



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 76

Rozeslána dne 23. července 2003

Cena Kč 22,-

O B S A H:

210. Nález Ústavního soudu ze dne 24. června 2003 ve věci návrhu na zrušení ustanovení § 12a odst. 5 věty druhé zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů
 211. Nález Ústavního soudu ze dne 9. července 2003 ve věci návrhu na zrušení ustanovení § 1 odst. 2 písm. b), § 2 odst. 2 věty druhé, § 3, § 4 odst. 2 písm. b), § 5 odst. 2 věty druhé a § 6 zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů
-

210

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 24. června 2003 v plénu o návrhu Nejvyššího soudu, zastoupeného předsedou senátu 29 JUDr. Zdeňkem Krčmářem, na zrušení ustanovení § 12a odst. 5 věty druhé zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů,

takto:

1. Ustanovení § 12a odst. 5 věty druhé zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, vyjádřené slovem „peněžitou“ se zrušuje dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

2. Ve zbývajících částech se návrh zamítá.

Odůvodnění

I.

Dne 2. 12. 2002 byl Ústavnímu soudu doručen návrh 29. senátu Nejvyššího soudu, jímž se navrhovatel domáhá zrušení ustanovení § 12a odst. 5 věty druhé zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění zákona č. 122/1993 Sb., č. 42/1994 Sb., č. 74/1994 Sb., č. 117/1994 Sb., č. 156/1994 Sb., č. 224/1994 Sb., č. 84/1995 Sb., č. 94/1996 Sb., č. 151/1997 Sb., č. 12/1998 Sb., č. 27/2000 Sb., č. 30/2000 Sb., č. 105/2000 Sb., č. 214/2000 Sb., č. 368/2000 Sb., č. 370/2000 Sb., a č. 120/2001 Sb. (dále též „zákon o konkursu a vyrovnání“), vyjádřené slovy: „Proti usnesení o zamítnutí návrhu na prohlášení konkursu pro nedostatek majetku se může odvolat i věřitel, který doloží, že má za dlužníkem peněžitou pohledávku.“

Navrhovatel uvedl, že pod sp. zn. 29 Odo 184/2001 projednává dovolání věřitele proti usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 1. 2001 č. j. 2 Ko 172/2000-32 ve věci vedené u Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 26 K 72/2000 [návrh dlužníka G. and C. C., a. s. v likvidaci, (dále jen „dlužník“) na prohlášení konkursu]. Při projednání tohoto dovolání dospěl navrhovatel k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s Ústavou České republiky (dále jen „Ústava“). Domáhá se proto podle ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, jeho zrušení.

K tomuto návrhu vedly Nejvyšší soud následující důvody. Likvidátor dlužníka podal u Krajského soudu v Plzni dne 27. 9. 2000 návrh na prohlášení konkursu na majetek dlužníka s tím, že společnost je předlužena a nedisponuje žádným majetkem. Krajský soud usnesením ze dne 4. 10. 2000 č. j. 26 K 72/2000-12 zamítl návrh na prohlášení konkursu na majetek dlužníka pro nedostatek majetku. Uvedené rozhodnutí napadla odvoláním věřitelka Č. o. b., a. s. Vrchní soud v Praze usnesením ze dne 26. 1. 2001 č. j. 2 Ko 172/2000-32 její odvolání odmítl, maje ji podle ustanovení § 218 odst. 1 písm. b) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném před 1. 1. 2001, (dále jen „o. s. ř.“) za osobu, která není k odvolání oprávněna.

Navrhovatel uvádí, že ustanovení § 12a odst. 5 zákona o konkursu a vyrovnání přiznává legitimaci k podání odvolání proti usnesení o zamítnutí návrhu na prohlášení konkursu pro nedostatek majetku jednak dosavadním účastníkům řízení, jsou-li jimi navrhovatel a další navrhovatelé, jednak věřiteli, který doloží, že má za dlužníkem peněžitou pohledávku. Vychá-

zí tak ze standardního výkladu účastenství v první fázi konkursního řízení podávaného soudní praxí na základě stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu, uveřejněného pod č. 52/1998 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek. Podle uvedeného stanoviska není v konkursním řízení ani přiměřeně použitelné ustanovení § 90 o. s. ř. Zákon o konkursu a vyrovnání má samostatné ustanovení, jímž vymezuje účastníky řízení, a okruh účastníků řízení je dále definován uvedením osob k podání návrhu (dalšího návrhu) na prohlášení konkursu oprávněných. Proto není namístě definovat účastníka konkursního řízení způsobem jiným. Ustanovení § 12a odst. 5 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání (dále též „napadená věta“) ani jiná ustanovení citovaného zákona však v dané souvislosti neposkytují odpověď na některé základní otázky. Především nelze zjistit, odkdy osobám uvedeným v daném ustanovení plyne lhůta k podání odvolání. Usnesení, proti němuž mají podat odvolání, se jim nedoručuje. Není též zřejmé, kdy tato lhůta uplyne. Dále lze mít pochybnosti, zda pro takové odvolatele platí stav řízení v době, kdy jejich odvolání dojde soudu. O ostatních navrhovatelích to stanoví zákon o konkursu a vyrovnání v ustanovení § 4 odst. 4 výslovně. Tím se údajně vytváří prostor k tomu, aby se řízení před odvolacím soudem (v rozporu s principem dvouinstančnosti řízení) stalo řízením v prvním stupni. Zákon totiž právo odvolání nepřiznává každému, kdo tvrdí, že je věřitelem dlužníka, nýbrž jen tomu, kdy pohledávku za dlužníkem doloží. Je zřejmé, že podáním odvolání se příslušná osoba stává účastníkem odvolacího řízení. Nepodá-li však současně další návrh (§ 4 odst. 4 zákona o konkursu a vyrovnání), není jasné, jakým způsobem a s jakými procesními právy a povinnostmi se bude podílet na novém řízení před soudem prvního stupně, jestliže s odvoláním uspěje, zamítavé rozhodnutí bude zrušeno a věc vrácena soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

Navrhovatel proto tvrdí, že napadené ustanovení je v rozporu s čl. 1 Ústavy a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále i „Listina“). Shora uvedené pochybnosti vedou navrhovatele k závěru, že napadená věta je v rozporu s principem právní jistoty. Princip rovnosti účastníků je dle něj narušen tím, že napadená věta vede ve svých důsledcích k rozdílnému zacházení s účastníky konkursního řízení. Rozdílné zacházení však není podloženo žádným zákonným hlediskem, jež by je ospravedlňovalo. Konečně též tvrdí, že osoba, která jako věřitel s peněžitou pohledávkou za dlužníkem vstoupí do řízení až tím, že ve smyslu napadené věty podá odvolání proti usnesení o zamítnutí návrhu na prohlášení konkursu pro nedostatek majetku, se buď stane účastníkem konkursního řízení pouze pro jeho odvolací stadium, nebo se stává stejným účastníkem řízení jako další navrhovatel podle ustanovení § 4 odst. 4 zákona o konkursu a vyrovnání (i pro řízení před soudem prvního stupně po kasaci rozhodnutí soudu prvního stupně v důsledku jejího odvolání). V obou případech však platí, že proti odvolateli, jímž je další navrhovatel, musí odvolatel podle napadené věty svou legitimaci k odvolání dokládat tím, že „doloží“ (osvědčí) peněžitou pohledávku za dlužníkem. Odvolací soud se tím dostává současně do role soudu první instance (jednoinstančně zkoumá, zda odvolatel je věřitelem dlužníka, bez zřetele k tomu, že jediný věcný argument, na jehož základě lze i tak v odvolacím řízení odklidit usnesení o zamítnutí návrhu na prohlášení konkursu pro nedostatek majetku, může spočívat ve vyvrácení závěru o zřejmé majetkové nedostatečnosti dlužníka). Oproti odvolateli, jímž je další navrhovatel, není odvolatel podle napadené věty omezen ve svých procesních právech stavem řízení v době, kdy jeho odvolání došlo soudu (toto omezení mu zákon neukládá, ačkoli jeho potřeba může nabýt na významu po kasaci usnesení soudu prvního stupně odvolacím soudem v obnoveném řízení před soudem prvního stupně).

II.

Ústavní soud si podle § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, vyžádal od Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky coby účastníků řízení vyjádření k projednávanému návrhu.

Předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále též „Poslanecká sněmovna“) PhDr. Lubomír Zaorálek k návrhu uvedl, že napadené ustanovení § 12a odst. 5 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání bylo do zákona zařazeno na základě návrhu poslankyně Evy Dundáčkové zákonem č. 105/2000 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1. 5. 2000 (sněmovní tisk č. 219). Důvodem pro zařazení uvedeného ustanovení bylo rozšíření okruhu osob oprávněných podat odvolání proti usnesení o zamítnutí návrhu na prohlášení konkursu pro nedostatek majetku věřitele, které dosud nebyly účastníky konkursního řízení. V případech, kdy konkurs navrhuje například pouze dlužník a jeho návrh je zamítnut ze shora uvedeného důvodu, neměli jeho věřitelé postavení účastníků řízení, a proto nemohli příslušné usnesení napadnout odvoláním. Podat odvolání a následně zrušit usnesení o zamítnutí návrhu na konkurs pro nedostatek majetku je přitom namístě tehdy, kdy věřitelé jsou schopni označit jakýkoli majetek, na který je možné konkurs prohlásit. Novela zákona proto tuto možnost odvolat se přinesla. Oprávněný k podání odvolání je věřitel, který má proti dlužníkovi peněžitou pohledávku. Za stejných podmínek jako věřitel, který by se prohlášení konkursu sám domáhal, je povinen ji osvědčit. Napadená věta byla již součástí poslaneckého návrhu a při jejím projednávání ve výboru ústavněprávním a hospodářském ani ve druhém čtení nedoznala změny. Rovněž v Senátu Parlamentu České republiky, jenž měl k návrhu zákona postoupeného Poslaneckou sněmovnou pozměňovací návrhy, které byly v konečném hlasování Poslaneckou sněmovnou akceptovány, nebylo k tomuto ustanovení výhrad. Zákonodárce při projednávání a schválení zákona vycházel z účelu zákona a cílů konkursního řízení a byl v přesvědčení, že vyhovuje požadavku souladu s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy, Ústavou a ústavním pořádkem České republiky včetně Listiny základních práv a svobod. Zákonodárny sbor jednal dle předsedy Poslanecké sněmovny v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou, ústavním pořádkem a právním řádem. Vyjádření ponechává na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost uvedeného ustanovení.

