká sněmovna dne 28. ledna 2000 na 21. schůzi, přičemž pro přijetí návrhu hlasovalo v hlasování č. 538 ze 152 přítomných poslanců 128 a 1 poslanec byl proti. Návrh zákona byl Senátu předložen dne 7. února 2000, v souladu s jednacím řádem Senátu byl přikázán k projednání ústavně-právnímu výboru a výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu. Ústavněprávní výbor projednal návrh zákona dne 23. února 2000 a přijal k němu usnesení č. 159, ve kterém doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Rovněž výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu na své schůzi, konané dne 23. února 2000, dospěl k závěru doporučit Senátu vrácení návrhu Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (usnesení č. 247). V rámci rekapitulace průběhu zákonodárského procesu se dále ve vyjádření uvádí, že Senát návrh předmětného zákona projednal na své 16. schůzi druhého funkčního období, konané dne 1. března 2000, a svým usnesením č. 302 jej vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Pro vrácení návrhu zákona s pozměňovacími návrhy hlasovalo v hlasování č. 143 z 53 přítomných senátorů a 1 senátor se hlasování zdržel. Poslanecká sněmovna návrh zákona pak opětovně projednala dne 4. dubna 2000 na své 24. schůzi a ve znění pozměňovacích návrhů přijatých Senátem jej schválila usnesením č. 902, když se pro něj v hlasování pořadového čísla 32 ze 181 přítomných vyslovilo 98 poslanců a 81 poslanců bylo proti. Ve vyjádření se připomíná, že pozměňovací návrhy Senátu se předmětných ustanovení dotkly pouze okrajově, a to v rovině terminologické, kdy bylo v § 5 odst. 1 slovo "pracovníků" nahrazeno slovem "zaměstnanců".

K podanému návrhu na zrušení ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání předseda Senátu doc. Pithart konstatuje, že Senát neshledal v osvobození od zaplacení zálohy na náklady konkursu v případech, týkajících se mzdových nároků zaměstnanců, porušení čl. 9, čl. 26 a čl. 28 Listiny, když sdílí přesvědčení, že praxe zcela nepochybně ukázala na nutnost zvýšené ochrany mzdových nároků zaměstnanců (což se promítlo v § 32 zákona o konkursu a vyrovnání). Ve vyjádření se připouští, že je otázkou, zda tam, kde navrhovatel není schopen zálohu zaplatit, by nebylo praktické přenést tuto povinnost ze zákona na osoby povinné podat návrh na konkurs (§ 3) tak, aby ji zaplatily ze svého, pokud návrh na prohlášení konkursu nepodaly nebo podaly opožděně, či přenést náklady spojené s činností správce konkursní podstaty na subjekt, který správce ustavil. V závěru předseda Senátu vyslovuje

přesvědčení, že Senát si je vědom skutečnosti, že napadeným ustanovením došlo v daném případě k disproporcí mezi zájmem společnosti na urychleném a spravedlivém průběhu konkursního řízení a právem správce konkursní podstaty na odměnu za práci, kterou vykonal, nesouhlasí však s argumentací o rozporu s čl. 28 Listiny, neboť správce konkursní podstaty nevykonává tuto činnost jako zaměstnanec.

### III.

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

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

### IV.

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

Z předložených sněmovních tisků a těsnopiseckých zpráv, jakož i vyjádření účastníka řízení, bylo zjištěno, že schůze, na níž se o zákonu hlasovalo, se zúčastnil dostatečný počet poslanců, resp. senátorů. Poté, co Senát vrátil návrh předmětného zákona Poslanecké sněmovně, tato zákon schválila ve znění Senátem přijatých pozměňovacích návrhů. Zákon byl přitom přijat potřebných počtem hlasů (když dne 28. ledna 2000 na 21. schůzi pro přijetí návrhu hlasovalo v hlasování č. 538 ze 152 přítomných poslanců 128 a 1 poslanec byl proti, dne 1. března 2000 pro vrácení návrhu zákona s pozměňovacími návrhy hlasovalo v hlasování č. 143 z 53 přítomných senátorů 52 senátorů a 1 senátor se hlasování zdržel, a dne 4. dubna 2000 na své 24. schůzi Poslanecká sněmovna návrh předmětného zákona ve znění pozměňovacích návrhů, přijatých Senátem, schválila usnesením č. 902, když se pro něj v hlasování pořadového čísla 32 ze 181 přítomných vyslovilo 98 poslanců a 81 poslanců bylo proti). Předmětný zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl pod č. 105/2000 Sb. řádně vyhlášen v částce 32 Sbírky zákonů, která byla rozeslána dne 25. dubna 2000, a dle čl. VIII. nabyl účinnosti dne 1. května 2000.

