

NÁLEZ

Ústavního soudu České republiky

Jménem České republiky

Ústavní soud České republiky rozhodl dne 24. září 1996 v plénu ve věci návrhu IV. senátu Ústavního soudu České republiky na zrušení ustanovení § 250f občanského soudního řádu

takto:

Ustanovení § 250f zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem 1. května 1997.

Odůvodnění:

I.

Usnesením sp. zn. IV. ÚS 252/95 ze dne 13. června 1996 přerušil IV. senát Ústavního soudu (dále jen "senát") řízení ve věci ústavní stížnosti J. M. Stížnost směřuje proti rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 29 Ca 393/94 - 24 ze dne 7. 8. 1995. Důvodem přerušení řízení byla skutečnost, že senát po opětovném a podrobném zvážení všech skutečností a zejména pak s přihlédnutím k rozhodnutím Evropského soudu pro lidská práva dospěl k závěru, že ustanovení § 250f občanského soudního řádu (dále jen "o. s. ř.") je ve své podstatě neústavní a že tuto neústavnost nelze eliminovat toliko výkladem a apelováním na jeho přísné a sporadické využívání.

Výše uvedený závěr opírá senát zejména o tu skutečnost, že správní soudnictví České republiky je koncipováno jako řízení jednoinstanční, bez možnosti jakéhokoliv, byť i mimořádného, opravného prostředku. K častému argumentu soudů, že ustanovení čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") sice stanoví, že jednání před soudem je ústní a veřejné, avšak výjimky stanoví zákon, zastává senát názor, že toto oprávnění zákonodárce je nezbytné vykládat ve všech dalších souvislostech, zejména se zřetelem k ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva"). Uvedené ustanovení Ústavy chápe senát tak, že zákon může vyloučit veřejnost a účast osoby, které se věc týká, jen v některých stupních řízení, např. u řízení odvolacího nebo kasačního. Princip veřejnosti jednání však musí být respektován alespoň v jedné instanci. V této souvislosti poukazuje senát na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Hakansson z roku 1986 (A - 99) a na některá další stanoviska tohoto soudu. Podle názoru senátu nelze akceptovat častou námitku soudů, že obdobným řízením je např. i řízení podle § 243a o. s. ř. a některá další, neboť zde se jedná o řízení, kde již nejméně u jedné instance byl účastník řízení vyslechnut.

Pokud platná právní úprava správního soudnictví, konkrétně pak § 250f o. s. ř., umožňuje nenařizovat jednání, přestože jsou správní senáty všech stupňů soudů prvním a jediným soudním tribunálem, u kterého je realizováno právo na soudní ochranu, je senát toho názoru, že toto ustanovení je v rozporu s čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

V neposlední řadě senát argumentuje tím, že neveřejným projednáním věci a neexistencí jakéhokoliv opravného prostředku proti rozhodnutí vydanému v takovém řízení je účastník zbaven jakékoli možnosti domáhat se respektování zásad fair procesu, např.

namítnout podjatost soudce, požadovat tlumočnicka atd. Ze všech výše uvedených důvodů rozhodl senát podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu o přerušení řízení a podal plénu Ústavního soudu návrh na zrušení ustanovení § 250f o. s. ř.

II.

Ve vyjádření, které k návrhu podala Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky dne 22. 7. 1996 a které je podepsáno předsedou sněmovny Milošem Zemanem, se uvádí, že řízení podle části páté o. s. ř. je koncipováno jako specificky upravený proces, při kterém soud vychází z právního stavu, který tu byl v době vydání rozhodnutí správního orgánu. Negativní enumerace v § 248 o. s. ř. představuje Ústavou dovolený průlom do obecného principu, neboť z pravomoci soudu je zakázáno vyloučit jen věci uvedené v čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny. Podle názoru Poslanecké sněmovny ustanovení § 250f o. s. ř. sice prolamuje zásadu bezprostřednosti a ústnosti soudního procesu, na druhé straně však vyhovuje požadavkům kasačního rozhodování, kde se dokazování neprovádí a soudu nepřisluší rozhodnutí správního orgánu ani měnit, ani potvrzovat. Podmínky pro použití tohoto ustanovení je ovšem třeba vykládat přísně a restriktivně. Celé ustanovení je pak nutné rovněž vykládat v kontextu s ustanovením § 250j odst. 2 o. s. ř. tak, že případy, které nejsou kryty tímto ustanovením, pokrývá právě ustanovení § 250f o. s. ř. Podle mínění Poslanecké sněmovny je problém spíše v tom, že napadené ustanovení bývá zřejmě v řadě případů soudu užíváno ve snaze zjednodušit a urychlit řízení, že se však nakonec takový postup ukáže jako nesprávný. Za neústavní proto považuje Poslanecká sněmovna aplikaci ustanovení § 250f o. s. ř., nikoli však jeho vlastní text.

