

*Následující text má za cíl být neformální podobou ústavní stížnosti sledující derogaci § 32 odst. 3 zák. č. 82/1998 Sb. ve znění pozdějších předpisů, popř. sledující snahu docilení deklarace Ústavního soudu o protiústavnosti současné aplikační praxe v ČR týkající se promlčecí lhůty nároku na náhradu za nemajetkovou újmu způsobenou při výkonu veřejné moci. Text je psán trochu přehnaně emotivně s tím účelem, že takto by podle mě argumentoval stěžovatel, ačkoliv k potvrzeným objektivním tvrzením to může mít místy daleko. Návrh na derogaci se týká jakéhosi obecného případu a bude snad aplikovatelný na jakýkoliv případ.*

Stěžovatel podává tuto ústavní stížnost spolu s návrhem na zrušení zákona podle § 74 zák. č. 182/1993 Sb., neboť aplikací § 32 odst. 3 zák. č. 82/1998 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále ZOS) došlo k protiústavnímu zásahu do jeho základních práv a svobod.

Do českého právního řádu byl § 32 odst. 3, jako doplnění § 31a, přidán novelou č. 160/2006 Sb. Došlo k tomu po mnoho let trvajících výtkách ze strany ESLP, který jasně v několika rozhodnutích (např. Hartman proti ČR) stanovil, že v ČR neexistoval spravedlivý prostředek, tak jak jej judikatura ESLP vyvozuje ze znění čl. 13 Úmluvy, kterým by bylo možné domoci se dostatečného zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou výkonem veřejné moci, zejména průtahy v řízení, které jsou předmětem většiny sporů s Českou republikou před ESLP. Česká vláda (Ministerstvo spravedlnosti) s poukazem na tuto kritiku předložila Parlamentu ČR návrh novely zákona č. 160/2006 Sb. Tím měla Česká republika vyhovět konstantním stížnostem ESLP na nedostatečnou právní ochranu nemajetkové újmy a zařadit se tak mezi státy systematicky naplňující ducha Úmluvy. Podle názoru stěžovatele k tomu však nedošlo a současná úprava je v rozporu nejen s Úmluvou ale i ústavním pořádkem České republiky a to z níže popsanych důvodů.

## I. Nepřiměřené délka promlčecí lhůty

Ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami chráněná práva byla porušena především nepřiměřenou délkou promlčecí lhůty stanovenou § 32 odst. 3 ZOS. Konkrétně toto ustanovení stanovuje šestiměsíční promlčecí lhůtu, jako lhůtu subjektivní.

Kromě jiného novela č. 160/2006 Sb. jako první právní norma explicitně stanovovala vůbec možnost promlčitelnosti peněžitých nároků z nemajetkové újmy. Judikatura NS však až do října 2007 (tedy ještě 18 měsíců po účinnosti novely 160/2006 Sb.) konstantně potvrzovala nepromlčitelnost takových nároků (např. 30 Cdo 1542/2003, 30 Cdo 744/2007, 30 Cdo 792/2007). V roce 2008 však NS (31 Cdo 3161/2008) provedl judikatorní obrat a stanovil na tyto nároky tříletou promlčecí lhůtu. Tím se rozhořela na poli spravedlnosti velká bitva o promlčitelnost nároků z nemajetkové újmy (*její popis a výsledek však není vzhledem k předpokládaným okolnostem předložených případů pro tuto práci podle mého názoru rozhodný, jakkoliv by potvrzení nepromlčitelnosti takových nároků dodalo obrovský derogační důvod stěžovateli, ÚS se však zatím odpovědi na tuto otázku úspěšně vyhýbá – pozn. autora, ne stěžovatele*). Jedním z výslovně uvedených důvodů tohoto judikatorního obratu bylo poukázání na konzistenci promlčitelnosti nároků z nemajetkové újmy se zněním zákona č. 82/1998 Sb., který je podle stěžovatele protiústavní. Samotný fakt, že tato novela byla účinná 18 měsíců proti duchu judikatury NS, je však již dost výmluvný z hlediska snahy zákonodárce o systematické a spravedlivé řešení beroucí v potaz ochranu lidských práv, judikaturu domácí i zahraniční (ESLP). Stěžovatel je toho názoru, že ve snaze obejít zásady spravedlnosti a znemožnit zároveň moci soudní příliš „protistátní“ výklad zákona, přistoupil navrhovatel a zákonodárce k řešení neslučitelnému s ústavním pořádkem.

