2/2000 Sb.

NÁLEZ
Ústavního soudu Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 23. listopadu 1999 v plénu o návrhu Ing. P. N. na zrušení části ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) občanského soudního řádu ve slovech "včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách"

takto:

Ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb., ve slovech "včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách" se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

Navrhovatel podal ústavní stížnost proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. března 1998 sp. zn. 28 Ca 317/97, kterým bylo zastaveno řízení ve věci jeho žaloby proti rozhodnutí prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen "NKÚ") ze dne 20. května 1997 č. j. 1199/95-140/3-RK. Tímto rozhodnutím byl zamítnut navrhovatelův rozklad proti rozhodnutí NKÚ ze dne 12. prosince 1995 č. j. 95/22-SK/46 a bylo potvrzeno uložení pokuty ve výši 50 000 Kč podle § 28 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Toto ustanovení stanoví:

"(1) Fyzické osobě, která zaviněně způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 24 tohoto zákona, může Úřad uložit pokutu až do výše 50 000 Kč.

(2) Pokutu lze uložit i opakovaně, nebyla-li povinnost splněna ani ve lhůtě nově stanovené kontrolujícími.

(3) Pokutu lze uložit do jednoho měsíce ode dne nesplnění povinnosti.

(4) Pokuty jsou příjmem státního rozpočtu České republiky.

(5) Pokuty vymáhá Úřad.".

Navrhovatel tvrdí, že usnesením Městského soudu v Praze byla porušena jeho práva na soudní ochranu včetně přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, jak mu je ústavně zaručuje čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva"). K tomuto porušení došlo podle jeho názoru v souvislosti s uplatněním § 248 odst. 2 písm. e) občanského soudního řádu (dále jen "o.s.ř."). Ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o.s.ř., ve znění zákona č. 519/1991 Sb., stanoví, že ve správním soudnictví soudy rovněž nepřezkoumávají:

"rozhodnutí správních orgánů předběžné, procesní nebo pořádkové povahy včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách".

Toto ustanovení je podle jeho tvrzení ve slovech "včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách" v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Navrhovatel využil možnosti dané mu § 64 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a spolu s ústavní stížností podal návrh na zrušení části ustanovení § 248

odst. 2 písm. e) o.s.ř. ve slovech "včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách". Vzhledem k tomu II. senát Ústavního soudu posoudil splnění podmínek podle § 74 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost byla podána včas, oprávněným navrhovatelem, který byl řádně zastoupen, návrh není nepřípustný a Ústavní soud je k jeho projednání příslušný. Návrh nebyl shledán ani zjevně neopodstatněným.

Protože k tvrzenému zásahu do základního práva došlo za přímé aplikace ustanovení, které je předmětem návrhu, došel II. senát Ústavního soudu k závěru, že jsou splněny podmínky § 78 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. Proto řízení o ústavní stížnosti svým usnesením z 21. října 1998 č. j. II. ÚS 254/98-24 přerušil a návrh na zrušení části předmětného ustanovení o.s.ř. postoupil plénu Ústavního soudu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava").

I.

Navrhovatel uvádí, že v řízení před Městským soudem v Praze se domáhal zrušení rozhodnutí NKÚ, kterým mu byla uložena pořádková pokuta ve výši 50 000 Kč, když na něm podle jeho názoru NKÚ vyžadoval splnění povinnosti, která není uložena zákonem. Rovněž formálně nebyl postup NKÚ bez závad. Městský soud v Praze však rozhodl tak, že řízení v této věci zastavil, přičemž své rozhodnutí odůvodnil odkazem na § 248 odst. 2 písm. e) o.s.ř., podle kterého soudy ve správním soudnictví nepřezkoumávají rozhodnutí správních orgánů předběžné, procesní nebo pořádkové povahy včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách.

