

Sbírka nálezů a usnesení
Ústavního soudu České republiky

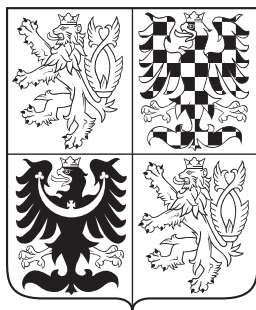


ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY

SBÍRKA

NÁLEZŮ A USNESENÍ

Svazek 85 / ročník 2017 – II. díl




ÚSTAVNÍ
SOUD

Vzor citace:

Ústavní soud České republiky: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 85.
Vydání 1. Praha : C. H. Beck, 2019

CIP – KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR
Česko. Ústavní soud
Sbírka nálezů a usnesení. Sv. 85, ročník 2017. – 2. díl/Ústavní soud
České republiky. – Vyd. 1. – V Praze : C. H. Beck, 2019, 984 s.
ISBN 80-7179-029-X (soubor : váz.).
ISBN 978-80-7400-734-7 (váz.)
342.565.2 * 347.951 * (437.3)
Česko. Ústavní soud
ústavní soudy – Česko
soudní nálezy a usnesení – Česko
sbírky
342 – Ústavní právo. Správní právo [16]

Vydal Ústavní soud České republiky v Nakladatelství C. H. Beck v Praze
roku 2019
Vydání první
Sazba: SV, spol. s r. o.
Tisk: Finidr, s.r.o.

© Ústavní soud České republiky, Nakladatelství C. H. Beck, 2019

ISBN 978-80-7400-734-7 (C. H. Beck. Praha)
ISBN 80-7179-029-X (Soubor)

OBSAH

I. Nálezy

Č. 54	K nesprávnému určení konce lhůty pro podání dovolání	31
Č. 55	K rozsahu daňové exekuce příkázáním jiné peněžité pohledávky z dávek důchodového pojištění na účtu vedeném věznicí u povinného ve výkonu trestu odnětí svobody	35
Č. 56	Ke zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 11/2016 o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže	53
Č. 57	K mezím svobody projevu soudců	69
Č. 58	K uložení ústavního ochranného léčení	81
Č. 59	K právu obviněného na osobní slyšení při rozhodování o dalším trvání vazby	95
Č. 60	K příkázání věci jinému samosoudci odvolacím soudem v trestním řízení	101
Č. 61	K rozhodování o omezení svéprávnosti	129
Č. 62	K možnosti zastavení exekuce v případě zjevné nespravedlnosti vymáhané pohledávky jízdného neuhrazeného zdravotně postiženou osobou s nárokem na bezplatnou dopravu	137
Č. 63	K povinnosti dovolacího soudu posoudit dovolatelem předstěnou skutkovou otázku z hlediska možného porušení základních práv a svobod K senátnímu rozhodování o přípustnosti dovolání	145
Č. 64	K odmítnutí dovolání pro vady, jimiž netrpělo	153
Č. 65	K respektování závěrů kasačního nálezu Ústavního soudu obecným soudem v novém rozhodnutí	159
Č. 66	K právu nezletilého účastníka občanského soudního řízení jedit před soudem a být řádně zastoupen	165
Č. 67	K odmítnutí dovolání neobsahujícího výslovnou formulaci, v čem je spatřováno splnění předpokladů jeho přípustnosti K počítání lhůty pro podání dovolání	173
Č. 68	K rozsahu náhrady škody u poškozeného vozidla	183
Č. 69	K návrhu na zrušení § 2 a 3 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů	193
Č. 70	K vymezení podmínek přípustnosti dovolání odkazem na judikaturu Ústavního soudu	247
Č. 71	K podmínkám navrácení dítěte do místa obvyklého bydliště při jeho protiprávním přeshraničním přemístění	257
Č. 72	K porušení práva na osobní svobodu a práva na rodinný život při zajištění cizinců bez zákonného podkladu	277
Č. 73	K právním vztahům mezi rozvedenými manžely a třetími osobami týkajícím se dosud nevyřádaného společného jmění manželů	299