Předseda Senátu Parlamentu České republiky (dále též „Senát“) doc. JUDr. Petr Pithart ve svém stanovisku také nejprve popsal průběh schvalování zákona č. 105/2000 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, (dále též „zákon č. 105/2000 Sb.“ či „zákon“) a kterým byla napadená věta do zákona o konkursu a vyrovnání zařazena. Uvádí, že pozměňovací návrhy Senátu se předmětného ustanovení nedotkly, a lze proto konstatovat, že Senát jednal v přesvědčení, že napadená věta je v souladu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod. S ohledem na *ius naturale* vyslovuje přesvědčení, že praxe ukázala na nutnost posílení principu rovnosti účastníků konkursního řízení a potřebu odstranit diferencovaný přístup k nim. Otázkou však zůstává, zda subjekt, který nepřistoupil k řízení, by měl být oprávněn podat proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na prohlášení konkursu odvolání. Nad rámec návrhu vyjadřuje pochybnosti, zda v situaci, kdy účastníky konkursního řízení jsou jen někteří věřitelé, je pro konkursní soud možné zjistit tzv. „podvodný úpadek“. V této souvislosti shodně s navrhovatelem poukazuje na shora uvedené stanovisko Nejvyššího soudu.

III.

Ústavní soud nejdříve v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zkoumal, zda zákon, u něhož navrhovatel namítá protiústavnost jeho ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Z vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu, jakož i ze zaslaných příslušných sněmovních tisků, a dále z údajů o průběhu hlasování Ústavní soud zjistil, že Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona na své 21. schůzi dne 28. 1. 2000, když se pro něj z přítomných 152 poslankyň a poslanců vyslovilo 128 a jeden byl proti. Senát projednal návrh zákona na své 16. schůzi dne 1. 3. 2000 a vrátil jej Poslanecké sněmovně ve znění pozměňovacích návrhů. Z přítomných 53 senátorů a senátorek hlasovalo pro 52. Nikdo nebyl proti.

Poslanecká sněmovna o návrhu zákona opětovně jednala dne 4. 4. 2000 na své 24. schůzi. Pro návrh zákona ve znění schváleném Senátem hlasovalo z přítomných 181 poslankyň a poslanců 98 pro a 81 proti. Návrh byl přijat. Prezident České republiky podepsal zákon dne 17. 4. 2000. Schválený zákon byl doručen předsedovi vlády k podpisu dne 19. 4. 2000. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 25. 4. 2000 v částce 32 pod č. 105/2000 Sb. Byl tak přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence při dodržení pravidel stanovených v čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy.

Vzhledem k tomu, že od ústního jednání nebylo možno očekávat další objasnění věci, dotázal se soud účastníků řízení, zda souhlasí s upuštěním od něj (§ 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb.) s tím, že pokud nezašlou Ústavnímu soudu ve stanovené lhůtě výslovné vyjádření, bude soud předpokládat, že s upuštěním od ústního jednání souhlasí.

Předseda Poslanecké sněmovny sdělil Ústavnímu soudu již ve svém vyjádření k návrhu, že souhlasí s projednáváním této věci bez ústního jednání. Předseda Senátu také sdělil přípisem ze dne 13. 6. 2003, že s upuštěním od ústního jednání souhlasí. Vzhledem k tomu, že před určením případného data vyhlášení tohoto nálezu nebylo postaveno najisto, zda dotaz Ústavního soudu podle ustanovení § 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., navrhovatel skutečně obdržel, byla u něj tato skutečnost ověřena telefonickým dotazem dne 24. 6. 2003. Navrhovatel Ústavnímu soudu sdělil, že s upuštěním od ústního jednání souhlasí (srov. úřední záznam ze dne 24. 6. 2003). Písemně se již k dotazu nevyjádřil.

Za dané situace měl Ústavní soud za to, že podmínky ustanovení § 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. jsou naplněny, a od ústního jednání upustil.

IV.

Navrhovatel se podaným návrhem domáhá zrušení ustanovení § 12a odst. 5 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání, podle něhož „Proti usnesení o zamítnutí návrhu na prohlášení konkursu pro nedostatek majetku se může odvolat i věřitel, který doloží, že má za dlužníkem peněžitou pohledávku.“.

Podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání je účelem tohoto zákona uspořádat majetkové poměry dlužníka, který je v úpadku. Uspořádáním majetkových poměrů dlužníka je nutno rozumět zejména vypořádání nároků věřitelů dlužníka za podmínek stanovených zákonem. Taktéž novela zákona o konkursu a vyrovnání (zákon č. 105/2000 Sb.) směřuje dle důvodové zprávy mimo jiné k posílení postavení věřitelů. Uvedenému legitimnímu cíli poskytnout zvýšenou ochranu majetku věřitelů se nevymyká ani napadená věta, neboť se jí posiluje procesní postavení věřitelů, kteří dosud nebyli účastníky konkursního řízení a nemohli usnesení o zamítnutí návrhu pro nedostatek majetku napadnout odvoláním.

Navrhovatel předně spatřuje v napadené větě rozpor s ustanovením čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož jsou si všichni účastníci řízení rovni. Jak vyslovil Ústavní soud ve svém nedávném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/02 (nález byl vyhlášen pod č. 101/2003 Sb. a bude uveřejněn ve Sbírce nálezu a usnesení Ústavního soudu, svazek 29, nález č. 33), v němž se problematikou rovnosti účastníků konkursního řízení v jiných souvislostech rovněž zabýval, má dané ustanovení Listiny zaručit rovná procesní práva a povinnosti konkrétních účastníků v konkrétním řízení. Navrhovatel se svým návrhem ovšem domáhá abstraktní kontroly napadené normy, byť na pozadí konkrétního případu. Ten je Ústavnímu soudu znám jen zprostředkovaně a není přirozeně jeho úkolem se jím v tomto řízení jakkoli zabývat. Projednávaný návrh proto Ústavní soud zkoumal prizmatem čl. 96 odst. 1 Ústavy, jenž stanoví obecný princip rovnosti účastníků v řízení se shodným předmětem řízení.

Ústavní soud zmíněným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 19/02 navrhovateli vyhověl, neboť shledal, že zákonodárce nepřipustně přiznal různá procesní práva a povinnosti účastníkům řízení se shodným předmětem řízení. Ústavní soud přitom nenalezl ani možnost překonat neú-

stavnost napadeného ustanovení (§ 24 odst. 4 zákona o konkursu a vyrovnání) takovou interpretací, která by byla ústavně konformní.

Navrhovatel tvrdí, že napadená věta je jednak neurčitá a porušuje princip právní jistoty, jednak ve svých důsledcích vede k rozdílnému zacházení s účastníky konkursního řízení. Nevymezuje počátek běhu lhůty pro podání odvolání proti usnesení, jímž soud zamítl návrh na prohlášení konkursu pro nedostatek majetku, a neurčuje, jaké postavení budou mít osoby oprávněné k podání odvolání v řízení po jeho zrušení. Oproti odvolateli, jímž je další navrhovatel, musí odvolatelé podle § 12a odst. 5 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání svou legitimaci k podání odvolání dokládat tím, že „doloží“ peněžitou pohledávku za dlužníkem. Napadená věta se též nezmiňuje o tom, zda a v jakém směru jsou práva těchto osob omezena faktem, že do řízení vstupují až v této části. Podle navrhovatele nejsou odvolatelé podle § 12a odst. 5 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání omezeni ve svých procesních právech stavem řízení v době, kdy jejich odvolání došlo soudu, neboť jim toto omezení (na rozdíl od „dalších navrhovatelů“) zákon neukládá.

V.

Námítka vztahující se k neurčitosti textu napadené věty souvisí s požadavkem předvídatelnosti zákona. Obecně lze konstatovat, že neurčitost některého ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení jeho normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů [srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/95 (náleží byl vyhlášen pod č. 107/1996 Sb. a uveřejněn ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 5, náleží č. 16)]. Jinými slovy, určitá míra neurčitosti právního předpisu je logickým důsledkem povahy právní normy coby obecného měřítká regulujícího chování právních subjektů. Ústavní soud připomíná ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), podle níž požadovaná míra přesnosti zákona závisí především na charakteru vztahů, které upravuje, ale též na počtu a povaze jeho adresátů. Považuje se za přirozené, že soudy „dotvářejí“ právní normy, které nemohou výslovně zohlednit bohatost vztahů a situací, na něž mají být použity. Míra přesnosti a předvídatelnosti zákona musí být ovšem výrazně vyšší tam, kde zákon specificky dovoluje ingerovat veřejné moci do práv a svobod jednotlivce a otevírá prostor k její nepřipustné svévoli, a zvláště tam, kde je veřejná moc uplatňována utajeně, bez dohledu veřejnosti (viz náleží ESLP ve věci *Kruslin proti Francii*, 1990, § 30).

Širší předmět úpravy napadené věty (průběh řízení o konkursu) neklade z výše uvedených hledisek na míru přesnosti textu žádné zvýšené nároky, a lze tak legitimně od soudu očekávat, že možné nejasnosti odstraní svým výkladem.

Ústavní soud se domnívá, že námítka navrhovatele lze ve značné míře překonat ústavně konformním výkladem. Předpokladem pro jeho výkladovou úvahu bylo následující východisko. Nelze apriorně vycházet z předpokladu, že zákonodárce při přijímání ustanovení § 12a odst. 5 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání měl úmysl porušit ustanovení čl. 96 odst. 1 Ústavy. Nelze proto předpokládat, že by poskytnutím ochrany majetku skupiny věřitelů, kteří na jeho základě podají odvolání proti usnesení o zamítnutí konkursu pro nedostatek majetku a doloží, že mají za dlužníkem peněžitou pohledávku, zamýšlel současně udělit jí neodůvodněně rozdílné procesní postavení oproti skupině ostatních věřitelů-účastníků. Této ústavně konformní domněnce svědčí ostatně i jiné části textu zákona. Např. i věřitel, jenž podává návrh na prohlášení konkursu, musí dokládat, že má proti dlužníkovi (splatnou) pohledávku (§ 4 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání). Stejnou podmínku musí splnit i další navrhovatel přistupující k řízení a podávající návrh na prohlášení konkursu na téhož dlužníka dříve, než soud rozhodne o prohlášení konkursu (§ 4 odst. 4 ve spojení s § 4 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání).