Podle navrhovatelova názoru předmětné ustanovení o.s.ř. ve slovech "včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách" v rozporu s ústavními předpisy vylučuje ze soudního přezkumu řadu rozhodnutí rozdílné povahy. Může se jednat o pořádkovou pokutu 200 Kč podle správního řádu, ale i o pokuty podle § 71 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve výši 10 000 Kč, obdobnou pokutu podle § 62 odst. 2 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, nebo dokonce pokutu do 500 000 Kč podle § 11 zákona č. 136/1994 Sb., o barvení a značkování některých uhlovodíkových paliv a maziv a o opatřeních s tím souvisejících. Všechny pokuty ukládá správní orgán, může je uložit opakovaně a všechny jsou výslovně jako pořádkové pokuty označeny. Jedná se o mimořádně závažný zásah do sféry práv individua, který může způsobit i ekonomickou likvidaci takto postiženého subjektu. Proto je třeba s ohledem na čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy chápat právo zákonodárce vyloučit možnost přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy velmi restriktivně. To plyne z čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého musí být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu.

Dle navrhovatelova právního názoru je proto neústavní paušální vyloučení soudního přezkumu všech tzv. pořádkových pokut bez jejich dalšího rozlišení. Na jedné straně chápe snahu zákonodárce zamezit neúměrně vysoký nápad soudům v těchto věcech, na druhé straně však řada takových pokut může na osobu delikventa velmi tíživě dopadnout. Postačí přitom zrušení slov "včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách", neboť pak bude moci soud sám posoudit, zda určitá pokuta má povahu rozhodnutí povahy výlučně pořádkové (např. pokuty podle správního řádu), nebo zda vzhledem k okolnostem, intenzitě, výši sankce zasahuje též do práv hmotněprávní povahy. Nyní tuto možnost uvážení soud nemá a řízení musí zastavit bez přezkoumávání věci samé.

V této souvislosti též poukázal na zákon č. 36/1876 ř. z., který ve svém § 3 obsahoval podstatně užší výluky ze správního přezkumu, takže právní úprava do roku 1952 poskytovala občanům podstatně vyšší standard právní ochrany, než činí úprava dnešní.

II.

Na výzvu soudce zpravodaje se k návrhu vyjádřili účastníci řízení. Za Senát Parlamentu České republiky se vyjádřila jeho předsedkyně Libuše Benešová, která uvedla, že zákon č. 519/1991 Sb., kterým bylo předmětné ustanovení vneseno do o.s.ř., byl přijat na 18. schůzi Federálního shromáždění dne 5. listopadu 1991, když ve Sněmovně lidu pro něj hlasovalo 87 z 92 přítomných poslanců a ve Sněmovně národů v české části 55 poslanců a ve slovenské části 52 poslanců ze 107 přítomných. Senát se novelou o.s.ř. v této části nezabýval. Je věcí Ústavního soudu, aby posoudil ústavnost návrhu napadeného ustanovení o.s.ř.

Za Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky se vyjádřil její předseda prof. Ing. Václav Klaus, CSc., který uvedl, že zákon č. 519/1991 Sb. byl přijat potřebnou většinou poslanců a byl řádně vyhlášen. Z věcného hlediska připomněl obsah důvodové zprávy k tomuto zákonu, ze které vyplývá, že pravomoc soudů ve správním soudnictví je stanovena tzv. generální klauzulí. Okruh věcí, které by měly být vyloučeny z přezkumu, je vymezen v § 248 o.s.ř., přičemž jednotlivé výjimky jsou formulovány obecně, a vztahují se proto na všechna rozhodnutí bez ohledu na to, o jaký právní předpis se opírají. Jejich výklad by měl být restriktivní, neboť mají povahu výjimky z generální klauzule. Rozhodnutí o pořádkových pokutách je institutem, který má sloužit k tomu, aby např. kontrolní orgán měl účinný nástroj k tomu, aby mohl plnit povinnosti, k nimž je zákonem a Ústavou přímo určen. Není vyloučeno, aby rozhodnutí o pořádkové pokutě zasáhlo do ústavně zaručených práv a svobod. To ale není předmětem stížnosti, neboť stěžovatel napadá protiústavnost vyloučení přezkumu takového rozhodnutí soudem, nikoli protiústavnost pořádkového deliktu jako takového. Tento stěžovatelův názor předseda Poslanecké sněmovny nesdílí.