Úprava § 32 odst. 3 ZOS je řešením popírajícím většinu hodnot a zásad soukromého práva. Především velice hluboce zasahuje zcela neodůvodněně princip rovnosti, který mimochodem je základem distinkce vztahů soukromé a veřejnoprávních. Stát, který je podle občanského zákoníku subjektem soukromoprávních vztahů tu využívá svého silného postavení mimo soukromé právo a legislativní činností tak ohýbá soukromé právo ku svému prospěchu bez legitimního důvodu, čímž je porušen princip soukromoprávní metody regulace vztahů v občanském právu a mění se téměř až v administrativně právní metodu regulace, kdy jeden subjekt vztahu diktuje podmínky subjektu druhému. Stát se tak čtyřnásobně zkrácenou subjektivní promlčecí lhůtou oproti obecné úpravě v občanském zákoníku snaží vyhnout běžnému závazku každého právního státu, ke kterému ho navíc zavazují mezinárodní závazky. Tuto úpravu tedy považuje stěžovatel za porušení principu materiální rovnosti, kterým se navíc ÚS již v minulosti zabýval a shledal jej, u rozdílného nakládání na jedné straně s poškozenými majetkovou škodou a poškozenými nemajetkovou újmou na straně druhé, nepřipustným. Např. v nálezu II. ÚS 3168/09 říká: „*Ústavní princip rovnosti zakotvený v čl. 1 Listiny, dle něhož jsou lidé svobodní a rovni v důstojnosti i právech, a komplementárně vyjádřený článkem 3 Listiny, jakožto princip zákazu diskriminace v přiznaných základních právech, interpretuje Ústavní soud ve své judikatuře z dvojího pohledu. První je dán požadavkem vyloučení libovůle v postupu zákonodárce při odlišování skupin subjektů a jejich práv, druhý pak požadavkem ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování, tj. nepřipustnosti dotčení některého ze základních práv a svobod odlišováním subjektů a práv ze strany zákonodárce. V naznačeném směru Ústavní soud neshledává žádný důvod, který by byl způsobilý odůvodnit nerovnost v přístupu k jednotlivým skupinám poškozených..... Zákonodárce také postup zakládající uvedenou nerovnost ničím nezodůvodnil.*“ Uznávajíc stejný princip je stěžovatel toho názoru, že § 32 odst. 3 ZOS je stejným porušením principu rovnosti a zákazu diskriminace zakotveným v čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny.

S touto diskriminací určité skupiny poškozených je rovněž důležitá otázka porušení principu obecnosti zákona, jako jednoho z poznávacích znaků právního státu, jak ji načrtl ve své judikatuře ÚS (např. Pl. ÚS 27/09, nebo Pl. ÚS 24/08). Podle názoru stěžovatele stát ze svého mocenského postavení zákonodárce neodůvodněně privilegoval jednu skupinu škůdců, čímž ohrozil princip obecnosti zákona.

Akceptováním takovéto právní úpravy by ÚS dal vzniknout nebezpečnému precedentu, kdy čistě soukromoprávní vztahy by byly zcela bez racionálního důvodu podrobeny pro stát příznivějšímu právnímu režimu, protože ten samý stát disponující zákonodárnou mocí takto změnil soukromé právo, bez ohledu na legislativní zásady právního odvětví. Tím je porušen rovněž princip předvídatelnosti práva, kterým je vázán i zákonodárce.

Ustanovení § 32 odst.3 ZOS navíc působí v odvětví soukromého práva naprosto nesystematicky. Obecně se u stanovování délky promlčecí lhůty dá vysledovat racionální princip, že čím silnější a svojí právní situací jistější subjekt na poli soukromého práva je, tím delší promlčecí lhůta reguluje nároky v jeho právních vztazích (srovnání např. § 387 a násl. obchodního zák. s § 101 OZ). Tento racionální a vzhledem k účelu promlčení zcela racionální princip je však skrze § 32 odst. 3 podle stěžovatele zcela porušen do očí bijící nelogičností spočívající v mnohonásobně kratší promlčecí lhůtě pro vztahy, kde subjektem povinným plnit může být jen subjekt v soukromém právu nad všechny silnější a právně jistější. Proto je samotná právní úprava porušením principu legitimního očekávání (spočívající mimo jiné v racionálním zákonodárci). Navíc je taková situace obecně porušením principu právní jistoty, který kladla poslanecká sněmovna jako hlavní účel přijímání této úpravy (zák. č. 82/1998 Sb. i novely č. 160/2006 Sb.). Právní úprava měla, jako odpověď na výtky ESLP, prosvítit nejasné nárokování přiměřeného zadostiučinění (sněmovní tisk 1117/0 IV. volebního období), výsledek je však přesně opačný a problematický zákon princip právní jistoty společnosti výrazně narušuje.