Nelze proto bez dalšího souhlasit s tvrzením navrhovatele, založeným na logickém výkladovém argumentu a *contrario*, dle něhož protiústavnost napadené věty spočívá mimo jiné v tom, že neurčuje postavení osoby oprávněné k podání odvolání v řízení po zrušení usnesení, jímž soud zamítl návrh na prohlášení konkursu pro nedostatek majetku, a neurčuje, v jakém směru jsou práva těchto osob omezena faktem, že do řízení vstupují až v této fázi, a to na rozdíl od explicitní úpravy uvedených otázek ve vztahu k „dalším navrhovatelům“. Uvedený argument nemůže uspět v konkurenci s legitimní domněnkou, dle níž zákonodárce nezamýšlel legiferovat ústavně nonkonformně, a povinností soudů dosahovat v rámci řízení ústavně konformního výkladu. Ústavní soud v minulosti opakovaně judikoval, že v situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje různé interpretace, z nichž jedna je v souladu s ústavními zákony České republiky, kdežto jiné jsou s nimi v rozporu, není dán důvod pro zrušení tohoto ustanovení. Úkolem všech státních orgánů v dané situaci je interpretovat dotyčné ustanovení ústavně konformním způsobem [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/96 (nálezy byly vyhlášeny pod č. 286/1996 Sb. a uveřejněny ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 6, nálezy č. 98)]. Ačkoli zákon v napadené větě výslovně nestanoví, že věřitel využívající práva odvolání je omezen stavem řízení v době jeho přistoupení, nelze jen proto dospět k závěru, že tímto stavem omezen není. V souladu s požadavkem ústavně konformního výkladu je naopak třeba mít za to, že věřitel, jenž podává odvolání podle ustanovení § 12a odst. 5 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání, vstupuje podáním odvolání do již probíhajícího konkursního řízení obdobně jako „další navrhovatelé“, kteří rovněž do řízení vstupují po jeho začátku. Je tedy třeba aplikovat na něj analogicky i ustanovení § 4 odst. 4 části věty za středníkem, podle něhož pro dalšího navrhovatele platí stav řízení v době jeho přistoupení.

Ústavně konformním výkladem lze odstranit také pochybnosti stran lhůty k podání odvolání. Řízení je třeba pojímat jako celek, včetně řízení o odvolání. Pokud lze dospět k ústavně konformnímu závěru, že odvolatel vstupuje do probíhajícího řízení jako jeho účastník s rovnými právy, musí mu být stanovena lhůta k podání odvolání jen do doby, kdy řízení o návrhu na prohlášení konkursu ještě trvá. Odvolání tak může podat jen ve lhůtě počítané od doručení rozhodnutí soudu prvního stupně (poslednímu) účastníkovi. Ke stejným závěrům dospívá ostatně v zásadě jak sám Z. Krčmář ve svém komentáři k zákonu o konkursu a vyrovnání (IFEC Praha, 2000, str. 38), tak i autoři komentáře JUDr. Ing. Jaroslav Zelenka, Ph.D., a JUDr. Jolana Maršíková (Zákon o konkursu a vyrovnání, komentář, LINDE Praha, a. s., 2002, str. 316).

Navrhovatel dále uvádí, že věřitelé, kteří přistoupili k řízení, mohou podle ustanovení věty první § 12a odst. 5 zákona o konkursu a vyrovnání podat odvolání bez zřetele k tomu, zda mají pohledávku doloženu. Pokud se navrhovatel tímto argumentem snaží podložit své závěry o protiústavním znevýhodnění věřitelů, kteří k řízení nepřistoupili a kteří své pohledávky naopak musí při odvolání doložit (§ 12 odst. 5 věty druhé), nelze s ním souhlasit. Povinnost doložit svou pohledávku má každý věřitel, který podává návrh na prohlášení konkursu (§ 4 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání). Ukládá-li stejnou povinnost specifické kategorii věřitelů i napadená věta, nejde o důkaz nerovnosti, ale naopak rovnosti uvnitř kategorie věřitelů. Námitka navrhovatele se zjevně vztahuje nikoli k napadené druhé větě ustanovení § 12a odst. 5, nýbrž k větě první téhož paragrafu a téhož odstavce, jež *prima facie* připouští, aby „další navrhovatel“ ve smyslu § 4 odst. 4 zákona o konkursu a vyrovnání, jenž založí svou účast v konkursním řízení až v době po vydání příslušného usnesení, mohl podat odvolání proti němu, aniž by svou pohledávku doložil. Navrhovatel nicméně tuto první větu nenapadl a Ústavní soud nemá důvod se jejím výkladem specificky zabývat.

VI.

Ústavní soud se tedy s argumenty navrhovatele, předestřenyými v projednávaném návrhu, neztotožnil. Podotýká však, že je dle své ustálené judikatury vázán pouze petitem návrhu

na zahájení řízení. Není však vázán jeho odůvodněním. Proto není v rozporu s jeho posláním, když napadené ustanovení přezkoumá i z jiných hledisek [srov. např. nález I. ÚS 89/94 (nález byl uveřejněn ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 2, nález č. 58)]. Nad rámec argumentů uvedených v projednávaném návrhu se proto dále zabýval napadenou větou i z pohledu, že věřitel má současně s odvoláním doložit svou pohledávku, jež musí být pohledávkou peněžitou. Zohlednil přitom i případné porušení ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách, jimiž je Česká republika vázána. Jak již totiž mimo jiné dovedl ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (nález byl vyhlášen pod č. 403/2002 Sb. a uveřejněn ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 26, nález č. 80), ústavní zakotvení všeobecné inkorporační normy, a tím překonání dualistické koncepce vztahu práva mezinárodního a práva vnitrostátního (ústavní zákon č. 395/2001 Sb.), nelze interpretovat v tom smyslu, že by přivedilo odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s možnými derogačními důsledky. Rozsah pojmu ústavního pořádku totiž nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy. Ústavní soud potvrdil tento svůj závěr i v další své rozhodovací praxi [srov. nález sp. zn. I. ÚS 752/02 (nález bude uveřejněn ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 30)].

Ústavní soud znovu připomíná jeden z hlavních cílů zákona o konkursu a vyrovnání, jenž spočívá v ochraně práv věřitelů dlužníka, jenž se ocitne v úpadku. Podle ustanovení jeho § 4 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání je oprávněn podat návrh na prohlášení konkursu dlužník nebo kterýkoli z věřitelů. Vznik situace úpadku (§ 1 odst. 2) se pojí nerozlišeně se závazky dlužníka, resp. pohledávkami věřitelů peněžitými či nepeněžitými. Vyžaduje se pouze, aby šlo o závazky/pohledávky „splatné“. S použitím teleologického, ale i systematického výkladu zákona o konkursu a vyrovnání (§ 1 odst. 2 je zařazen do jeho „úvodních ustanovení“) je podmínice „splatnosti“ svých pohledávek podrobena i skupina věřitelů ve smyslu napadené věty.

Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek (čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, dále jen „Dodatkový protokol“). Užívání práv a svobod přiznaných Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení (čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod).

„Splatná pohledávka“ je majetkovou hodnotou ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu, neboť splňuje podmínky, které klade judikatura ESLP na pojem „legitimního očekávání“, které věřitel musí mít, že jeho pohledávka vůči dlužníkovi bude realizována a transformuje se v efektivní výkon vlastnického práva (jde o pohledávku zcela konkretizovanou, aktuální a vymahatelnou) (viz např. rozhodnutí o přijatelnosti ve věcech Malhous proti ČR z 13. 12. 2000, část B; Gratzinger a Gratzingerová proti ČR z 10. 7. 2002, § 68 a 72).

S ohledem na stanovené záruky práva na užívání majetku a jeho ochrany i práva nebýt při požívání práva pokojně užívat svůj majetek diskriminován není možné připustit závěr, že by věřiteli oprávněnými ve smyslu zákona o konkursu a vyrovnání mohli být pouze věřitelé se splatnými „peněžitými“ pohledávkami. Věřitelé s pohledávkami nepeněžitými nemohou být odkázáni až na fázi řízení po vyhlášení konkursu, jak to bez bližšího vysvětlení naopak tvrdí JUDr. Zelenka a JUDr. Maršíková ve svém již zmíněném komentáři, str. 18. Jejich postavení by v poměru k věřitelům s pohledávkami peněžitými bylo diskriminační, neboť by neodůvodněně zvýhodňovalo ochranu peněžitého majetku oproti majetku nepeněžitému. Příslušná ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání je třeba vykládat v souladu se zaručenými právy všech věřitelů. Napadená věta, která připouští právo odvolat se proti usnesení o zamítnutí návrhu na

prohlášení konkursu pro nedostatek majetku výslovně jen věřitelům s pohledávkou peněžitého charakteru, znevýhodňuje věřitele, kteří jsou schopni doložit pouze pohledávku nepeněžitou. Tím se zavádí mezi věřiteli ve smyslu napadeného ustanovení nerovnost, která není rozumně odůvodněna a má diskriminační povahu. Vzhledem k explicitně uvedené podmínce peněžitého charakteru pohledávky není žádný prostor k jeho ústavně konformnímu výkladu. K obdobnému názoru stran diskriminační povahy napadené věty v daném ohledu ostatně dospěl i Z. Krčmář ve svém komentáři k tomuto zákonu, ačkoli jej v projednávaném návrhu neuplatnil (Krčmář, Z.: Zákon o konkursu a vyrovnání, IFEC Praha, 2000, str. 38).

Ústavní soud proto z výše uvedených důvodů pro rozpor s ustanoveními čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod napadené ustanovení § 12a odst. 5 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání vyjádřené slovem „peněžitou“ podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů zrušuje. Ve zbývající části návrh s ohledem na výše uvedené důvody zamítl (§ 70 odst. 2 citovaného zákona).

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Holeček** v. r.

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujala k rozhodnutí odlišné stanovisko soudkyně JUDr. Eliška Wagnerová.