III.

Ústavní soud nejdříve přikročil k posouzení formálních náležitostí podaného návrhu. Návrh byl podán oprávněným stěžovatelem za podmínek uvedených v § 74 zákona č. 182/1993 Sb. Rovněž podmínky přípustnosti podle § 66 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. byly v daném případě splněny. Návrh byl shledán přípustným a Ústavní soud mohl dále postupovat podle směrnic § 68 zákona č. 182/1993 Sb.

IV.

Pokud jde o ústavnost § 248 odst. 2 písm. e) o.s.ř. ve slovech "včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách", došel Ústavní soud k závěru, že toto ustanovení není v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen "Pakt") ve spojení s čl. 1 Listiny a čl. 1 a 4 Ústavy.

V daném případě Ústavní soud provádí abstraktní kontrolu ústavnosti bez ohledu na to, že podnětem k jejímu provedení byla ústavní stížnost. Pokud návrh splnil požadavky zákona č. 182/1993 Sb., je třeba s ním zacházet stejně jako s návrhy jiných oprávněných navrhovatelů podle § 64 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. Nejde proto o hodnocení pokuty v konkrétním případě navrhovatele (§ 28 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb.), nýbrž o hodnocení pojmu "pořádková pokuta" použitého obecně v § 248 odst. 2 písm. e) o.s.ř. v jeho plném

významu, tj. i tam, kde se výslovně o "pořádkové" pokutě nehovoří, jestliže však tato pokuta má "pořádkový" charakter. Navrhovatel sice tvrdí, že tento pojem "pořádková" používají všechny jím uvedené předpisy, právě v případě vůči němu použitého § 28 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb. to však neodpovídá skutečnosti. Věc byla Ústavním soudem posouzena takto.

Tento pojem používá řada právních předpisů z oboru civilního, trestního a správního procesního práva a právní předpisy upravující postavení a působnost orgánů kontroly a inspekce. Tato rozhodnutí jsou konstruována jako civilněprocesní, trestněprocesní nebo správněprocesní sankce, tedy opatření, která mají pomoci zajistit hladký průběh určitého řízení a součinnost jeho účastníků v případě, že by nebyli ochotni se na řízení podílet způsobem, který stanoví zákon (dostavit se, předložit požadované listiny, vydat věci důležité pro řízení atd.), nebo by jeho průběh jinak ztěžovali či dokonce mařili. Proto je možno je ukládat i opakovaně, dokud nebude odpovídající průběh řízení zajištěn (neplatí zásada, ne bis in idem).

Sankce v podobě pořádkové pokuty ukládaná správními orgány jako pořádkové opatření přitom byla původně konstruována více jako upozornění na povinnost respektovat stanovená pravidla a nedosahovala stupně represe nebo prevence ve smyslu trestněprávních a správnětrestních deliktů. Jako příklad lze uvést § 45 odst. 1 správního řádu, podle kterého tomu, kdo ztěžuje postup řízení, zejména tím, že se bez závažných důvodů nedostaví na výzvu ke správnímu orgánu, ruší přes předchozí napomenutí pořádek, bezdůvodně odmítá svědeckou výpověď, předložení listiny nebo provedení ohledání, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 200 Kč; u vojáků v činné službě a u příslušníků veřejných ozbrojených sborů odevzdá věc k vyřízení podle kázeňských předpisů. V posledních letech je však patrná tendence ke zvyšování částek, které se v podobě "pořádkových pokut" ukládají.

Obdobnou povahu jako pořádkové pokuty ve správním řízení mají i pořádková opatření v kontrolní a inspekční činnosti. I zde je jejich posláním zajistit náležitý průběh kontrolní akce, která by zpravidla byla neproveditelná bez součinnosti kontrolovaných. Kromě toho jsou zde ve srovnání s procesními pořádkovými opatřeními některé zvláštnosti související s povahou kontrolní činnosti samotné. Pokud jde o kontrolní činnost kontrolorů NKÚ, jsou při provádění kontroly podle § 21 zákona č. 166/1993 Sb. oprávněni:

a) vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly;