## II. Protiústavní konstrukce procesu nárokování peněžitého přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle ZOS

Zvláště pak protiústavní charakter nabude § 32 odst. 3 ZOS ve spojení §§ 14 a 15 ZOS popisujících proces nárokování.

Zde se jasně ukazuje, že ČR selhala při vytváření „účinného právního prostředku nápravy před národním orgánem“ podle čl. 13 Úmluvy, tak jak jej definoval ESLP, aby nedocházelo k porušování Úmluvy, zejm. čl. 5 a 6, v důsledku nedostatečné vnitrostátní právní ochrany lidských práv. Sám ESLP již krátce po začátku účinnosti novely č. 160/2006 Sb. v řízení Vokurka proti České republice vyslovil své obavy nad efektivitou tohoto prostředku, zejména z důvodů průtahů v tomto řízení. Nicméně se hlouběji odmítal touto otázkou zabývat z důvodu její předčasnosti. Kritéria, kterými se řídí při hodnocení účinnosti právního prostředku nápravy však opakovaně uvedl ve své judikatuře (*Mifsud proti Francii* (rozh.) [velký senát], č. 57220/00, ESLP 2002-VIII, *Slaviček proti Chorvatsku* (rozh.), č. 20862/02, ESLP 2002-VIII, a *Andrášik a ostatní proti Slovensku* (rozh.), č. 57984/00 a další, ESLP 2002-IX) a v rozhodnutí Vokurka proti ČR takto: „*Takové právní prostředky nápravy musejí nejen v teorii, ale též v praxi vykazovat dostatečný stupeň jistoty, jinak o nich nelze tvrdit, že jsou v požadované míře účinné a dostupné. Stejně tak se tato ustanovení musejí aplikovat s jistou mírou pružnosti a bez přílišných formalizmů.... To zejména znamená, že Soud musí realisticky přihlédnout nejen k právním prostředkům nápravy upraveným v teoretické rovině v právním pořádku dotyčné smluvní strany, ale také k jeho právním a politickým souvislostem a k osobní situaci stěžovatelů.*“ Znění úpravy § 32 odst. 3 ZOS ve spojení s §§ 14 a 15 ZOS, porušuje podle názoru stěžovatele většinu těchto podmínek.

Jistota úspěchu a účinnost nárokování přiměřeného zadostiučinění podle ZOS jsou minimálně diskutabilní. Konstrukce dvou překrývajících se lhůt §§ 32 odst. 3 a 15 odst. 2 musí nutně ve společnosti vyvolat dojem o téměř „nedobytnosti“ jejich práv vůči státu. Při prostém jazykovém výkladu se může promlčecí lhůta fakticky zmenšit na několik dnů či týdnů, což vymahatelnost práva značně snižuje. Nehledě na hmotněprávní charakter této lhůty, což ji opět zkracuje o dobu přepravy. Při jiném než jazykovém výkladu, lze sice tyto problémy překonat, laická veřejnost však s může jen těžko s takovou alternativou počítat a nepopíratelným faktem je, že výslovné znění zákona a bezpochyby i přístup úředníků, kteří jak sám ESLP poznamenal jen těžko mohou být nepodjatí, je důvodem rezignace řady poškozených při ochraně svých práv. Tím je podle názoru stěžovatele porušena podmínka přiměřené jistoty úspěchu, jak ji definoval ESLP, a tím je porušen čl. 13 Úmluvy. Tento závěr pro případy poškozených nezákonnou vazbou, když řekl: „*Ve věci Crabtree proti České republice (č. 41116/04, § 28-29 a 52-53, 25. února 2010) Soud rozhodl, že ani jedna ze dvou vládou uváděných možností (§ 13 OZ nebo zák. č. 82/1998 b.) není v praxi dostatečně jistá a nenabízí přiměřené vyhlídky na úspěch, jak to vyžaduje příslušná judikatura, a že tudíž došlo k porušení článku 5 odst. 5 Úmluvy.*“