### V.

Dikce napadených zákonných ustanovení je následující:

Dle § 5 odst. 1 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání:  
"Pokud pohledávka navrhovatele vyplývá ze mzdových nároků, je

navrhovatel od zaplacení zálohy osvobozen s výjimkou zaměstnanců uvedených v § 67b."

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

## VI.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

K interpretaci daných ustanovení, a to ve věci, jejímž předmětem byla otázka stanovení odměny a náhrady hotových výdajů obhájci ustanovenému podle § 39 trestního řádu (dále jen "tr. ř."), se Ústavní soud vyjádřil ve stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st.-1/96. Konstatoval, že čl. 40 odst. 3 Listiny představuje speciální ústavní garanci práva na obhajobu, čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny zakotvuje ústavní mechanismus jejího zabezpečení. Podle něj se nejedná o nucenou práci nebo službu v případě jednání uloženého zákonem pro ochranu práv druhých. V případě nutné obhajoby se tudíž nejedná o nucenou práci, protože důvody nutné obhajoby, jakož i postup ustanovení obhájce při jejich naplnění, jsou stanoveny zákonem (§ 36 a násl. tr. ř.), a to pro ochranu



práva na obhajobu (čl. 40 odst. 3 Listiny). Čl. 9 odst. 2 Listiny představuje nástroj ochrany celé řady, svou povahou velmi rozdílných, hodnot (například nástroj ochrany národní obrany, odstraňování důsledků živelních pohrom, nehod, ochrany života, zdraví nebo majetku). Lze si představit situace podle čl. 9 odst. 2 Listiny, ve kterých by k poskytnutí žádné náhrady nedošlo (například při odstraňování důsledků živelních pohrom). Kritériem, jímž by se měl zákonodárce při stanovování náhrad za jednání podle čl. 9 odst. 2 Listiny řídit, není tudíž princip ekvivalence, nýbrž princip proporcionality. Z hlediska ústavního je rozhodné, zdali se případný rozpor mezi rozsahem prací a služeb a náhradou dotýká čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny intenzitou narušující princip proporcionality, tj. způsobem spojujícím nepřiměřenou pracovní zátěž k úrovni přiznané odměny a náhrady hotových výdajů. Ústavní soud v této souvislosti odkázal rovněž na analogický právní názor vyslovený Evropským soudem pro lidská práva ve věci Van der Musselle v. Belgium (1983). Vycházejí z povahy věci, Ústavní soud vyloučil dopad ustanovení čl. 28 Listiny na posouzení dané věci.

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

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

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

Pokud byla jako východisko akceptována teze, dle níž lze správce konkursní podstaty zařadit mezi zvláštní veřejnoprávní orgány, pak z pohledu ústavního je pro danou věc klíčovou otázka ústavních kautel odměňování a úhrada nákladů spojených s výkonem veřejných funkcí.

Tyto kautely jsou dány normativním obsahem, plynoucím z ústavního principu rovnosti (čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny). Při chápání ústavního principu rovnosti se Ústavní soud ztotožnil (a to zejména v nálezech ve věcech vedených pod sp. zn. Pl. ÚS 16/93, Pl. ÚS 36/93, Pl. ÚS 5/95, Pl. ÚS 9/95) s chápáním ústavního principu rovnosti, jak byl vyjádřen Ústavním soudem ČSFR

(R 11, 1992): "Je věci státu, aby v zájmu zabezpečení svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani zde však nesmí postupovat libovolně.