b) požadovat na kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložily originální doklady a další písemnosti, záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky, jejich výpisy a zdrojové kódy programů, vzorky výrobků nebo jiného zboží;

c) seznamovat se s utajovanými skutečnostmi, prokáží-li se osvědčením pro příslušný stupeň utajení těchto skutečností, vydaným podle zvláštního zákona;

d) požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných, ústních a písemných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech;

e) zajišťovat v odůvodněných případech doklady; jejich převzetí musí kontrolované osobě písemně potvrdit a ponechat jí kopie převzatých dokladů;

f) požadovat, aby kontrolované osoby podaly ve stanovené lhůtě písemnou zprávu o odstranění zjištěných nedostatků;

g) používat telekomunikační zařízení kontrolovaných osob v případech, kdy je jejich použití nezbytné pro zabezpečení kontroly.

Podle § 24 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb. jsou kontrolované osoby povinny poskytnout součinnost odpovídající uvedeným oprávněním kontrolujících (§ 21 zákona č. 166/1993 Sb.). Fyzické osoby nemají povinnost podle § 21 písm. d) zákona č. 166/1993 Sb., jestliže by jejím splněním způsobily nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým. Pokud tuto součinnost neposkytnou, může jim NKÚ podle § 28 odst. 1 až 3 zákona č. 166/1993 Sb. uložit do jednoho měsíce ode dne nesplnění povinnosti pokutu až do výše 50 000 Kč, a to i opakovaně, nebyla-li povinnost splněna ani ve lhůtě nově stanovené kontrolujícími. Podobná pravidla stanoví kontrolní řád podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Souhrnná výše opatření, které je zde výslovně označeno jako "pořádková" pokuta, však nemůže přesáhnout 200 000 Kč.

Ústavní soud v daném případě došel k závěru, že i když v zákoně č. 166/1993 Sb. tato pokuta není výslovně označena jako pořádková, znaky pořádkové pokuty ve smyslu pořádkového opatření správního orgánu naplňuje. Plyne to z její povahy, cíle a účelu. NKÚ při výkonu kontrolní činnosti je vybaven vrchnostenskými oprávněními vůči kontrolovaným subjektům (srov. § 21 zákona č. 166/1993 Sb.). Při kontrole postupuje právně upraveným způsobem, ve kterém je oprávněn vyžadovat plnění zákonem stanovených povinností na straně kontrolovaných subjektů. Jestliže kontrolovaný subjekt, který má uloženu takovou povinnost, tuto povinnost nesplní a ztěžuje nebo maří kontrolní akci, může být její splnění vynucováno pořádkovým opatřením v nejrůznější podobě včetně pokuty. Pokuta podle § 28 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb. má přitom nepochybně povahu opatření, které je v § 19 zákona č. 552/1991 Sb. označeno jako pořádková pokuta.

Ústavní soud však zdůrazňuje, že v dané věci neposuzoval, zda v případě, který dal podnět k řízení, mohl NKÚ kontrolu vykonat a zda proto taková povinnost na straně odpovědného subjektu po právu byla. Podnětem byla pouze otázka ústavnosti odmítnutí spravedlnosti (denegatio iustitiae) v podobě zastavení řízení před Městským soudem v Praze z důvodu výluky přezkumu pořádkových opatření správních orgánů včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách. Bude až věcí obecného soudu, aby tento konkrétní problém posoudil. Ústavní soud v rámci minimalizace zásahu do kompetence obecných soudů (zde správního soudnictví) do této problematiky nepovažoval za nutné vstoupit. Stejně tak Ústavní soud obecně neposuzoval, nakolik jsou ještě taková opatření v jednotlivých právních předpisech skutečně "pořádkovými pokutami" a nakolik nepřímo sankcemi za porušení hmotného práva, neboť to nebylo rovněž předmětem řízení.