OBSAH

Č. 74	K rozhodování o nákladech řízení o soudním prodeji zástavy	309
Č. 75	K povinnosti soudu posoudit účelnost nákladů řízení vzniklých zastoupením státu advokátem	317
Č. 76	K rozhodování o návrhu na nařízení předběžného opatření	325
Č. 77	K náhradě škody představované náklady na právní zastoupení v přestupkovém řízení zastaveném z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím prekluzivní lhůty	331
Č. 78	K závaznosti kasačního rozhodnutí Ústavního soudu v případě dispozice s hlasovacími právy akcionářů	339
Č. 79	K vymezení předpokladů přípustnosti dovolání odkazem na judikaturu Ústavního soudu.....	353
Č. 80	K právům biologického otce dítěte, jež má jiného právního otce ..	363
Č. 81	K doručování stejnopisu odvolání proti usnesení o nařízení předběžného opatření	387
Č. 82	K návrhu na zrušení některých ustanovení zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti.....	393
Č. 83	K návrhu na zrušení části § 17 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).....	439
Č. 84	K nabytí vlastnického práva obce vydržením	453
Č. 85	K zastupování nezletilého účastníka občanského soudního řízení	465
Č. 86	K principu subsidiarity trestní represe v případě squattingu	475
Č. 87	K náležitostem příkazu k zatčení.....	489
Č. 88	K položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie v souvislosti se sporem o náhradu škody způsobené zpožděním letu.....	495
Č. 89	K návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.....	503
Č. 90	K právu nezletilého na participaci na řízení, které se jej týká.....	555
Č. 91	K odmítnutí dovolání pro vady, jimž netrpělo	565
Č. 92	K porušení zásady in dubio pro reo a k extrémnímu nesouladu právních závěrů se skutkovými zjištěními	571
Č. 93	K povinnosti dovolacího soudu umožnit dovolatelům vyjádřit se k jeho právnímu názoru odlišnému od soudů prvního a druhého stupně K posuzování míry spoluzavinění chodce a řidiče na dopravní nehodě při rozhodování o odpovědnosti za škodu způsobenou provozem dopravních prostředků	581
Č. 94	K zastoupení dítěte v občanském soudním řízení a k jeho právu na participaci na řízení, které se jej týká.....	593
Č. 95	K principu plného odškodnění u totální škody na vozidle.....	601

OBSAH

Č. 96	K odměně advokáta v případě rozhodnutí o přiznání nároku na obhajobu za sníženou odměnu	611
Č. 97	K vymezení předpokladů přípustnosti dovolání odkazem na judikaturu Ústavního soudu	619
Č. 98	Ke zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města, a obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města	625
Č. 99	K závaznosti kasačního nálezu Ústavního soudu	655
Č. 100	K odpovědnosti za škodu způsobenou neplatností smlouvy uzavřené v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách	661
Č. 101	K otázce veřejných institucí povinných poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím	679
Č. 102	K doručování usnesení o nařízení výkonu podmíněně odloženého trestu odnětí svobody	705
Č. 103	K zastavení exekuce pro odstranění zjevné nespravedlnosti exekučního titulu v případě nevidomého postihovaného za jízdu načerno	713
Č. 104	K náhradě nákladů řízení při zastoupení advokátem jen v části řízení	721
Č. 105	K vydání zajištěných finančních prostředků věcně nepřislušným trestním soudem namísto soudu insolvenčního	729
Č. 106	K rekognici v trestním řízení	739
Č. 107	K náhradě nemajetkové újmy způsobené tlumočnickovi nepřiměřenou délkou řízení o tlumočném	759
Č. 108	K historickému majetku církví vydanému jako náhradní pozemky jinému restituentovi	767
Č. 109	K neplatnosti převodu majetku tvořícího historický majetek církví na jiného restituenta	781
Č. 110	K návrhu na zrušení § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů	793
Č. 111	K návrhu na zrušení § 160 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)	817
Č. 112	K soudnímu přezkumu stanovení výše úhrady zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění zdravotní pojišťovnou	837
Č. 113	K soudnímu přezkumu stanovení výše úhrady zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění	851
Č. 114	K náhradě nákladů řízení při zastavení exekuce vzhledem k nedostatku pravomoci rozhodce vydávajícího exekuční titul ...	861

OBSAH

Č. 115 K odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění.....	867
Č. 116 K otázce uznání rozhodnutí cizího státu o rodičovství dvou osob stejného pohlaví.....	879