... Pokud zákon určuje prospěch jedné skupiny a zároveň tím stanoví neúměrné povinnosti jiné, může se tak stát pouze s odvoláním na veřejné hodnoty." Ústavní soud tímto odmítl absolutní chápání principu rovnosti, přičemž dále konstatoval: "rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy" (Pl. ÚS 36/93). Obsah principu rovnosti tím posunul do oblasti ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování subjektů a práv. Hledisko první spatřuje tudíž ve vyloučení libovůle. Hledisko druhé vyplývá z právního názoru, vyjádřeného v nálezu ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 4/95: "nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity, zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti. To se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva, např. práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny, některého z politických práv podle čl. 17 a násl. Listiny apod." (shodně Pl. ÚS 5/95). Hlediskem druhým při posuzování protiústavnosti právního předpisu zakládajícího nerovnost je tedy tímto založené dotčení některého se základních práv a svobod. Jinými slovy řečeno, Ústavní soud ve své judikatuře interpretuje ústavní princip rovnosti ve smyslu akcesorické i neakcesorické rovnosti.

Vzhledem k rozmanitosti účelů veřejných funkcí z ústavního pořádku neplynou bez dalšího kautely, týkající se zdrojů odměn a úhrady nákladů spjatých s jejich výkonem, jakož i kautely, týkající se jejich struktury a výše (kupř. dle § 108 notářského řádu ve spojení s § 11 až 14 vyhl. č. 106/2001 Sb., o odměnách a náhradách notářů a správců dědictví, ve znění pozdějších předpisů, odměnu notáře jako soudního komisaře platí ten, kdo žádá o provedení notářského úkonu; stát je jím výjimečně v případě odúmrti). Nicméně z ústavního principu neakcesorické rovnosti, jejímž obsahem je vyloučení libovůle ze strany zákonodárce v rozlišování subjektů a práv, i pro oblast odměňování a náhrady nákladů spjatých s výkonem veřejných funkcí plyne maxima přiměřenosti.

Je-li ústavně konformní účel zákonné úpravy, umožňující konkurs i v případě, kdy v konkursním řízení není zpeněžen žádný majetek z konkursní podstaty a záloha na náklady konkursu nebyla složena, neboť navrhovatel domáhající se prohlášení konkursu byl od této povinnosti osvobozen, nutno pak považovat za porušení ústavního principu neakcesorické rovnosti stav, jenž je tímto vytvořen v zákonné úpravě úhrady hotových výdajů a odměny správci. Ve srovnání s případy, ve kterých v konkursním řízení došlo ke zpeněžení majetku, resp. k zaplacení zálohy na náklady konkursu, a z nichž správcům byly uhrazeny hotové výdaje a odměna, pohledávky správce (úhrada hotových výdajů a odměny) v případech insolventního úpadce a osvobození navrhovatele od povinnosti zaplatit zálohu na náklady konkursu nebudou uspokojeny, neboť majetek podstaty nepostačuje k úhradě nákladů konkursu. Takto vytvořená nerovnost v odměňování a úhradě nákladů, spjatých s výkonem veřejné funkce, je nerovností jednak extrémní (jelikož pro jednu skupinu správců připouští neuhrazení odměny a náhrady

hotových výdajů) a jednak nerovností, již schází jakýkoli účel a smysl (od účelu a smyslu, zakládajícího nerovnost subjektů a práv, na tomto místě nutno odlišit příčiny, způsobující takovouto nerovnost). Toliko jako obiter dictum lze na tomto místě uvést, že obdobně, jak je tomu ve srovnatelných věcech (§ 23 zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů), by v těchto případech byla adekvátní úhrada odměny a hotových výdajů správci ze strany státu.

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

V předmětné věci se přitom jedná o mezezu nepravou, jejímž obsahem je neúplnost psaného práva (jeho absence) ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu principu rovnosti, anebo z pohledu obecných právních principů. Ilustrací způsobu řešení takovéto mezery je náleze ve věci sp. zn. Pl. ÚS 48/95, v němž mezezu vytvořenou nerovností právní úpravy Ústavní soud normativně vyplnil pomocí ústavně-konformní interpretace příslušné zákonné úpravy (argumentu a *minori ad maius*), přičemž návrh na její zrušení, jelikož svojí dikcí nestála v rozporu s ústavním pořádkem, zamítl.

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

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

## VII.

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

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

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

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

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

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

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

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.  
V Brně dne 25. června 2002