

## Česká republika opět sankcionována Evropským soudem pro lidská práva za rozhodnutí Ústavního soudu

JUDr. Jiří Vlastník, Ph. D., Praha\*

*Česká republika byla již několikrát sankcionována ze strany Evropského soudu pro lidská práva. Stalo se tak v důsledku právní úpravy podmínek pro podání ústavní stížnosti ve vazbě na podání dovolání, obsažené v zákoně o Ústavním soudu, a to jak před jeho novelizační zákonem č. 83/2004 Sb., tak po ní.*

### I. Adamíček v. ČR

Před přistoupením ke krátkému pojednání o dvou nejčerstvějších rozsudcích ESLP z 13. 10. 2011 pro pořádek nejprve stručně připomeňme rozsudek ve věci *Adamíček v. ČR*,<sup>1</sup> v němž se ESLP věnoval relativně detailnímu rozboru příslušné české právní úpravy (§ 72 odst. 3, 4 ZÚS)<sup>2</sup> a podrobil ji značné kritice. ESLP v prvé řadě uvedl, že právo na přístup k soudu není absolutní a podléhá určitým (implicitně přípustným) omezením, zejména stanovení podmínek přípustnosti opravných prostředků, neboť ze své podstaty vyžaduje přijetí vnitrostátní právní úpravy, při němž stát požívá jisté uvážení.<sup>3</sup> Taková právní úprava však nesmí omezit právo na přístup jednotlivce k soudu do té míry, aby byla ohrožena samotná jeho podstata. Vždy pak musí sledovat cíl, který je z pohledu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“) legitimní, a mezi tímto cílem a užitými prostředky musí existovat rozumný vztah proporcionality.<sup>4</sup> ESLP poznamenal, že i po novelizaci zákona o Ústavním soudu zákonem č. 83/2004 Sb. (provedené právě v návaznosti na rozsudky ESLP<sup>5</sup>) je právní úprava lhůty pro podání ústavní stížnosti ve vztahu k podání dovolání velmi složitá a obtížně srozumitelná. Rozhodně odmítl argument vlády ČR, podle kterého stěžovatel, který podal dovolání pro zásadní právní význam napadeného rozhodnutí odvolacího soudu, musí nést riziko případného zmeškání 60denní lhůty pro podání ústavní stížnosti proti takovému rozhodnutí, bude-li dovolání odmítnuto nikoli z důvodu uvážení Nejvyššího soudu o nedostatku zásadního právního významu napadeného rozhodnutí, ale *ex lege*, tj. pro nepřipustnost z důvodu nezávisejícího na uvážení Nejvyššího soudu o zásadnosti jeho právního významu. Podle ESLP nelze klást k tíži stěžovatele, že využil možnosti podat opravný prostředek, který mu právní úprava nabízela, domníval-li se, že rozhodnutí odvolacího soudu je zásadního právního významu. ESLP přitom neshledal závady na postupu Nejvyššího soudu (odmítajícího dovolání pro nedostatek zásadního právního významu napadeného rozhodnutí), ale za problematický označil postup Ústavního soudu, který vyšel (dle argumentů vlády ČR správně) při odmítnutí ústavní stížnosti pro opožděnost právě z toho, že dovolání nebylo přípustné *ex lege*, a jeho přípustnost proto nezávisela na diskrečním uvážení Nejvyššího soudu. ESLP Ústavnímu soudu vytkl, že pokládá (*a posteriori*) za rozhodnutí podléhající diskrečnímu uvážení Nejvyššího soudu o zásadnosti jejich právního významu pouze ta, u nichž Nejvyšší soud v minulosti skutečně přistoupil k posuzování, zda

takovýto právní význam mají. Podle ESLP vede takový přístup nutně k tomu, že je od stěžovatelů vyžadováno, aby sami posoudili (na základě předchozí judikatury Nejvyššího soudu), jak Nejvyšší soud v jejich konkrétním případě posoudí otázku zásadnosti dovoláním napadeného rozhodnutí, a dále k tomu, že jsou tito stěžovatelé sankcionováni (odmítnutím ústavní stížnosti pro opožděnost), dojdou-li (byť v dobré víře) k nesprávnému závěru, že v daném případě napadené rozhodnutí zásadní právní význam má. Podle názoru ESLP se tak snižuje ochrana práv jednotlivců před nejvyššími vnitrostátními soudy a zvyšuje se riziko souběžného podávání dovolání a ústavních stížností, které mělo být omezeno. ESLP proto uzavřel, že přístup Ústavního soudu vede k zatížení stěžovatelů nepřiměřeným břemenem, přinejmenším nedostatkem právní jistoty, a dovedl porušení práva na přístup k soudu, tvořícího<sup>6</sup> součást práva na spravedlivý proces<sup>7</sup> ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

### II. Navazující judikatura ESLP

Nejčerstvější dva rozsudky, týkající se dané problematiky a konstatující porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, spočívající v odepření přístupu k Ústavnímu soudu ČR, byly vydány 5. senátem ESLP dne 13. 10. 2011 ve věci *Šurý v. ČR*,<sup>7</sup> resp. ve spojené věci *Tieze a Semeráková v. ČR*.<sup>8</sup> I v těchto případech tkvěl důvod sporu v právní úpravě lhůty pro podání ústavní stížnosti ve vazbě na podání dovolání, obsažené v § 72 odst. 3, 4 ZÚS.