211

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 9. července 2003 v plénu o návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zrušení ustanovení § 1 odst. 2 písm. b), § 2 odst. 2 věty druhé, § 3, § 4 odst. 2 písm. b), § 5 odst. 2 věty druhé a § 6 zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů,

takto:

Ustanovení § 3 a § 6 zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, se zrušují dnem 31. 12. 2003.

Ve zbytku se návrh zamítá.

Odůvodnění

I.

Skupina 45 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky podala dne 24. 2. 2003 Ústavnímu soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) návrh na zrušení ustanovení § 1 odst. 2 písm. b), § 2 odst. 2 věty druhé, § 3, § 4 odst. 2 písm. b), § 5 odst. 2 věty druhé a § 6 zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon“ nebo „zákon č. 290/2002 Sb.“).

Po rekapitulaci jednotlivých ustanovení napadeného zákona navrhovatelé v odůvodnění svého návrhu tvrdí, že zákonná ustanovení jednostranně, bez možnosti dotčených krajů a obcí vyjádřit relevantně svoji souhlasnou či nesouhlasnou vůli, určují, že na tyto samosprávné celky přechází ze státu vybrané věci, práva i závazky dosud náležející státu a současně určují, že se z vymezených organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací stávají organizační složky či příspěvkové organizace příslušných samosprávných celků. Navrhovatelé zákona vytýkají, že neřeší takové zásadní otázky, jako je otázka úhrady závazků státu vzniklých do 31. 12. 2002, které přecházejí dnem 1. 1. 2003 na kraje či obce. Není řešena ani otázka úhrady závazků státních příspěvkových organizací, ze kterých se 1. 1. 2003 staly příspěvkové organizace krajů a obcí; v případě zrušení takových příspěvkových organizací by závazky přešly na zřizovatele, po 1. 1. 2003 tedy na kraj nebo obec (§ 27 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů). Zákon tímto podle

navrhovatelů nepřipustně zatěžuje finanční pozici územních samosprávných celků (dále také jen „ÚSC“), které jsou samostatnými právními osobami, odlišnými od státu, a vůči kterým může stát zasahovat jen z důvodů ochrany zákona. Kraje totiž při úhradě takovýchto závazků budou nuceny využít vlastní finanční prostředky, a nastane tak situace, kdy samosprávné celky budou z finančních prostředků určených k samosprávným aktivitám hradit závazky státu či závazky příspěvkových organizací vzniklých v době, kdy stát byl jejich zřizovatelem. Nežádoucím důsledkem toho pak může být skutečnost, že na samosprávnou činnost ÚSC bude vydáno podstatně méně peněz, než kolik bylo původně určeno a bylo by vydáno v případě, kdy by stát své závazky či závazky svých příspěvkových organizací na tyto ÚSC nepřevédl. V této souvislosti navrhovatelé zdůrazňují, že stěžejní část nabytého majetku – nemovitě věci – nemohou být po dobu 10 let využívány k jinému účelu, než ke kterému byly užívány ke dni 1. 1. 2003. Situaci podle nich nelze řešit ani na základě právního názoru zastávaného některými představiteli státu, totiž názoru, že stát ručí za závazky bývalých státních příspěvkových organizací, které vznikly do 31. 12. 2002. Je totiž otázkou, zda v případě přeměny těchto organizací na příspěvkové organizace krajů či obcí k 1. 1. 2003 nezaniklo tímto dnem ručení státu, které existovalo podle § 74 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). I kdyby však takové ručení státu i po uvedeném datu existovalo, nebyl by tím řešen problém nepřipustného zadlužení jednotek územní samosprávy. Pokud by totiž stát jako ručitel hradil závazky bývalé státní příspěvkové organizace, vznikl by státu – s ohledem na právní důsledky ručení – regresní nárok vůči rozpočtové organizaci kraje či obce, případně přímo vůči kraji či obci, a relativní finanční nezávislost těchto samosprávných celků na státu, zejména na exekutivě, by byla ve svém obsahu v podstatě popřena, neboť by záviselo na vůli státu, zda uplatní vůči nim svůj regresní nárok či nikoliv. Takovýto stav je podle navrhovatelů v rozporu s ústavním pojetím samosprávy tak, jak je obsahuje Ústava v čl. 99, čl. 100 odst. 1 a čl. 8. Navrhovatelé zdůrazňují, že součástí práva ÚSC na samosprávu je i právo na přiměřené finanční zabezpečení činností vykonávaných těmito celky ve veřejném zájmu, které jim zákonodárce zákonem svěří. Tomuto pojetí práva na samosprávu též odpovídá ustanovení čl. 3 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy (dále též „Charta“), které za místní samosprávu označuje nejen právo, ale také schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných. Jedním z předpokladů schopnosti ÚSC realizovat svou samosprávnou činnost je též jejich dostatečné finanční zajištění. Je přirozeně věcí moci zákonodárné, jakým způsobem uspořádá systém daní, poplatků a jiných příjmů státu a ÚSC, avšak ve výsledku musí tento systém zaručit dlouhodobou finanční stabilitu uvedených subjektů veřejného práva. V opačném případě by se relativní autonomie těchto celků stala prázdným pojmem.

Jak navrhovatelé dále uvádějí, přechod práv a povinností ze státu na kraje, resp. obce zákonem by mohl být v souladu s Ústavou, pokud by byl doprovázen takovým systémem finančního zabezpečení úkolů spojených s přecházejícím majetkem, který by zajistil dlouhodobou finanční rovnováhu krajů a obcí i po takto provedeném přechodu. Zákonodárce však zejména na kraje převádí v podobně nemocnic a jiných zdravotnických zařízení z větší části takové organizační složky či příspěvkové organizace, které jsou zatíženy rozsáhlými dluhy. Tyto dluhy nejenže za stávajícího systému financování zdravotní péče nemohou být novými nabyvateli v dohledné době uhrazeny, ale naopak lze očekávat jejich setrvalý nárůst, a to v rozsahu, který může vážně ohrozit finanční stabilitu krajů. K důkazu o tom, že systém financování zdravotnictví není v současné době finančně soběstačný, jakož i k tomu, že řada nemocnic, které přecházejí na kraje, je dlouhodobě zadlužena, navrhli navrhovatelé provedení důkazu zprávou vlády či Ministerstva zdravotnictví a stanoviskem Asociace krajů České republiky. Navrhovatelé také poukazují na to, že napadenou právní úpravou dochází nejen k nepřipustnému zásahu do samostatnosti samosprávných celků, ale hrozí i zhoršení pozice

věřitelů z těchto závazků, kteří vstupovali do smluvních vztahů se státem nebo se státní příspěvkovou organizací s vědomím, že jejich dlužníkem je přímo či nepřímo stát, a v důsledku přijetí zákona se však dlužníkem stává jiný ekonomický subjekt. Upozorňují také na to, že zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, který řešil srovnatelný problém – majetkovou základnu nově vzniklých obcí – určil, jaké věci z majetku státu přecházejí na obce, aniž by však tyto obce zatěžoval do té doby vzniklými závazky státu či státních organizací.

Konečně pak s poukazem na čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), s ohledem na to, co již bylo k převáděnému majetku uvedeno, navrhovatelé dovozují, že právo krajů jako vlastníků majetku svobodně rozhodovat o svém vlastnictví je výrazně relativizováno a na základě rozhodnutí státu vyprázdněno. Dle jejich názoru je také otázkou, zda napadená ustanovení neporušují ústavní princip rovnosti vlastnictví a vlastnické svobody, neboť nutí jiné osoby něco vlastnit, když účinností zákona došlo vlastně k přikázání vlastnictví – zákon přikázal krajům vlastnictví určitých věcí a postavení dlužníka v určitých závazkových soukromoprávních vztazích, což by zajisté vůči jiným osobám učinit nemohl. Právě v tom spatřují navrhovatelé vážné porušení principu, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný obsah a požívá stejné ochrany. Vedle tohoto porušení pak jde i o závažné omezení vlastnické svobody, resp. ústavního postulátu, že vlastnictví je chápáno jako právo, nikoliv jako povinnost, z vlastnictví totiž mohou povinnosti teprve následně vzniknout. Povinnost vlastnit dost dobře nelze uložit, a kraj tak jako osoba soukromého práva pozbyl oprávnění rozhodovat o tom, zda určitých věcí nabude. Z uvedených důvodů mají proto navrhovatelé za to, že došlo k porušení práva na samosprávu, zaručovaného čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy, k porušení práva na vlastnictví, zaručovaného čl. 11 odst. 1 Listiny, jakož i k porušení principů, na základě kterých byla přijata Evropská charta místní samosprávy, a navrhli proto, aby Ústavní soud shora označená ustanovení zákona náležen zrušil.

Ústavní soud vyžádal v souladu s § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vyjádření obou komor Parlamentu České republiky.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve svém vyjádření, podepsaném jejím předsedou, po rekapitulaci obsahu návrhu a jednotlivých napadených ustanovení uvádí, že zákon č. 290/2002 Sb. byl připraven v rámci realizace druhé fáze reformy veřejné správy a vyplynul z potřeby vypořádat majetek státu, se kterým hospodařily organizační složky státu a státní organizace regionálního charakteru, u nichž vykonávaly zakladatelskou a zřizovatelskou funkci okresní úřady. Nejedná se o přenesení výkonu státní správy na ÚSC, ale o změnu vlastníka a s tím související změnu právního postavení uváděných státních institucí. Zákon je transformačním zákonem jednorázového charakteru s účelem vybavit ÚSC dalšími soubory majetku, který by měly užívat k poskytování služeb občanům krajů a obcí. Majetek v souladu s tímto zákonem přešel do samostatné působnosti krajů a obcí dnem 1. 1. 2003, a lze tedy konstatovat, že zákon byl již konzumován.

K námitce navrhovatelů, že zákonem byla porušena práva na samosprávu, vnučena vůle a došlo k nepřijatelnému finančnímu zatížení krajů a obcí, vyjádření odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/96 [vyhlášen pod č. 294/1996 Sb.; uveřejněn ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále jen „Sbírka rozhodnutí“), svazek 6, nález č. 120] a sp. zn. Pl. ÚS 34/02 (vyhlášen pod č. 53/2003 Sb.; bude uveřejněn ve Sbírce rozhodnutí, svazek 29, nález č. 18) a důvody tam uvedené.