Lze tak uzavřít, že pokuta podle § 28 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb. je srovnatelná s jinými pokutami, které jsou výslovně jako "pořádkové" označeny, a dopadá proto na ni výluka podle § 248 odst. 2 písm. e) o.s.ř. Ústavní soud proto mohl posoudit jako další otázku to, zda v případě pořádkové pokuty jde o rozhodnutí, která jsou způsobilá zasáhnout do základních práv nebo svobod. V takovém případě by byla jejich výluka ze soudního přezkumu formou správního soudnictví v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, který stanoví, že rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny nesmí být vyloučeno z

pravomoci soudů. Z téhož důvodu by byl rovněž § 248 odst. 2 písm. e) o.s.ř. v rozporu s čl. 4 Ústavy.

Ústavní soud došel k závěru, že pořádkové pokuty ukládané ve správním řízení a při kontrolní činnosti jsou svou povahou obecně způsobilé zasáhnout do základních práv a svobod právního subjektu s ohledem na jejich výši a možnost opakovaného ukládání. Mohou být přitom vydávány na základě volného uvážení, takže není vyloučen ani diskriminační efekt jejich ukládání vůči různým subjektům. Jestliže se v našem právním řádu stanoví možnost správního orgánu uložit opakovaně pořádkovou pokutu ve výši až 500 000 Kč (§ 11 zákona č. 136/1994 Sb.), jde o výrazný zásah do postavení právního subjektu.

Na otázku, která konkrétní ústavně zaručená základní práva jsou napadeným ustanovením porušena, došel Ústavní soud k závěru, aniž by považoval za nutné zkoumat všechny ústavní aspekty tohoto problému, že jde především o porušení rovnosti v právech vůči veřejné moci podle čl. 1 Listiny ve spojení s porušením práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Čl. 1 Listiny zaručuje rovnost v právech vůči veřejné moci. V případě pořádkových opatření v civilním procesu (§ 53 a 54 o.s.ř.) a trestním řízení (§ 66 trestního řádu) je zaručeno soudní přezkoumání takového opatření vyšší soudní instancí. V rámci správního rozhodování dotčená osoba tuto možnost nemá. Již to samo o sobě, pokud by zde nebyly závažné důvody pro soudní výluku, by mělo za následek neústavnost takové úpravy. V daném případě Ústavní soud takové závažné důvody nezjistil. Právě naopak, porovnáním míry možného zásahu tzv. pořádkovým opatřením došel k závěru, že správněprocesní sankce jsou v řadě případů daleko závažnějšího charakteru, než je tomu v případě civilního nebo trestního řízení, a to s ohledem na možnou výši těchto opatření. Důvod pro výjimečnou nerovnost v právech účastníků správního (i kontrolního procesu) a účastníků soudního procesu proto v této oblasti nebyl shledán.

Dále Ústavní soud posoudil, zda je zde alespoň jedno konkrétní ústavně zaručené právo, které je napadenou úpravou porušeno. Aniž hledal všechna možná porušení, shledal porušení ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, která zajišťuje každému: "právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti".

Navrhovatel sám své tvrzení nijak blíže neodůvodnil, pouze uvedl, že všechny pokuty ukládá správní orgán, může je uložit opakovaně a všechny jsou výslovně jako pořádkové pokuty označeny a jedná se o mimořádně závažný zásah do sféry práv individua, který může způsobit i ekonomickou likvidaci takto postiženého subjektu. Ústavní soud se s touto navrhovatelovou argumentací nemohl ztotožnit, avšak podle své judikatury je vázán petitem návrhu, nikoli jeho odůvodněním.

Ústavní soud především zastává stanovisko, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy nedopadá na správní rozhodnutí a správní rozhodování jako takové, nýbrž zaručuje soudní přezkum takových rozhodnutí v případě, že se dají podřadit pod pojem "občanských práv nebo závazků (civil rights and duties, les droits et obligations de caractere civil)", které chápou evropské orgány značně široce. Nicméně uložení pořádkové pokuty je správněprocesní sankcí, která slouží k vymáhání určité procesní povinnosti, a tedy aktem vrchnostenské povahy, i když má majetkovou povahu, dotýká se vlastnictví a s ním spojených dalších práv, jako je např. provozování podnikatelské činnosti (jak namítá navrhovatel), ale i všech dalších práv, která jsou nějak spjata s potřebou vlastnit majetek.