V závěru vyjádření se konstatuje, že zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Federálního shromáždění dne 5. 11. 1991, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen. V dodatečném vyjádření ze dne 6. 9. 1996 pak Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky vyslovila souhlas s tím, aby ve věci bylo rozhodnuto bez ústního jednání, jak to umožňuje ustanovení § 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Ve vyjádření, které na žádost Ústavního soudu podalo Ministerstvo spravedlnosti České republiky dne 22. 7. 1996 a které je podepsáno ředitelem legislativního odboru JUDr. Milanem Kamlachem, se uvádí, že napadené ustanovení vychází z potřeb správního soudnictví jako kasační kontroly zákonitosti rozhodnutí správního orgánu a z podstatných odlišností správního soudnictví od občanského a trestního řízení. Tato zásadní odlišnost spočívá především v tom, že skutkový stav je v době podání žaloby k soudu stabilizován a nelze jej měnit. Soud je vázán skutkovým stavem tak, jak jej zjistil správní orgán, nemůže sám činit nová skutková zjištění a na jejich základě rozhodovat o věci samé. Byla-li skutková zjištění nedostatečná a neumožňují-li posoudit, zda rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, má soud takové rozhodnutí zrušit i tehdy, budou-li účastníci činit návrhy na doplnění dokazování. Dále se ve vyjádření poukazuje na nutnost posuzovat napadené ustanovení v kontextu s ustanovením § 250j odst. 2 o. s. ř., kdy soud rozhoduje po jednání.

Ve vyjádření Ministerstva spravedlnosti se dále upozorňuje na to, že § 250f o. s. ř. se vztahuje nejen na případy jednoduché, ale i na případy, kdy napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů. Pokud jde o "jednoduchý případ", podřazuje soudní praxe pod tento pojem i případy, kdy je naopak nepochybné, že skutkový stav orgánem veřejné správy správně zjištěn nebyl. Pokud jde o rušení rozhodnutí z důvodů jeho nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost, řadí sem soudní praxe různorodé spektrum hmotněprávních a procesněprávních vad správních aktů, jimž je společné, že z nich nelze spolehlivě zjistit, zda a jak zasáhly do práv a povinností žalobců. Do

skupiny nepřezkoumatelných rozhodnutí pro nedostatek důvodů pak soudní praxe zahrnuje především případy, kdy odůvodnění chybí, ačkoliv tuto náležitost v konkrétní věci procesní předpis stanoví, jakož i případy, kdy správní orgán mohl a měl užít volné úvahy, ale potřebná zjištění k této úvaze neprovedl.

Podle názoru Ministerstva spravedlnosti není smyslem § 250f o. s. ř. odnětí práva na veřejné projednání věci tam, kde může být přímá účast sporných stran jakkoliv ku prospěchu věci, ale účelem je omezit projednávání věci tam, kde je nepochybné, že jednání by bylo bezúčelné a nemohlo by mít žádný vliv na výsledek soudního řízení. Z tohoto pohledu proto lze toto ustanovení považovat za zákonnou výjimku ve smyslu ustanovení čl. 96 odst. 2 Ústavy, aniž by bylo v rozporu s účelem práv garantovaných čl. 38 odst. 2 Listiny. Přitom je nepochybné, že systém správního soudnictví České republiky není v plném souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, kterou je Česká republika jako členský stát Rady Evropy vázána, neboť přezkum zákonnosti rozhodnutí správních orgánů obecnými soudy podle části páté o. s. ř. je nepostačující, pokud mu nepředchází rozhodování nezávislého a nestranného orgánu, který by měl pravomoc rozhodovat nejen z hlediska právního, ale i z hlediska skutkového. Řešení tohoto problému je však mimořádně náročné, souvisí s fungováním celé exekutivy, s její strukturou, s územním uspořádáním státu i s vymezením působnosti Nejvyššího správního soudu. Je tedy nesporné, že zrušení samotného ustanovení § 250f o. s. ř. by samo o sobě nevedlo k posílení zásad spravedlivého procesu ve správním soudnictví, ale vedlo by často pouze k formálním úkonům, které by však značně zatížily soudy. Ze všech těchto důvodů doporučuje Ministerstvo spravedlnosti pečlivě zvážit návrh senátu. V případě, že Ústavní soud dospěje k závěru o neústavnosti napadeného ustanovení, považuje Ministerstvo spravedlnosti za nezbytné poskytnout delší čas pro to, aby bylo možno vytvořit podmínky pro řádný výkon správního soudnictví.

III.