Z ustanovení Ústavy i Charty lze dovodit, že zákonná omezení pro působení územní samosprávy jsou přípustná a mohou být poměrně přísná a svazující, jsou-li k tomu důležité důvody. Takovým zákonem je i zákon č. 290/2002 Sb., přičemž pod toto zdůvodnění lze přiřadit i napadená ustanovení § 3 a § 6 zákona, kdy stát využil oprávnění dané mu tehdy platným ustanovením § 19 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a tehdy platným ustanovením § 40 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a stanovil podmínky

nakládání s bezúplatně nabytým nemovitým majetkem a určil dobu zachování účelu, kterému majetek sloužil. Obdobná úprava směřující k ochraně účelu dosavadního využití nemovitého majetku byla použita již v zákoně č. 137/1991 Sb., kterým se měnil a doplňoval zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových krivd, ve znění zákona č. 458/1990 Sb.

Z uvedených důvodů Poslanecká sněmovna dovozuje, že napadená ustanovení nemožnou být v rozporu s Ústavou, právním řádem, ani Chartou místní samosprávy. V závěru vyjádření je pak vyjádřeno stanovisko, že zákonodárný sbor jednal při projednávání tohoto zákona ve shodě s právní procedurou a v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s ústavním pořádkem a právním řádem České republiky.

Senát Parlamentu České republiky ve svém vyjádření, podepsaném jeho předsedou, připomíná, že návrh zákona Senát vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, Poslanecká sněmovna však návrh zákona schválila dne 13. 6. 2002 ve znění postoupeném Senátu. V obecné rozpravě mj. zaznělo, že přechod některého majetku, který měl spolu s institucemi přejít na obce, nebyl s příslušnými obcemi projednán, a ty ve své podstatě s přechodem nesouhlasí. Dále bylo konstatováno, že přechod knihoven na obce místo na kraje zatíží příslušné obce vysokými náklady, které dostanou obce do finančních obtíží, které by mohly vyústit až k nežádoucímu zrušování knihoven. Názor, že knihovny by měly přejít spíše na kraje, se pak odrazil v jednom z pozměňovacích návrhů. V obecné rozpravě dále zazněla i kritika nesystémového postupu při přechodu zdravotnických zařízení a záchranných služeb na kraje, nicméně plénum Senátu se přiklonilo k názoru, že v situaci, kdy je třeba počítat se zrušením okresních úřadů, je lepším řešením přijmout nezbytné technické změny navrhovaného zákona než úpravu přechodu zdravotnických zařízení z návrhu úplně vyloučit.

Dále se ve vyjádření k námitce navrhovatelů, že již v minulosti přešel majetek ze státu na obce, aniž by stát obce zatížil svými závazky, uvádí, že je nesporné, že zákon č. 172/1991 Sb. řešil pouze přechod vlastnictví věcí ze státu na obce, avšak např. na základě § 68 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), přešla i veškerá práva i závazky místních národních výborů a městských národních výborů ze státu na obce, v nichž měly ke dni účinnosti tohoto zákona tyto národní výbory sídlo. K obdobnému postupu došlo i u obvodních národních výborů některých měst. Dále podle § 67 odst. 1 citovaného zákona funkce zakladatele a pravomoc zřizovat, řídit a zrušovat organizace, kterou vykonávaly místní a městské národní výbory, přešla na obce, ve kterých měly tyto organizace sídlo. Univerzální přechod práv a závazků organizací a zařízení v případě reformy veřejné správy je standardním postupem, kterým se zajišťuje určitý stupeň právní jistoty i věcná kontinuita. Bez možnosti univerzálního přechodu práv a závazků a přechodu vlastnictví k věcem ze zákona by nebyla jakákoliv reforma veřejné správy uskutečnitelná. Je pravda, že ne veškerý majetek národních výborů byl obcím podle tehdy platných předpisů „přikázán“ zákonem. Podle § 67 odst. 2 zákona 367/1990 Sb. obce mohly požádat stát o přenesení funkce zakladatele a pravomoci zřizovat, zrušovat a řídit organizace a zařízení okresních národních výborů a krajských národních výborů. Pokud požádaly, byly tyto organizace převedeny jako celky včetně závazků. Tento postup byl umožněn tehdejším systémem státní správy, neboť byly zároveň zřízeny okresní úřady, které mohly bezproblémově a s věcnou znalostí místních poměrů majetek bývalých národních výborů převzít a hospodařit s ním. Při posuzování daného problému je třeba vzít v úvahu, že završení druhé etapy reformy veřejné správy znamenalo zrušení okresních úřadů, a stát tak nemá v současné době k dispozici organizační strukturu, která by mohla se znalostí místních podmínek efektivně, nikoliv z centra, hospodařit s majetkem státu, který nemá nadregionální význam. Stát při schvalování koncepce přechodu majetku na kraje a obce byl nepochybně veden myšlenkou vybavit kraje a obce nezbytným majetkem, který je třeba pro výkon jejich působnosti, ať už přenesené nebo samostatné. Ustanovení § 3 a § 6 napadeného zákona bylo do nich vtěleno z důvodu, aby stát po přechodu majetku měl zajištěno užívání

majetku pro veřejně prospěšné účely, tj. zejména pro oblasti činností, kde státu, krajům nebo obcím je uložena povinnost zajišťovat některou ze svých působností. Na druhé straně je na Ústavním soudu, aby zvažil, zda uplatněná omezení v těchto ustanoveních jsou „ještě“ konformní s ústavním pořádkem České republiky, zejména s ustanovením čl. 1 a 4 Listiny. V této souvislosti se vyjádření zamýšlí nad důsledky eventuálního zrušení některých ustanovení, a v tomto směru zdůrazňuje, že napadený zákon je zákonem transformačním a že ustanovení navržená ke zrušení byla již naplněna. Závazky, které na kraje a obce na základě napadených ustanovení přešly, „pouhým“ zrušením části zákona Ústavním soudem nepřejdou automaticky bez dalšího na stát. Ústavní soud podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, a tím vytváří prostor pro novou úpravu s ústavním pořádkem konformní. Pokud stát po eventuálním zrušení dotčených ustanovení nepřevzme výše uvedené závazky na základě smlouvy nebo jiné skutečnosti nebo se s ÚSC nevyrovná jinak, lze pouze spekulovat o tom, jaký postup tyto celky zvolí, aby se domohly zadostiučinění. Je nepochybné, že stát má povinnost poskytnout ÚSC určité finanční prostředky, aby mohly vykonávat jak působnost, kterou stát na ně přenechá, tak i samostatnou působnost. Jak již konstatoval Ústavní soud v odůvodnění nálezu č. 53/2003 Sb., zákonná ustanovení o příspěvcích státu na výkon přenesené působnosti jsou strohá, avšak lze je ještě vykládat ústavně a mezinárodně konformním způsobem. Výše příspěvku na výkon přenesené působnosti ÚSC stanovuje sice exekutiva, ta se ale může, zejména co do výše příspěvků, pohybovat jen v rámci daném zákonem o státním rozpočtu. Nadto zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, zaručuje těmto celkům podíl na příjmech, který stát získá výběrem některých daní, a tím zaručuje do značné míry i stabilitu finančního postavení obcí a krajů. Na celý problém je třeba pohlížet komplexně, neboť výše prostředků, kterou může stát vynaložit na činnosti územních samosprávných celků, je omezena ekonomickou výkonností a hospodářskou situací státu, resp. státním rozpočtem. Veřejné rozpočty je třeba vnímat do určité míry jako spojené soustavy. Stát může vynaložit prostředky nikoliv podle požadavků ÚSC, ale podle možností, tedy podle výše svých příjmů. Z tohoto hlediska lze spíše souhlasit s názorem, že jde o problém ekonomický, tedy především politický, nikoliv o problém právní.

V souladu s ustanovením § 49 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. byla vyžádána také stanoviska Ministerstva zdravotnictví a Asociace krajů České republiky.

Ve vyjádření Ministerstva zdravotnictví se uvádí, že přijetím napadeného zákona byla završena druhá fáze reformy veřejné správy související s ukončením činnosti okresních úřadů a přenesením jejich působnosti na ÚSC. V rámci realizace postupu této reformy bylo nutné vypořádat také majetek státu, se kterým hospodařily organizační složky státu a státní organizace regionálního charakteru, u nichž okresní úřady vykonávaly zakladatelské či zřizovatelské funkce. Nejednalo se tedy o přenesení výkonu státní správy na ÚSC, ale o změnu vlastníka a s tím související změnu právního postavení uvedených státních institucí. Usnesením vlády č. 765 ze dne 25. 7. 2001 byl k tomuto účelu schválen Harmonogram legislativní přípravy zabezpečení druhé fáze reformy veřejné správy a Ministerstvu financí ve spolupráci s příslušnými resorty bylo uloženo vypracovat návrh zákona o přechodu majetku státu a o převodu zřizovatelských funkcí z okresních úřadů k příspěvkovým organizacím a organizačním složkám státu. Dnem 1. 7. 2002 tak nabyl účinnosti napadený zákon, na jehož základě se ke dni 1. 1. 2003 staly státní příspěvkové organizace, u nichž funkci zřizovatele vykonávaly k rozhodnému dni okresní úřady, příspěvkovými organizacemi krajů. Tyto organizace zůstaly nositeli všech závazků existujících k rozhodnému dni a zůstaly i nositeli práv a povinností z pracovněprávních vztahů. Na jednotlivé kraje ke stejnému dni přešla veškerá práva a jiné majetkové hodnoty státu, se kterými byly tyto organizace k rozhodnému dni příslušné hospodařit. Změnou zřizovatele nedošlo tak k přerušení činnosti příspěvkových organizací, neboť ty

nezanikly, ale změnilo se pouze jejich právní postavení ze státních na nestátní. Nevznikají proto ani jejich právní nástupci a organizace nadále fungují pod jiným zřizovatelem se stejným IČ při nezměněných smluvních i pracovněprávních vztazích.