V daném případě však jde o občanský závazek ve smyslu občanských (chápáno jako veřejnoprávních, v angličtině označovaných pojmem "civic"), nikoli občanskoprávních (civil) povinností, který má zajistit akceschopnost státní moci nezbytnou v podmínkách demokratické společnosti. Zde nejde o soukromoprávní vztah ve výše uvedeném smyslu podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy nebo ve smyslu čl. 90 věty první Ústavy. Jde o vrchnostenský vztah, který má zajistit to, aby byly stát a veřejná správa vůbec schopny plnit svoje funkce. Z tohoto hlediska Ústavní soud stěžovatelovy námitky neuznal.

Proto se Ústavní soud zabýval druhou oblastí aplikace požadavků spravedlivého procesu vyjádřenou v čl. 6 odst. 1 Úmluvy pojmem "oprávněnost jakéhokoli trestního obvinění" (determination of any criminal charge, toute accusation en matiere pénale).

Pořádkové pokuty ve správním řízení jsou sankcí za protiprávní chování. Jak bylo výše uvedeno, nevyplývají z občanských práv a závazků (civil rights and duties, les droits et obligations de caractere civil) ve smyslu civilního práva jakkoli široce chápaného. Jejich posláním je postihnout toho, kdo poruší své povinnosti ve veřejnoprávním vztahu. Z hlediska judikatury evropských orgánů přitom platí, že v čl. 6 odst. 1 Úmluvy dopadá obrat "o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění" na vše, co je ve vnitrostátním právu jako trestní obvinění označeno. Kromě toho však byl tento pojem vztažen i na obvinění z protiprávního jednání, které vnitrostátní právo za trestné nepovažovalo. V našich podmínkách by mohlo jít např. o tresty vězení v armádě, pokud by nebyla v tomto směru učiněna výhrada při přístupu k Úmluvě učiněná k jejím článkům 5 a 6, výhrada v tom smyslu, že tato ustanovení nebrání ukládání kázeňského trestu vězení podle § 17 zákona č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků. Jinak řečeno, je věcí vnitrostátní úpravy, co označí za trestný čin a co bude automaticky v režimu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (právo na spravedlivý proces). Stát však naopak nemůže libovolně něco jako trestný čin neoznačit a přitom hrozit sankcí závažnější než ve srovnatelné oblasti trestního práva.

Rovněž obrat "criminal charge" je v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva chápán šířeji než pouhé trestní obvinění z trestného činu podle vnitrostátního trestního řádu jako např. v § 160 odst. 1 trestního řádu. Na chybný překlad výrazu "offence" v čl. 5 odst. 1 písm. c) Úmluvy již konečně bylo při rozhodování Ústavního soudu upozorněno (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky, sv. 1, s. 144). Nelze proto vycházet pouze z formálního znaku (opatření podle trestního práva), nýbrž i ze znaků materiálních, kterými jsou u takových opatření posouzení toho, zda jde jen o reparaci, náhradu škody (typické pro nápravné prostředky kontroly a dozoru), nýbrž o sankci, která působí preventivně (aby odpovědný subjekt neopakoval protiprávní jednání) a represivně (aby byl postižen za to, co udělal). Důležitá je rovněž přísnost sankce, která nemusí spočívat v případě deliktního jednání jen v odnětí svobody, ale např. i v peněžitém trestu, jehož výše je srovnatelná s jinými postihy, kde právo na spravedlivý proces zajištěno je.

Ústavní soud došel k závěru, že pořádkové pokuty v právním řádu České republiky takovou sankci za deliktní jednání podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy představují. Jsou stanoveny zákonem a zamýšleny jako preventivní a současně represivní opatření veřejné moci. Jejich výši (až do 500 000 Kč opakovaně) je proto třeba srovnat s povahou trestných činů, za které je možno rovněž uložit peněžitý trest. Takových trestných činů zná náš trestní zákon desítky a souvisejí s problematikou vedení určitých právních procesů a kontrol (jako blízké povahou např. § 124a až 124c, § 125, 129, 145a, 148a, 169b, 171, 175, 176, 255, 257a trestního zákona). Podle § 53 trestního zákona spočívá peněžitý trest v povinnosti zaplatit státu od 2 tisíc do 5 miliónů Kč. Právo na spravedlivý proces je v jejich případě zaručeno.