#### 1. Šurý v. ČR

V případě p. Šurého byla ústavní stížnost, podaná po odmítnutí dovolání proti rozsudku odvolacího soudu Nejvyšším soudem pro nedostatek zásadního právního významu napadeného rozsudku a směřující pouze proti rozhodnutí soudu prvního a druhého stupně (nikoli

\* Autor je advokátem v Praze spolupracujícím s advokátní kanceláří Vejmelka & Wünsch, s. r. o.

1) Rozsudek ESLP ze dne 12. 10. 2010 (stížnost č. 35836/05).

2) § 72 odst. 3, 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (ZÚS):

(3) Ústavní stížnost lze podat ve lhůtě 60 dnů od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje; takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, výjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení.

(4) Byl-li mimořádný opravný prostředek orgánem, který o něm rozhoduje, odmítnut jako nepřipustný z důvodů závisejících na jeho uvážení, lze podat ústavní stížnost proti předchozímu rozhodnutí o procesním prostředku k ochraně práva, které bylo mimořádným opravným prostředkem napadené, ve lhůtě 60 dnů od doručení takového rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku.

3) Viz též dřívější rozsudky ESLP ve věcech *Ashingdane v. Spojené království* (ze dne 28. 5. 1985, Sbirka série A č. 93, s. 24–25); *Edificaciones March Gallego S. A. v. Španělsko* (ze dne 19. 2. 1998, Sbirka 1998-I, s. 290); *García Manibardo v. Španělsko* (ze dne 15. 2. 2000, stížnost č. 38695/97); nebo *Mortier v. Francie* (ze dne 31. 7. 2001, stížnost č. 42195/98).

4) Viz též rozsudek ESLP ve věci *Guérin v. Francie* ze dne 29. 7. 1998, Sbirka 1998-V, odst. 37.

5) Rozsudky ESLP ve věcech *Běleš a spol. v. ČR* (stížnost č. 47273/99, Sbirka ESLP 2002-IX) a *Zvolský a Zvolská v. ČR* (stížnost č. 46129/99, Sbirka ESLP 2002-IX).

6) Viz rozsudek ESLP ve věci *Golder v. Spojené království* ze dne 21. 2. 1975, Sbirka A č. 18, s. 18.

7) Stížnost č. 16299/10.

8) Stížnosti č. 26908/09 a 30809/10.

proti usnesení Nejvyššího soudu o odmítnutí dovolání), Ústavním soudem odmítnuta jako opožděná. Podle názoru Ústavního soudu stěžovatel měl – využil-li možnosti podat dovolání – napadnout ústavní stížností též usnesení Nejvyššího soudu o odmítnutí dovolání, které mohlo případně vést k pokračujícímu zásahu do základních práv a svobod stěžovatele, a to v 60denní lhůtě od jeho doručení. Pokud toto rozhodnutí ústavní stížností napadeno nebylo, mohl by Ústavní soud dle svého názoru (došel-li by k závěru o porušení základních práv stěžovatele) zrušit pouze rozhodnutí soudů nižších stupňů, a rozhodnutí Nejvyššího soudu by tak zůstalo mimo kontrolu ústavnosti, což se Ústavnímu soudu jevílo jako nepřipustné (v daném případě Ústavní soud vyzval stěžovatele k doplnění ústavní stížnosti, resp. k upřesnění, zda směřuje i proti usnesení Nejvyššího soudu o odmítnutí dovolání, což ovšem stěžovatel odmítl). ESLP se v každém případě ztotožnil s argumentací stěžovatele, že není rozumného důvodu, proč by mělo být ústavní stížností napadáno i dané usnesení Nejvyššího soudu (nutno podotknout, že ani vláda ČR neuvodila žádné argumenty pro tento závěr a nepodpořila argumentaci Ústavního soudu), když i v případě, kdy jsou ústavní stížností napadena pouze rozhodnutí soudu prvního stupně a soudu odvolacího, nic nebrání tomu, aby Ústavní soud vykonal kontrolu ústavnosti. A to tím spíše, že Ústavní soud neshledává, že by byl oprávněn přezkoumávat uvážení Nejvyššího soudu ohledně zásadnosti právního významu napadeného rozhodnutí. ESLP proto dovedl, že požadavek Ústavního soudu, aby ústavní stížností bylo napadeno i usnesení Nejvyššího soudu o odmítnutí dovolání, nebyl proporcionální sledovanému cíli, a v daném případě proto došlo k porušení práva na přístup k soudu, a tedy práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Není přitom bez zajímavosti, že v daném rozsudku se ESLP mj. relativně podrobně zabýval dřívější judikaturou Ústavního soudu, v níž Ústavní soud zrušil pouze rozhodnutí nižších soudů, zatímco usnesení Nejvyššího soudu o odmítnutí dovolání ponechal v platnosti,<sup>9</sup> nebo kdy Ústavní soud nevyžadoval, aby bylo ústavní stížností napadeno i usnesení Nejvyššího soudu o odmítnutí dovolání pro nedostatek zásadního právního významu napadeného rozhodnutí.<sup>10</sup>