Ministerstvo zdravotnictví podle ustanovení § 10 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů, a podle zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, řeší především otázky v oblasti poskytování zdravotní péče v souladu s potřebami společnosti a vytyčuje hlavní směry rozvoje zdravotnictví. Ministerstvo zdravotnictví není a nebylo podle platné právní úpravy [zákon č. 218/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, ve znění zákona č. 320/2001 Sb.] oprávněno řešit problematiku financování ani jiným způsobem zasahovat do řízení zdravotnických zařízení v případě, že není jejich zřizovatelem. Hospodaření státních zdravotnických zařízení jako příspěvkových organizací upravují obecně platné právní předpisy, které se do konce roku 2002 vztahovaly i na zařízení v působnosti okresních úřadů. Nabytím účinnosti zákona č. 218/2000 Sb. byly okresní úřady a jimi zřizované a řízené subjekty součástí příslušné rozpočtové kapitoly – 380 v působnosti Ministerstva financí. S ohledem na to Ministerstvo zdravotnictví ve vyjádření konstatuje, že nemůže nést odpovědnost za individuální konkrétní výsledky hospodaření zdravotnických zařízení v působnosti jiných zřizovatelů.

Z vyžádaného vyjádření Asociace krajů České republiky ze dne 22. 5. 2003 je patrné, že Asociace se ztotožňuje se stanoviskem návrhu a potvrzuje skutečnost, že dluhy zdravotnických zařízení za stávajícího systému financování zdravotní péče nemohou být kraji v dohledné době uhrazeny. Na finanční uhrazení těchto dluhů by kraje musely použít finanční prostředky určené na financování jiných jim zákonem uložených povinností v oblasti např. školství, dopravy, kultury, životního prostředí, sociálních věcí apod. Nevýřešení dlouhodobě podceňované situace v oblasti zdravotnictví může v brzké době vážně ohrozit finanční stabilitu krajů nebo dostupnost poskytované zdravotní péče.

Vzhledem k tomu, že navrhovatelé ve svém návrhu problém závazků akcentují zejména v souvislosti s přecházejícími zdravotnickými zařízeními, vyžádal Ústavní soud také „zprávu vlády o stavu zadluženosti státních nemocnic, o řešení těchto dluhů a právním zajištění převodu nemocnic na kraje“ ze dne 5. 12. 2002, kterou vláda projednala dne 5. 12. 2002, a vzala ji na vědomí Poslanecká sněmovna na své 8. schůzi dne 10. 12. 2002. V této zprávě se po úvodním konstatování změn, které přináší zákon č. 290/2002 Sb., mj. uvádí, že „otázka postavení zdravotnických zařízení měla být vyřešena zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, k čemuž nedošlo. Dlouze se diskutovalo v návaznosti na finanční indispozice nemocnic o budoucím právním postavení zdravotnických zařízení, především o tom, zda zdravotnická zařízení budou zařízeními státními nebo nestátními. Nakonec byla zvolena varianta tzv. zakonzervování příspěvkových organizací, potažmo i zdravotnických zařízení do doby speciální právní úpravy, čímž došlo k omezení jakýchkoliv zřizovatelských pozic. Zadlužení lůžkových zdravotnických zařízení, jejichž zřizovatelem je okresní úřad, není problém, který by vyvstal až okamžikem převodu na kraje. Některé nemocnice se v úhrnu v určité úrovni zadlužení pohybují po celou dobu existence v systému úhrad ze zdrojů zdravotního pojištění. V jednotlivých etapách docházelo k pokusům o řešení tohoto stavu, např. v roce 1995 dílčí změnou reálného způsobu ze zdravotních pojišťoven přechodem na úhradu stanoveným paušálem, který byl konstruován za určitého referenčního období v roce 1997, a současným poskytnutím úvěrů několika velkým nemocnicím a jednotlivým subjektům zdravotních pojišťoven, naposledy v roce 1997, tzv. plošné oddlužení. S dvouletým odstupem se realizoval konkrétní komplexní program, který reagoval na nejstarší závazky po lhůtě splatnosti zdravotnických zařízení, která splňovala sta-

novená kritéria. Zdrojem tohoto programu bylo částečně omezení investičního rozvoje navrhovaného v rozpočtu pro příslušný rok. Při obecném přesvědčení a jistotě, že se nepodaří výrazně navýšit zdroje z HDP pro zdravotnictví, byly v průběhu minulých období opakovaně předkládány návrhy na změny způsobu financování zdravotní péče většího či menšího rozsahu. Většina jich nebyla realizována“. Dále se v této zprávě uvádí, že „státní rozpočet pro rok 2002 ani návrh rozpočtu pro rok 2003 nedisponuje zdroji pro vyrovnání bilancí jednotlivých převáděných nemocnic. Je proto nezbytné postupovat v souladu se zákonem č. 290/2002 Sb., který specifikuje plán těchto převodů s tím, že existují výrazné diference ve stavu hospodaření individuálních zdravotnických zařízení, kde nezastupitelný podíl má dosavadní zřizovatel, který měl bezprostřední vliv na řízení, a tím i hospodaření nemocnic“. Zpráva konstatuje, že hodnota převáděného majetku značně přesahuje dosavadní stupeň zadlužení, k 30. 9. 2002 činily pohledávky u těchto zařízení přibližně 3,1 miliardy korun, závazky pak 3,8 miliardy korun. Hodnota dlouhodobého majetku představuje objem zhruba ve výši 42,2 miliard korun, který se převádí na kraje. Konkrétní řešení problémů dluhů zatěžujících přecházející zdravotnická zařízení zpráva postrádá. Z jejích příloh je pak patrné to, co je v textu konstatováno, totiž, že existují výrazné diference ve stavu hospodaření jednotlivých zdravotnických zařízení. Promítnuto do situace v jednotlivých krajích jsou závazky nemocnic (po odečtení pohledávek) následující: Hlavní město Praha – 6 875 000 Kč, Středočeský kraj – 213 013 000 Kč, Jihočeský kraj – 60 001 000 Kč, Plzeňský kraj – 47 579 000 Kč, Karlovarský kraj – 87 100 000 Kč, Ústecký kraj – 131 186 000 Kč, Liberecký kraj – 13 741 000 Kč, Královohradecký kraj – 151 312 000 Kč, Pardubický kraj – 100 951 000 Kč, Kraj Vysočina – 88 708 000 Kč, Jihomoravský kraj – 66 852 000 Kč, Olomoucký kraj – 0, Zlínský kraj 146 909 000 Kč, Moravskoslezský kraj 154 600 000 Kč.

II.

Ústavní soud v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů posuzuje obsah zákona podle kritéria obsaženého v ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tedy z hlediska jeho souladu s ústavními zákony. Dříve než přistoupil k vlastnímu meritornímu projednání návrhu, přezkoumal rovněž ve shodě se svou povinností plynoucí z citovaného ustanovení (in fine), zda byly splněny formální podmínky přijetí zákona a napadený zákon byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

V tomto směru z těsnopisecké zprávy o 43. a 47. schůzi Poslanecké sněmovny, 3. volební období, zjistil, že Poslanecká sněmovna zákon č. 290/2002 Sb. schválila po řádném projednání na své 47. schůzi konané dne 27. 3. 2002 (usnesením č. 2208), když z přítomných 159 poslanců jich pro návrh hlasovalo 85 a 69 proti. Z těsnopisecké zprávy ze 17. schůze Senátu, 3. funkční období, bylo dále prokázáno, že dne 14. 5. 2002 (usnesením č. 384) pro návrh ve znění touto komorou Parlamentu přijatých pozměňovacích návrhů hlasovalo z přítomných 64 senátorů 55, proti návrhu byli 2 senátoři. O návrhu vráceném Senátem (ve znění jeho pozměňovacích návrhů) poslze hlasovala Poslanecká sněmovna na své 51. schůzi dne 13. 6. 2002 tak, že z přítomných 188 poslanců se 91 vyslovilo pro a 80 jich bylo proti. Tímto hlasováním tedy nedošlo k přijetí návrhu v jeho Senátem upravené podobě. V následném hlasování o návrhu, v souladu s čl. 47 odst. 3 Ústavy tentokráte ve znění, v němž byl postoupen Senátu, se pro předmětný návrh (usnesením č. 2317) vyslovilo z téhož počtu přítomných zákonodárců 108 pro a 65 bylo proti. Poté byl zákon č. 290/2002 Sb. podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně publikován v částce 106 Sbírky zákonů, která byla rozeslána dne 28. 6. 2002. Předmětný zákon nabyl účinnosti dne 1. 7. 2002.

Na základě těchto zjištění je možno konstatovat, že zákon č. 290/2002 Sb. byl řádně přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů), v důsledku čehož je ná-

vrh způsobilý věcného projednání ve smyslu posouzení jeho souladu s ústavními zákony, resp. ústavním pořádkem [čl. 83 a čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].

(Pro úplnost třeba dodat, že zákon č. 290/2002 Sb. byl novelizován zákonem č. 150/2003 Sb., který nabyl účinnosti dne 23. 5. 2003, tato novelizace se však ani jednoho z návrhem skupiny poslanců napadených ustanovení nedotkla).

III.

Posuzovaný zákon č. 290/2002 Sb. je zákonem transformační povahy, který byl přijat v rámci provádění II. fáze reformy veřejné správy. Na základě dikce jeho § 1 odst. 1 přešly dnem 1. ledna 2003 z vlastnictví České republiky do vlastnictví krajů věci, se kterými k 31. prosinci 2002 byly příslušné hospodařit organizační složky státu a státní příspěvkové organizace, u nichž funkci zřizovatele vykonávaly k naposled uvedenému dni okresní úřady. Tyto organizační složky a státní příspěvkové organizace se zároveň dnem 1. ledna 2003 staly ze zákona organizačními složkami a příspěvkovými organizacemi příslušných krajů (§ 2 odst. 1 a 2 zákona č. 290/2002 Sb.). Dnem 1. ledna 2003 přešly na kraje mimo jiné jednak i závazky státu, u nichž uvedené organizační složky státu ke dni 31. 12. 2002 zabezpečovaly úkoly podle zákona č. 219/2000 Sb. (o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích), a dále příspěvkové organizace krajů tímto zákonem transformované ze státních příspěvkových organizací zůstaly ex lege nositeli závazků, včetně práv a povinností z pracovněprávních vztahů, jejichž nositeli byly do uvedeného data jmenované bývalé státní příspěvkové organizace [§ 1 odst. 2 písm. b), § 2 odst. 2 zákona č. 290/2002 Sb.]. K obdobnému přechodu došlo rovněž ve vztahu k obcím [§ 4 odst. 2 písm. b), § 5 odst. 1 a 2 zákona č. 290/2002 Sb.].