Jestliže tedy u těchto trestných činů je sankce v podobě peněžitého trestu (často nižší než pořádková pokuta) v režimu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, není rozumný důvod, proč by tomu nemělo být v případě pořádkových pokut, u kterých se často ani nevyžaduje zavinění (nikoli však v případě § 28 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb.). Totéž se týká i přestupků, za které lze uložit jako sankci pokutu, která je podle § 83 zákona o přestupcích přezkoumatelná soudem, pokud převyšuje částku 2 000 Kč. Zde jen mimochodem Ústavní soud poznamenává, že každá sankce za přestupek je v režimu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (srov. Case of Lauko v. Slovakia. European Court of Human Rights 4/1998/907/1119 z 2. 9. 1998 a Case of Kadubec v. Slovakia. European Court of Human Rights 5/1998/908/1120 z 2. 9. 1998), i když pokuta nedosáhne uvedené výše. To platí bez ohledu na skutečnost, že za přestupek nelze stanovit trest odnětí svobody a trest není veden ve zvláštním rejstříku. Takový postup proto nesplňuje požadavek přiměřenosti zásahu orgánu veřejné moci jako součásti pojmu právního státu podle čl. 1 Ústavy.

Ústavní soud tak došel k závěru, že ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. ve slovech "včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách" není v souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy ve spojení s čl. 1 a 4 Ústavy, čl. 1, čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

Odepření soudní ochrany ve věcech přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy je možné v případě, že tak stanoví zákon. Není to však možné v případě, že se jedná o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny, Ústavy a mezinárodních úmluv podle čl. 10 Ústavy. Jakýkoli jiný postup je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 4 Ústavy. Každá fyzická i právnická osoba má v České republice ústavně zaručeno právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

V případě rozhodnutí o pořádkových pokutách však toto právo § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. nezaručuje, neboť je jím odňato právo nechat přezkoumat rozhodnutí orgánu veřejné správy nezávislým a nestranným soudem. Tento požadavek nezaručuje poskytnutí práva na jinou ochranu v podobě odvolání k vyšší správní instanci, v daném případě v podobě rozkladu k prezidentu NKÚ. Prezident NKÚ ovšem nesplňuje požadavky čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 14 odst. 1 Paktu, byť na rozdíl od správních orgánů není přímo jmenován vládou nebo vyšším správním orgánem. V dané věci nemůže splňovat především požadavek nestranného orgánu, když jako takový nemůže být nikdy chápán navrhovatelem. Ani ústavní definice NKÚ jako nezávislého orgánu (čl. 97 Ústavy) nezaručuje naplnění čl. 81 Ústavy, čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť se týká kontrolní činnosti NKÚ ve vztahu k výkonným orgánům, nikoli ukládání pořádkových pokut, kde NKÚ nepostupuje jako nezávislý tribunál, nýbrž jako správní úřad.

Tento postup současně nezaručuje rovnost v právech stejně dotčených subjektů ústavně zaručených práv a svobod podle čl. 1 Listiny. Je též v rozporu se zásadou přiměřenosti zásahu orgánu veřejné moci, jak plyne z čl. 1 Ústavy, který požaduje, aby veřejná moc v České republice vystupovala podle pravidel právního státu. Mezi tato pravidla patří rovněž zásada přiměřenosti zásahu, pravidlo racionální zdůvodnitelnosti zásahu (zákaz svévole) a zákaz nadbytečného použití jinak racionálně zvolených nástrojů regulace. Protože již v tomto bodě bylo z výše uvedených důvodů shledáno porušení ústavních předpisů, Ústavní soud se již dalšími důvody nezabýval, neboť to nebylo ani z hlediska možné budoucí právní úpravy potřebné, když jediným řešením je zrušení této části § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. a umožnění soudní kontroly rozhodnutí o pořádkových pokutách vydaných v oblasti správního práva a kontrolní činnosti.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Kessler v. r.