II. Usnesení

Č. 8 K ústavní stížnosti proti usnesením soudů o znalečném.....	897
Č. 9 Ke kompetenčnímu sporu o vydávání rozhodnutí o příspěvku na úhradu zaopatření dítěte umístěného v dětském domově.....	903
Č. 10 K neopodstatněnosti ústavní stížnosti proti vadám postupu soudů v trestním řízení nedosahujícím ústavněprávní intenzity.....	909
Č. 11 K dokazování a zásadě volného hodnocení důkazů v trestním řízení.....	921
Č. 12 K aktivní legitimaci kárného senátu Ústavního soudu k předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky.....	929
Č. 13 K samostatnému procesnímu režimu nároku na vydání bezdůvodného obohacení a zdržovacího nároku v dovolacím řízení.....	945
Č. 14 K předběžnému opatření o umístění dítěte do diagnostického ústavu.....	953

Systematický rejstřík nálezů.....	968
Systematický rejstřík uveřejněných usnesení.....	970
Věcný rejstřík.....	972

ČASTO POUŽÍVANÉ ZKRATKY

Ústava

Ústava České republiky (ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších ústavních zákonů)

Listina

Listina základních práv a svobod (usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.)

Úmluva

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.), ve znění pozdějších protokolů

o. s. ř.

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

s. ř. s.

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

tr. zák.

zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

tr. zákoník

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

tr. ř., tr. řád

zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

ESLP

Evropský soud pro lidská práva

Sbírka rozhodnutí

Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu

SbNU

Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu citovaná podle elektronické databáze rozhodnutí Ústavního soudu (<http://nalus.usoud.cz>), např.: N 172/42 SbNU 519 = Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 42, náleží č. 172, str. 519

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

1. Ústava České republiky (ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších ústavních zákonů)

N. č. 87, 112

čl. 1 – N. č. 57 až 60, 71, 72, 77, 80, 82, 86, 89, 93, 98, 99, 100, 101, 105,
108, 109, 111
usn. č. 12, 14

čl. 2 – N. č. 55, 60, 89, 98, 99, 110
usn. č. 12

čl. 4 – N. č. 54, 58, 63, 64, 79, 88, 93, 97, 99, 115

čl. 8 – N. č. 84

čl. 9 – N. č. 99

čl. 10 – N. č. 58, 80

čl. 15 – N. č. 89

čl. 78 – N. č. 89

čl. 79 – N. č. 89, 98

čl. 81 – N. č. 96, 102, 103, 111
usn. č. 10, 11, 12

čl. 82 – N. č. 57, 65, 111
usn. č. 10, 11

čl. 83 – N. č. 54, 63 až 67, 69, 71, 75, 76, 79, 81, 82, 85, 88, 92, 95 až 97, 100
až 105, 114, 115
usn. č. 8, 12, 13

čl. 84 – usn. č. 12

čl. 85 – usn. č. 12

čl. 86 – usn. č. 12

čl. 87 – N. č. 56, 58, 59, 62, 66, 67, 71 až 75, 79, 84, 85, 88, 97, 98, 100 až
104, 107, 110, 115
usn. č. 8, 10 až 13

čl. 88 – usn. č. 12

čl. 89 – N. č. 61, 70, 74, 77, 79, 88, 95, 97, 99, 103, 104
usn. č. 12

čl. 90 – N. č. 65, 75, 82, 92, 96, 99, 100, 102, 103, 105, 106, 113
usn. č. 10, 12

čl. 91 – N. č. 66, 67, 71, 74, 75, 81, 85, 88, 92, 100, 104, 105, 114
usn. č. 11, 12

čl. 92 – N. č. 70
usn. č. 12

čl. 93 – usn. č. 12

čl. 94 – N. č. 111

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

- usn. č. 12
- čl. 95 – N. č. 69, 83, 99, 101, 111
 - usn. č. 8, 12, 13
- čl. 96 – N. č. 99
 - usn. č. 12
- čl. 101 – N. č. 84
- čl. 104 – N. č. 56, 98