Podle navrhovatelů těmito ustanoveními dochází k nepřipustnému zásahu do ústavního práva na územní samosprávu, porušují ústavně zaručené vztahy mezi státem a ÚSC, nepřipustně zasahují do soukromoprávního postavení třetích osob a taktéž porušují právo na vlastnictví, garantované Listinou. Základním důvodem, který navrhovatele vedl k podání návrhu – jak výslovně uvádějí – je to, že v důsledku zákona přecházejí na kraje, obce a jejich příspěvkové organizace bez dalšího závazky náležející dosud státu, když stát takto nepřipustně řeší zadluženost svou a svých organizací, zejména v oblasti zdravotnictví.

Ústavní soud nejprve posuzoval ustanovení § 1 odst. 2 písm. b), § 2 odst. 2 věty druhé, § 4 odst. 2 písm. b) a § 5 odst. 2 věty druhé zákona.

Již ve své dřívější rozhodovací praxi dal Ústavní soud najevo, že místní samosprávu považuje za nezastupitelnou složku demokracie a opakovaně konstatoval, že místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/96 (viz výše), sp. zn. Pl. ÚS 17/98 (vyhlášen pod č. 28/1999 Sb.; uveřejněn ve Sbírce rozhodnutí, svazek 13, náleží č. 6)].

K zákonnému vyjádření reformy veřejné správy, související s její decentralizací a dekoncentrací, spojené s konstituováním krajů, rozšířením výkonu státní moci v přenesené působnosti krajů a obcí a zrušením okresních úřadů se pak Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/02, jímž byl zamítnut návrh skupiny senátorů Parlamentu České republiky na zrušení bodů 2, 5, 6, 7, 8, 9 a 11 čl. CXVII zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. V odůvodnění tohoto nálezu Ústavní soud konstatoval, že ústavní garance územní samosprávy podle Ústavy je lakonická. Ústava zakládá právní subjektivitu ÚSC a počítá s tím, že samosprávné subjekty mají vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Počítá také výslovně s podílem ÚSC na výkonu státní moci na základě zákonného zmocnění (čl. 105 Ústavy). Posledně citovaný náleží také zdůraznil, že český ústavní standard územní samosprávy je doplněn a obohacen standardem, který vyplývá z mezinárodních závazků České republiky, jmeno-

vitě Charty místní samosprávy, sjednané 15. 10. 1985, jež vstoupila v účinnost pro Českou republiku 1. 9. 1999 publikací v České republice pod č. 181/1999 Sb. s tím, že práva zaručovaná Chartou územní samosprávě smluvních stran jsou rámcová. Charta také sama v řadě svých ustanovení počítá s podrobnou vnitrostátní právní úpravou a nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy. Zákony, popř. další předpisy, podle volby a tradic smluvních stran mohou proto podrobněji vymezovat obsah záležitostí spravovaných územní samosprávou, včetně těch, které má samospráva za povinnost sledovat, její organizaci a také určovat rámec pro hospodaření, přiznávat majetek a její finanční zdroje, nicméně, pokud jde o finanční zdroje, stanoví čl. 9 odst. 1 Charty, že místní společenství mají v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat, a ty by měly být úměrné odpovědnosti stanovené Ústavou a zákonem (čl. 9 odst. 2 Charty). Již ve zmíněném nálezu Ústavní soud konstatoval, že rámec financování ÚSC (stejně jako vymezení jejich úkolů) nesmí vést při zachování hospodárnosti k jejich finančnímu kolapsu. (Uvedl také, že pohled na autoritativní delimitaci a působení delimitovaných pracovníků rušených okresních úřadů v rámci krajů pověřených měst a obcí ve světle Charty i Ústavy proto musí odviset od způsobu financování výkonu přenesené působnosti státem, se závěrem, že nedostatečné financování výkonu státní moci v přenesené působnosti ohrožuje samotnou existenci funkcí územní samosprávy.) Na tyto úvahy lze co do jejich argumentačního základu, s ohledem na posuzovanou materii, obdobně navázat i v nyní projednávané věci.

Dle výchozí teze, na níž je koncepce samosprávy vybudována, je základem svobodného státu svobodná obec, dále potom z pohledu významu regionálního na vyšším stupni územní hierarchie samosprávné společenství občanů, jímž je podle Ústavy kraj. Při tomto pojetí veřejné správy budované zezdola musí být samosprávě, jakožto významnému prvku demokratického právního státu, imanentní postulát, dle něhož ÚSC musí mít reálnou možnost záležitosti a otázky místního významu, a to i ty, jež pro svou povahu přesahují regionální rámec a o nichž rozhoduje ve své samostatné působnosti, řešit na základě svého svobodného uvážení, kdy je formou zastupitelské demokracie realizována vůle zastoupených na lokální a regionální úrovni a toliko odpovědností k voliči a na základě zákonného a ústavního rámce ve svém konkrétním projevu posléze limitována (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Územní samosprávné celky reprezentující územní společenství občanů musí tak mít – prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelských orgánů – možnost svobodně rozhodnout, jakým způsobem naloží s finančními prostředky, jimiž jsou pro plnění úkolů samosprávy vybaveny. Právě hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a vlastní odpovědnost je atributem samosprávy. Nutným předpokladem naplnění efektivního výkonu funkcí územní samosprávy je tedy i existence vlastních a dostatečných finančních, resp. majetkových zdrojů.

V uvažovaném oboru rozebírané problematiky je třeba mít na zřeteli zejména stav těch organizací, jimiž jsou z nepominutelné části zdravotnická zařízení. U těch převažují – jak plyne i z vyjádření Asociace krajů České republiky – nezanedbatelné dluhy, dosahující v jednotlivých případech řádově i desítek až stovek miliónů korun, jež jsou způsobitelné rozpočet územního samosprávného celku výrazným způsobem ovlivnit, a to zejména tam, kde je takto dluhy zatížených zdravotnických zařízení v rámci daného ÚSC větší počet. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, sice určuje pravidla pro hospodaření s finančními prostředky, jejichž příjem do budoucna je ÚSC jinými zákony zajišťován – zejména zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů – to však nemění nic na tom, že v samotném počátku činnosti těchto subjektů jsou tyto subjekty zatěžovány břemenem, které bylo vyvoláno činností státu či jeho organizací, a je tak zřejmé, že tento fakt může výrazným způsobem ovlivňovat samosprávné aktivity a zabránit územním samosprávným celkům vynakládat finanční prostředky určené k vlastním samosprávným činnostem tak, aby sloužily

předvídanému účelu (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Nicméně opodstatněnost kroku, kdy stát v rámci reformy veřejné správy převedl na ÚSC určitý majetek, však zpochybňovat nelze, neboť ta je dána důvody, které vycházejí z historicky potvrzeného přesvědčení, na základě něhož především právě ti, jichž se záležitosti s ním spjaté týkají a jimž tento majetek ve svých funkcích bezprostředně slouží, jsou schopni a z povahy věci i ochotni a motivováni k tomu, aby jej spravovali s péčí řádného hospodáře, a to mnohdy lépe než centrálně organizovaná státní moc, a mnohem účinnějším, plnohodnotným způsobem. Decentralizace úkolů a s tím související převod majetku také není něčím ústavně nepřijatelným. Spojení tohoto kroku s následným převodem či dalším trváním závazků s tímto majetkem spjatých však předpokládá další řešení, a to v návaznosti na systém daní, dotací a podobných dávek. Stát by se totiž neměl – bez dalšího – zbavovat odpovědnosti za dluhy, jež vznikly v době jeho hospodaření s převáděným majetkem a které jsou důsledkem předchozí ztrátové realizace vlastnického práva, případně i nedodržování právních předpisů [ustanovení § 53 a násl. zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)]. Již vůbec by tak činit neměl v relaci k takovým subjektům, jejichž prostřednictvím by měly být plněny i jeho úkoly spočívající v zajišťování základních práv plynoucích z čl. 31 Listiny, garantem jejichž dodržování je on sám. Takové jednání suveréna již navozuje úvahy o zneužití státní moci na úkor ÚSC. Byť se jedná o diametrálně odlišnou situaci, nabízí se v daném kontextu i poukaz na v horizontální rovině v soukromém právu vyjádřenou a obecně spravedlivou premisu, dle níž za dluhy váznoucí na věci – i v případech bezúplatného převodu – zásadně odpovídá zcizitel (§ 500 odst. 2 občanského zákoníku), a to i z pohledu argumentu a *minori ad maius*.

S názorem Senátu, že problém deficitu předchozího hospodaření je třeba řešit komplexně, je možno souhlasit, nemá-li však pokračovat setrvačnost v zadlužení předmětného majetku, nutno ze strany státu vyvinout snahu k odstranění tohoto nežádoucího stavu. Jeho další trvání by již bylo způsobilé ohrozit jak výkon funkcí samosprávy, tak i postavení věřitelů, zabezpečení jejichž práv by v právním státě mělo být samozřejmostí.

Samotný zásah Ústavního soudu spočívající ve zrušení shora uvedených ustanovení by však tento nežádoucí stav neodstranil. Podle § 71 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., který upravuje právní účinky zrušujících nálezů Ústavního soudu (a jímž je Ústavní soud ve smyslu ustanovení čl. 88 odst. 2 Ústavy vázán), zůstávají práva a povinnosti z právních vztahů, vzniklých před zrušením právního předpisu, nedotčena. Ústavní soud tedy musel brát v úvahu, že jak již shora zdůrazněno, napadený zákon je zákon transformační, jednorázové povahy. Právní následky s posuzovanými zákonnými ustanoveními spojené a tímto zákonem předpokládané nastaly *ex lege* již k 1. 1. 2003, a způsobilost těchto norem vyvolat v budoucnu právní následky je tak plně vyčerpána. Vyhovující nález Ústavního soudu, mající účinky *ex nunc*, by tak již neměl schopnost na nastalém stavu i s ohledem na citované ustanovení § 71 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb. ničeho změnit. Z tohoto důvodu tak Ústavnímu soudu nezbylo, než návrh navrhovatelů v této části zamítnout.

IV.