Po vyhodnocení všech výše uvedených stanovisek a vyjádření dospělo plénum Ústavního soudu k závěru, že návrh senátu je důvodný. Neústavnost ustanovení § 250f o. s. ř. přitom nevyplývá z rozboru tohoto ustanovení samotného, ale zejména z podstaty existující úpravy správního soudnictví v České republice. Správní soudnictví je koncipováno jako jednoinstanční řízení, bez možnosti řádných či mimořádných opravných prostředků. Správní senáty obecných soudů všech stupňů jsou tedy prvním, ale také jediným soudním tribunálem, u kterého je realizováno právo na soudní ochranu. Pokud platná právní úprava, konkrétně § 250f o. s. ř., umožňuje při této organizaci správního soudnictví jednání nenařídít, přičemž záleží jen na úvaze soudu, a názor účastníků na potřebnost či nutnost jejich slyšení je právně bezvýznamný, pak takový stav nerespektuje ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Na tomto názoru Ústavního soudu nemůže nic změnit ani skutečnost, že ve správním soudnictví soudy přezkoumávají pouze zákonnost rozhodnutí a jsou vázány skutkovým stavem tak, jak byl zjištěn správními orgány. Ve správním soudnictví nelze odhlédnout od skutkových zjištění, resp. nelze se omezit jen na zkoumání zákonnosti rozhodnutí, aniž by se soud zabýval také otázkami skutkovými. To vyplývá mimo jiné i z ustanovení § 250j odst. 2 o.s.ř., který ukládá soudu posoudit, zda zjištění skutkového stavu je dostačující k posouzení věci a zda zjištění skutkového stavu, ze kterého vycházelo rozhodnutí správního orgánu, není v rozporu s obsahem spisů. Pokud tomu tak není, je soud povinen napadené správní rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení. Při takovém hodnocení a zjišťování může být přímá účast sporných stran pouze ku prospěchu věci. V tomto směru lze

odkázat též na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva z roku 1994 ve věci Fredin (A - 280), kde soud přes námitku státu, že Nejvyšší správní soud může rozhodnutí pouze anulovat, nemůže je však nahradit jiným rozhodnutím, a tedy může věc rozhodnout jen na základě spisů a bez vyslechnutí stěžovatele, jasně uvedl, že je-li Nejvyšší správní soud prvním a jediným soudním tribunálem, který ve věci rozhodoval, je neveřejné projednání věci porušením čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Soud rovněž konstatoval, že posouzení právních otázek není možné bez toho, aniž by bylo přihlédnuto k relevantním otázkám skutkovým.

Veřejnost řízení chrání strany před tajnou justicí vymykající se kontrole veřejnosti a je také jedním z prostředků pro vytvoření a zachování důvěry k soudům (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Pretto z roku 1983, A - 71). Z hlediska ústavního lze připustit, aby jednání nebylo nařizováno v případech, kdy se strany výslovně nebo mlčky tohoto práva vzdaly (viz podobně rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Hakansson a Sturesson z roku 1990, A - 171) - např. způsobem, jakým tuto věc řeší zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v ustanovení § 44 odst. 2.

Plénum Ústavního soudu se ztotožňuje rovněž s názorem, který senát vyslovil v závěru svého usnesení o přerušení řízení, tj. že neveřejné projednání věci a absence jakéhokoli opravného prostředku proti rozhodnutí, které bylo v takovém řízení vydáno, zbavuje účastníka možnosti dožadovat se respektování zásad fair procesu, tedy např. namítnout podjatost soudce, požadovat tlumočení do mateřského jazyka atd. V této souvislosti plénum Ústavního soudu pouze poznamenává, že tento ústavněprávní problém vzniká i u neveřejných jednání v jiných oborech soudnictví.

Na druhé straně si je Ústavní soud vědom toho, že z hlediska dodržování základních lidských práv je problematický především existující systém správního soudnictví v České republice, ve kterém neexistence nezávislého orgánu, který by rozhodoval "o právu samém", ve spojení s omezenou jurisdikcí soudů, je v rozporu se závazky, které pro Českou republiku vyplývají z ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ústavní soud si je plně vědom, že takovým orgánem se těžko mohou stát správní senáty obecných soudů v dnešní podobě. Nedomnívá se rovněž, že nápravu existujícího stavu může přinést jen samotné zrušení ustanovení § 250f či jiného dílčího ustanovení o. s. ř. Je si rovněž vědom toho, že zřejmě bude nezbytná úprava pozitivní, když z hlediska ústavního nepochybně obstojí zrušení správního rozhodnutí bez jednání ve věcech nepřezkoumatelných a postrádajících odůvodnění, stejně jako řízení konané tímto způsobem s výslovným či jinak vyjádřeným souhlasem účastníků. V neposlední řadě pak je zřejmé i to, že zrušení napadeného ustanovení bude pro soudy znamenat zvýšení jejich zatížení, a to i v případě, bude-li doprovázeno uvedenou pozitivní úpravou.

Všechny naznačené problémy a souvislosti však jsou podle názoru Ústavního soudu pouze důvodem k odložení vykonatelnosti výroku o zrušení ustanovení § 250f o. s. ř. Nic však nemění na zásadním názoru, že z důvodů výše uvedených je toto ustanovení jako neústavní třeba zrušit.

Předseda Ústavního soudu České republiky:

JUDr. Kessler v. r.