Další podmínkou uvedenou výše je přístup k prostředkům nápravy bez přílišných formalismů. Tuto podmínku porušuje česká úprava zejména § 15 odst.2 ZOS, který zcela neodůvodněně znemožňuje poškozenému se obrátit na soud po dobu šesti měsíců a to i přesto, že jeho nároku nebylo orgánem podle § 6 ZOS vyhověno. Tím je opět zcela iracionálně diskriminována určitá skupina poškozených, což je v rozporu s čl. 3 Listiny. Priorní nutnost uplatnění nároku u dlužníka je věc v soukromém právu běžná, aby však musel poškozený čekat, navíc stejně dlouhou dobu, jaká je promlčecí lhůta jeho nároku, považuje stěžovatel naprosto nepřiměřený zásah do jeho práva na soudní ochranu a porušení čl. 13 Úmluvy. Oficiálním důvodem je snížení nápadu žalob na soud, tomu však šestiměsíční lhůta nemožnosti obrátit se na soud po prvním uplatnění nároku nijak nepomůže, a tudíž je tato

povinnost uložena nepřiměřeně. Takováto konstrukce má však podle stěžovatele zcela účelově jen ten důsledek, že řadu lidí odradí od případného podání žaloby na stát.

Z výše uvedených důvodů je stěžovatel toho názoru, že předmětná úprava je rozporu se závazky čl. 13 Úmluvy, které na sebe ČR přijala, a to o to více, že úprava Listiny a judikatura ESLP měly být hlavním materiálním pramenem práva.

Tato úprava dále podle stěžovatele porušuje i generální omezení zákonodárce dané mu čl. 4 Listiny. Promlčení nároků na náhradu škody (i nemajetkové újmy) lze bezpochyby brát jakožto omezení základních práv a svobod, ačkoliv se v některých případech může jednat o nepřímé omezení, které však velmi výrazně snižuje standart ochrany těchto práv. Proto se i na ustanovení o promlčení, obzvláště mimosmluvní odpovědnosti státu, musí vztahovat obecná ustanovení Listiny zejména pak čl. 4 odst. 4 zakotvující zásadu přiměřenosti. Předmětná úprava je pak zcela jasně v rozporu s tímto článkem, neboť zcela nepřiměřeně účelu (posílení právní jistoty ve společnosti jakožto účelu promlčení) omezuje některá základní práva zakotvená např. v čl. 7, 8 a 10 ve spojení s článkem 36 zejm. odst. 1 a 3. Dochází zde dokonce podle názoru stěžovatele ke zneužití omezení (promlčení) k jinému účelu než k jakému slouží, což čl. 4 odst. 4 ve větě druhé výslovně zakazuje.

Ve všech až doposud uvedených důvodech spatřuje stěžovatel obrovský zásah do svých základních práv a svobod a navrhuje Ústavnímu soudu z těchto důvodů předmětný zákon zrušit. Dosáhnout nápravy podle něj totiž nelze jinak. Při vědomí čl. 9 odst. 3 Ústavy je toho názoru, že ústavně konformní interpretace a aplikace ZOS není možná. Zásah zákonodárce do základních práv a svobod, zejm. do čl. 36 odst.3 Listiny, čl. 5 odst. 5 a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, je takové ráže, že zcela obrací účel těchto ustanovení i samotného ZOS. Všemi ústavně garantovanými právy na náhradu škody (i nemajetkové újmy) způsobené státem mají za účel zvýšenou ochranu a „dobytnost“ těchto práv proti obecné občanskoprávní úpravě. Zákonná úprava ZOS však tento účel vůbec nenaplnuje, ba jej dokonce úmyslně hatí a zákonodárce skrze ni snižuje výrazně úroveň ochrany osobnostních práv v ČR. Stěžovatel nemá pochyb o tom, že se tak děje z důvodů zjištěných, ušetřit finanční prostředky, které by stát musel vynaložit v prohraných soudních řízeních. Raději se tedy uchýlil ke snížení hodnoty těchto práv takovým způsobem, že mohou obecné soudy jen těžko této nespravedlnosti bránit. Současnou právní úpravu bere stěžovatel jako klasický příklad denegatio iustitiae.