## 2. Tíeze a Semeráková v. ČR

V případě pí. Tíeze, resp. pí. Semerákové došlo k situaci, kdy stěžovatelky podaly vždy dovolání odůvodněné zásadním právním významem rozsudku odvolacího soudu [§ 237 odst. 1 písm. c) OSŘ] a souběžně podaly i ústavní stížnosti, které Ústavní soud odmítl pro předčasnost (s odůvodněním, že lhůta pro podání ústavní stížnosti ve smyslu § 72 odst. 3 ZÚS počíná běžet teprve od doručení rozhodnutí Nejvyššího soudu o odmítnutí dovolání pro nedostatek zásadního právního významu napadeného rozhodnutí). Po usnesení Nejvyššího soudu o odmítnutí (obou) dovolání z důvodu, že stěžovatelkami vytykané vady rozsudků odvolacích soudů (převážně) neodpovídaly důvodu přípustnosti dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) OSŘ, podaly stěžovatelky nové ústavní stížnosti. Ty však Ústavní soud v obou případech zamítl pro opožděnost, neboť shledal, že důvody odmítnutí dovolání jako nepřipustných nezávisely na uvážení Nejvyššího soudu ve smyslu § 72 odst. 4 ZÚS, ale obě do-

volání byla odmítnuta *ex lege*. Vláda ČR i v těchto případech argumentovala tím, že podají-li jednotlivci Nejvyššímu soudu dovolání z důvodu zásadního právního významu napadeného rozhodnutí odvolacího soudu (jež nejsou povinni podat), činí tak s vědomím důsledků, které to pro ně může mít, ukáže-li se, že toto dovolání neodpovídá stanoveným podmínkám. ESLP v prvé řadě odkázal na svůj rozsudek ve věci *Adamíček v. ČR* a na to, že českou právní úpravu podání ústavní stížnosti v návaznosti na podání dovolání pokládá za velmi složitou a obtížně srozumitelnou. Dále podotkl, že z rozhodnutí Ústavního soudu zamítajícího první ústavní stížnost jako předčasnou lze dovést, že po doručení rozhodnutí Nejvyššího soudu poběží stěžovatelkám nová lhůta k podání ústavní stížnosti. ESLP dále poznamenal, že z usnesení Nejvyššího soudu o odmítnutí dovolání vyplývá, že dovolání byla alespoň zčásti odmítnuta za použití uvážení Nejvyššího soudu o nedostatku zásadního právního významu napadených rozhodnutí odvolacího soudu, přičemž Ústavní soud svůj opačný závěr nijak nezduvodnil. Dále ESLP poukazuje i na to, že samotný Ústavní soud ve své judikatuře dříve dovedl, že odmítnutí prvního oprávněného prostředku pro předčasnost a druhého pro opožděnost představuje nepřipustné odmítnutí spravedlnosti. Podotýká, že při souběžném podání dovolání a ústavní stížnosti nemohly ani stěžovatelky, ani Ústavní soud předvídat závěr Nejvyššího soudu ohledně zásadnosti právního významu napadeného rozhodnutí odvolacího soudu, umožňujícího jeho přezkoumání. ESLP konečně (nepřekvapivě) shledal, že závěr vlády o tom, že jednotlivci podávající dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) OSŘ si musí být vědomi následků takového kroku, ukáže-li se následně, že takové dovolání nesplňovalo určité podmínky, povzbuzuje jednotlivce k souběžnému podávání dovolání a ústavních stížností, což je jim vytykáno jak vládou, tak Ústavním soudem. Proto ESLP uzavřel, že došlo k porušení práva na přístup k soudu, a tedy práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

## III. Závěrem

Z posledních rozsudků ESLP, přiblížených ve stručnosti výše, je dobře zřejmé, že stávající právní úprava obsažená v § 72 odst. 3, 4 ZÚS je v praxi stále zdrojem nejasností a problémů a její další novelizace je žádoucí. Současně je s podivem, že Ústavní soud, vykazující v jiných případech často relativně vyšší míru vstřícnosti a aktivity při ochraně základních práv a svobod, zaručených v Ústavě ČR, nedokázal ani přes dřívější rozhodnutí ESLP dosud nalézt interpretaci těchto ustanovení, která by byla konformní s Úmluvou. Jeho postup je tak znovu důvodem rozsudků shledávajících ČR vinnou z porušení práv stěžovatelů dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a příznávajících stěžovatelkám mj. též peněžité odškodnění (stanovené v případě p. Šurého a pí. Tíeze vždy částkou 4 000 EUR). ■

9) Rozhodnutí ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 572/04.

10) Rozhodnutí ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03; ze dne 16. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2116/09.