Poněkud jiná je však podle Ústavního soudu situace při posuzování ustanovení § 3 a § 6 zákona č. 290/2002 Sb., jimiž je nový vlastník (obec, kraj) ve vztahu k nemovitým věcem omezen v jejich užívání, a to po dobu deseti let ode dne jejich nabytí, pouze k účelu, ke kterému byly užívány ke dni přechodu s tím, že stanou-li se před uplynutím této doby pro obec (kraj) podle místních předpokladů a zvyklostí pro tento účel nepotřebnými a ta (ten) je nevyužije k sociálním, školským či zdravotnickým účelům, musí být nabídnuty k bezúplatnému převodu do vlastnictví státu.

Jak je patrné z konstrukce této právní úpravy, jakož i z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 290/2002 Sb., předmětné omezení si klade za cíl reflektovat potřebu zachovat mini-

málně po určitou dobu užití samosprávnými celky nabytých nemovitých věcí pro účely, jimž do dne přechodu sloužily, či umožnit jejich užití pouze pro účely sloužící ostatním taxativně vyjmenovaným veřejným zájmům.

Na toto omezení je třeba podle přesvědčení Ústavního soudu nahlížet (mimo dále uvedené vývody) i v kontextu s již dříve uvedenými závěry a také z pohledu čl. 11 odst. 3 Listiny, podle něhož vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.

Omezení vlastnického práva, v tomto případě stanovené zákonem, s přesným, konkrétně vymezeným a určitým stanovením účelu tohoto omezení ve výše zmíněném veřejném zájmu nevykazuje při jeho stanovení prvky libovůle a se zřetelem k argumentům, o něž se opírá, nenaplnuje znaky protiústavnosti (na rozdíl od stavu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 1/02, nález publikovaný pod č. 404/2002 Sb. a uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, svazek 27, nález č. 104). Takto přijatý závěr je třeba chápat v souvislosti s probíhající transformací prováděnou v rámci reformy veřejné správy. V rámci tohoto procesu lze přisoudit veřejnému zájmu způsobilost být v obecné rovině přípustným, rozumně ospravedlnitelným důvodem omezení vlastnického práva územních samosprávných celků.

Z rozhodovací praxe Ústavního soudu plyne, že k omezení základních práv a svobod může dojít v případě jejich kolize s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva či svobody, a to i v případě naléhavého veřejného zájmu. Uvažované omezení je pak nutno posuzovat z pohledu principu proporcionality – nálezy Ústavního soudu ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (vyhlášen pod č. 214/1994 Sb.; uveřejněn ve Sbírce rozhodnutí, svazek 2, nález č. 46), sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (vyhlášen pod č. 280/1996 Sb.; uveřejněn ve Sbírce rozhodnutí, svazek 6, nález č. 99), sp. zn. Pl. ÚS 25/97 (vyhlášen pod č. 159/1998 Sb.; uveřejněn ve Sbírce rozhodnutí, svazek 11, nález č. 53), sp. zn. Pl. ÚS 16/98 (vyhlášen pod č. 68/1999 Sb.; uveřejněn ve Sbírce rozhodnutí, svazek 13, nález č. 25), sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (vyhlášen pod č. 405/2002 Sb.; uveřejněn ve Sbírce rozhodnutí, svazek 27, nález č. 105) – z nichž nález sp. zn. Pl. ÚS 15/96 se rovněž zabýval ústavností omezení vlastnického práva samosprávného celku, přičemž na závěry v uvedeném nálezu přijaté lze navázat i v nyní projednávané věci.

Takto je třeba říci, že předmětné omezení vlastnického práva umožňuje dosáhnout sledovaného cíle, jímž je respektování legitimního veřejného zájmu na existenci sociálních, školských a zdravotnických zařízení (kritérium vhodnosti, resp. princip způsobilosti naplnění účelu). Kritérium potřebnosti coby další komponent principu proporcionality potom vyplývá již ze samotné nutnosti kontinuálního zachování (po určité časové období) existence těchto zařízení, a to i se zřetelem na základní právo zakotvené v čl. 31 Listiny. Rovněž při posuzování závažnosti obou chráněných hodnot se posléze nejeví dané omezení obsahově neúměrné a ve světle obecně akceptovatelné a sdílené hierarchie hodnot je nelze v daných souvislostech odmítat absolutně. Jeho časové omezení by však mělo být determinováno toliko relativně krátkým přechodným časovým úsekem, v němž by mělo dojít k získání potřebných poznatků umožňujících zodpovědně s nabytým majetkem naložit způsobem dle vlastního svobodného uvážení vlastníka, tj. příslušného ÚSC. Desetiletým obdobím limitovaná újma na základním právem zaručovaném čl. 11 odst. 1 Listiny se však jeví jako zjevně nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, neboť toto právo již omezuje natolik, že svými negativními důsledky – pro svou z pohledu časového nadmíru konstruovanou „dočasnost“ – přesahuje pozitiva, jež představují sledování veřejného zájmu. Není tak evidentně z pohledu principu proporcionality v napadených ustanoveních naplněno kritérium přiměřenosti v užším smyslu. Ve vztahu k ústavnímu požadavku šetření podstaty a smyslu omezovaného vlastnického práva (čl. 4 odst. 4 Listiny) je v posuzované věci ze základní vlastnické triády (ius possidendi, ius utendi et ius fruendi, ius disponendi) dotčeno právo majetek užívat a s ním disponovat ve smyslu jeho zcizení, a to po dobu deseti let, kdy s odkazem na výše uvedené nelze považovat přijaté

řešení, co do jeho časového aspektu, za odpovídající principu přiměřenosti, a které tedy vykazují znaky protiústavnosti. Právní rámec § 3 a § 6 zákona č. 290/2002 Sb. v tomto směru zřetelně vybočuje z mezí a hledisek přípustnosti zásahu do vlastnického práva, neboť deseti-letá doba tohoto omezení se v daných souvislostech, s přihlédnutím ke všem aspektům uvažované problematiky, nejeví jako adekvátní.

Ve vztahu k napadenému (dočasnému) omezení vlastnického práva není možno tudíž na jedné straně přehlížet jeho přesně stanovené, určité, rovné a tedy i ústavně akceptovatelné podmínky (čl. 11 odst. 1 Listiny, čl. 1 odst. 1 Ústavy), Ústavní soud je však na druhé straně přesvědčen o tom, že s požadavkem plynoucím z čl. 4 odst. 4 Listiny může korespondovat pouze taková právní úprava, jež by toto omezení zakládala pouze ve zcela nezbytném časovém rozsahu, kterým lze rozumět toliko minimální časové, a to zřetelně prima facie „přechodné“ údobí.

Ústavní soud tak dospěl k závěru, že omezení vlastnického práva v ustanovení § 3 a § 6 zákona č. 290/2002 Sb. nesplňuje ve vztahu ke všem principem proporcionality požadovaným komponentům podmínky omezení základního práva, a proto tato ustanovení pro jejich rozpor s čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny zrušil (§ 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Vykonatelnost nálezu v této části však odložil do 31. 12. 2003, aby tak Parlament České republiky měl dostatečný prostor pro stanovení nové lhůty.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Holeček v. r.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůnkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, pošt. schr. 21/SB, 170 34 Praha 7-Holešovice, telefon: 974 832 341 a 974 833 502, fax: 974 833 502 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon: 519 305 161, fax: 519 321 417. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 00421 2 44 45 46 27. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2003 činí 3000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné – 516 205 176, 519 305 176, objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 179, 519 305 179, objednávky-knihkupci – 516 205 161, 519 305 161, faxové objednávky – 519 321 417, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Benešov:** Oldřich HAAGER, Masarykovo nám. 231; **Brno:** Ing. Jirí Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14, Knihkupectví JUDr. Oktavián Kocián, Příkop 6, tel.: 545 175 080; **Břeclav:** Prodejna tiskovin, 17. listopadu 410, tel.: 519 322 132, fax: 519 370 036; **České Budějovice:** SEVT, a. s., Česká 3; **Hradec Králové:** TECHNOR, Wonkova 432; **Hrdějovice:** Ing. Jan Fau, Dlouhá 329; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihárství – Přibíková, J. Švermy 14; **Kladno:** eL VaN, Ke Stadionu 1953; **Klatovy:** Krameriovo knihkupectví, nám. Míru 169; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Litoměřice:** Jaroslav Tvrđík, Lidická 69, tel.: 416 732 135, fax: 416 734 875; **Most:** Knihkupectví „U Knihomila“, Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; **Olomouc:** ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Nádražní 29; **Otrokovice:** Ing. Kučerič, Jungmannova 1165; **Pardubice:** LEJHANEČ, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň:** ADMINA, Úslavská 2, EDICUM, Vojanova 45, Technické normy, Lábkova pav. č. 5; **Praha 1:** Dům učebnic a knih Černá Labuť, Na Poříčí 25, FIŠER-KLEMENTINUM, Karlova 1, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Na Florenci 7–9, tel.: 606 603 946, e-mail: prodejna.zakonu@moraviapress.cz, PROSPEKTRUM, Na Poříčí 7, Knihkupectví Seidl, Štěpánská 30, NEOLUXOR s. r. o., Václavské nám. 41; **Praha 2:** ANAG, spol. s r. o., nám. Míru 9 (Národní dům); **Praha 4:** PROSPEKTRUM, Nákupní centrum Budějovická, Olbrachtova 64, SEVT, a. s., Jihlavská 405, Donáška tisku, Nuselská 53, tel.: 272 735 797-8; **Praha 5:** SEVT, a. s., E. Peškové 14; **Praha 6:** PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17; **Praha 8:** JASIPA, Zenklova 60, Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Sokolovská 35, tel.: 224 813 548; **Praha 9:** Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362; **Praha 10:** BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, Mediaprint & Kapa Pressegresso, Štěrboholská 1404/104; **Přerov:** Knihkupectví EM-ZET, Bartošova 9; **Sokolov:** KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel.: 352 303 402; **Šumperk:** Knihkupectví D & G, Hlavní tř. 23; **Tábor:** Milada Šimonová – EMU, Budějovická 928; **Teplice:** Knihkupectví L & N, Masarykova 15; **Trutnov:** Galerie ALFA, Bulharská 58; **Ústí nad Labem:** Severočeská distribuční, s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 603 866, fax: 475 603 877, Kartoan, s. r. o., Solvayova 1597/3, Vazby a doplňování Sbírek zákonů včetně dopravy zdarma, tel.+fax: 475 501 773, www.kartoon.cz, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Zatec:** Prodejna U Pivovaru, Žižkovo nám. 76, Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamacce:** informace na tel. čísle 519 305 168. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.