Že obecné soudy nejsou schopny tuto nespravedlnost napravit, ale často ji ještě přizívají lze snadno ukázat poslední judikatuře obecného soudnictví zabývající se promlčením nároků z nemajetkové újmy.

Jasným takovým příkladem může být právní věta rozsudku NS 30 Cdo 1269/2009: *„Otázku, zda v konkrétním případě došlo k promlčení nároku na vydání přiměřeného zadostiučinění podle § 31a odst. 3 z.č. 82/1998 Sb., je třeba vždy posoudit jako otázku předběžnou, aniž by musela být vznesena námitka promlčení. Jedná se totiž o podmínku aplikovatelnosti tohoto ustanovení.“* Tímto je v žalobách o mimosmluvní odpovědnost státu de facto promlčení změněno na prekluzi a ztrácí tím naprosto svůj soukromoprávní charakter. Takovouto aplikací ZOS dochází přesně k onomu obcházení soukromého práva, které stěžovatel považuje za protiústavní. Situace poškozeného státem je tak dána výrazně horší stupeň než situace poškozeného jiným subjektem. Z toho se dá logicky vyvodit, že v případech promlčení stát platit přiměřené zadostiučinění nebude, a to ani nejspíše v těch nejhrubších případech porušení osobnostních práv. Tímto judikátem je rovněž popřena možnost obecných soudů na námitku promlčení aplikovat § 3 OZ pojednávající o nutnosti souladu výkonu práv s dobrými mravy, které jsou jednou z hlavních legislativních zásad soukromého práva. Předmětnou úpravou a interpretací S tak dochází k obcházení zásady dobrých mravů, čímž se celá tato intepretace posouvá do protiústavní roviny, jak sám nedávno

judikoval ÚS. „Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být - jako v dané věci - značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité, přičemž v rovině jednoduchého práva je nutné za účelem dodržení shora uvedených principů posuzovat individuální okolnosti daného případu též prizmatem kogentního ustanovení § 3 odst. 1 OZ, které je v rovině jednoduchého – podústavního práva odrazem shora vymezeného ústavního požadavku nalezení spravedlivého řešení..... O jednání vykazujícím znaky přímého úmyslu poškodit druhého účastníka by ovšem nebylo možno uvažovat z okolností a důvodů, z nichž je vznik uplatněného nároku dovozován, nýbrž jen z konkrétních okolností, za nichž byla námitka promlčení tohoto nároku uplatněna. Ústavněprávně je ust. § 3 odst. 1 OZ oním místem, skrze které jsou obecné soudy povinny nechat proniknout ideje materiálního právního státu do interpretace a aplikace podústavního práva. V nálezu sp. zn. I. ÚS 643/04 ze dne 6. 9. 2005 (N 171/38 SbNU 367) uvedl Ústavní soud, že vznesení námítky promlčení zásadně dobrým mravům neodporuje; mohou však nastat situace, kdy uplatnění této námítky je výrazem zneužití práva na úkor účastníka, který marné uplynutí promlčecí doby nezavinil a vůči němuž by za takové situace zánik nároku v důsledku uplynutí promlčecí doby byl nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil.“ Tyto teze popsané ÚS v nálezu II. ÚS 3168/09 se podle názoru stěžovatelky přesně vztahují na popisovanou problematiku.

Praxe i judikatura vyvolané úpravou ZOS ve věcech promlčení nároků z nemajetkové újmy nabírají zcela jistě protiústavní směr a jelikož podle názoru stěžovatele nelze tuto situaci napravit mírnějším způsobem, navrhuje stěžovatel Ústavnímu soudu zrušit § 32 odst.3 ZOS.

Přímo použitá judikatura:

- II. ÚS 309/95
- II. ÚS 3168/09
- III. ÚS 1275/10
- II.ÚS 3686/10
- III.ÚS 286/11
- III.ÚS 3451/10
- Hoření proti České republice(stížnost č. 31806/02)
- Hartman proti České republice
- Vokurka proti České republice
- Antoni proti České republice (stížnost č. 18010/06)
- Žirovnický proti České republice(stížnost č. 23661/03)
- Crabtree proti České republice (č. 41116/04)
- 25 Cdo 1896/2009
- 30 Cdo 1269/2009
- 31 Cdo 3161/2008
- 30 Cdo 3512/2009
- 25 Cdo 736/2008