2. Listina základních práv a svobod (usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.)

- čl. 1 – N. č. 69, 72, 81, 82, 93, 101, 108
 - usn. č. 10, 12
- čl. 2 – N. č. 55, 59, 60, 89, 98, 105, 110
 - usn. č. 12, 14
- čl. 3 – N. č. 58, 69, 72, 79, 82, 101, 116
 - usn. č. 12
- čl. 4 – N. č. 55, 56, 69, 72, 82, 86, 89, 98, 101, 110, 112
- čl. 6 – N. č. 69
- čl. 7 – N. č. 58, 69, 72, 101, 115
- čl. 8 – N. č. 58, 59, 72, 87, 92, 102
- čl. 10 – N. č. 58, 59, 69, 71, 72, 80, 81, 87, 92, 96, 101, 116
 - usn. č. 12, 14
- čl. 11 – N. č. 55, 62, 63, 66, 68, 73 až 75, 78, 83 až 85, 89, 90, 94, 95, 97, 100, 101, 103 až 105, 108, 109, 112, 114
 - usn. č. 8
- čl. 14 – N. č. 71, 98
- čl. 15 – N. č. 108, 109
- čl. 16 – N. č. 108, 109
- čl. 17 – N. č. 57, 101
- čl. 19 – N. č. 110
- čl. 20 – N. č. 82
- čl. 26 – N. č. 82, 89, 101, 112, 113
- čl. 27 – N. č. 82
- čl. 30 – N. č. 55, 82
- čl. 31 – N. č. 69, 83, 89, 112
- čl. 32 – N. č. 66, 69, 71, 72, 80, 81, 85, 90, 94
 - usn. č. 14
- čl. 36 – N. č. 54, 57 až 68, 70, 71, 73 až 82, 84, 88 až 97, 99 až 109, 111 až 116
 - usn. č. 8 až 14
- čl. 37 – N. č. 71, 74, 77, 79, 92, 104, 105, 108

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

- čl. 38 – N. č. 60, 63, 66, 67, 74, 76, 78, 83 až 85, 88, 90, 93, 94, 99, 102, 103,
105, 108, 111
usn. č. 9, 14
- čl. 39 – N. č. 58, 86, 92
usn. č. 10
- čl. 40 – N. č. 60, 92, 106
usn. č. 10, 12
- čl. 41 – N. č. 69, 80, 82, 89
- čl. 42 – N. č. 69
- čl. 44 – N. č. 57
- 3. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (vyhláška mi-
nistra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.)**
- čl. 9 – N. č. 72
- čl. 21 – N. č. 110
- čl. 22 – N. č. 82
- 4. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech
(vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.)**
- čl. 6 – N. č. 82
- čl. 8 – N. č. 82
- čl. 10 – N. č. 69
- čl. 12 – N. č. 69
- 5. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení Fede-
rálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.), ve znění poz-
dějších protokolů**
- čl. 2 – N. č. 69
- čl. 3 – N. č. 69, 72
- čl. 5 – N. č. 58, 72, 87
- čl. 6 – N. č. 58, 60 až 62, 71, 73, 76 až 81, 92, 96, 97, 99, 102, 103, 105,
106, 110, 111, 114 až 116
usn. č. 8, 10 až 12
- čl. 7 – usn. č. 10
- čl. 8 – N. č. 58, 69, 71, 72, 80, 81, 87, 116
usn. č. 14
- čl. 10 – N. č. 57
- čl. 11 – N. č. 82, 110
- čl. 13 – N. č. 80, 99, 110
- čl. 14 – N. č. 58, 69, 72, 116

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Dodatkový protokol

čl. 1 – N. č. 55, 78, 97, 108, 109, 114

Protokol č. 7

čl. 2 – N. č. 60

6. Úmluva o právech dítěte (sdělení Federálního ministerstva zahranič- ních věcí č. 104/1991 Sb.)

N. č. 80

čl. 2 – N. č. 72

čl. 3 – N. č. 66, 71, 72, 85, 90, 94, 116

usn. č. 14

čl. 6 – N. č. 72

čl. 9 – N. č. 72

čl. 12 – N. č. 66, 85, 90, 94

čl. 16 – N. č. 71, 72

čl. 18 – N. č. 71

čl. 24 – N. č. 69

čl. 37 – N. č. 72

7. Listina základních práv Evropské unie (sdělení Ministerstva zahra- ničních věcí č. 111/2009 Sb. m. s.)

čl. 24 – N. č. 71

čl. 30 – N. č. 82

čl. 34 – N. č. 82

čl. 51 – N. č. 82

čl. 52 – N. č. 72

8. Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (sdělení Minister- stva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb. m. s.)

čl. 5 – N. č. 58

čl. 12 – N. č. 58

čl. 13 – N. č. 58

čl. 14 – N. č. 58

9. Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (vyhláška minist- ra zahraničních věcí č. 62/1987 Sb.)

čl. 1 – N. č. 69

čl. 12 – N. č. 69

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

10. Evropská sociální charta (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb. m. s.)
čl. 1 – N. č. 82
čl. 5 – N. č. 82
čl. 6 – N. č. 82
čl. 11 – N. č. 69, 89
čl. 12 – N. č. 69
čl. 13 – N. č. 89
čl. 17 – N. č. 69
11. Evropská prozatímní dohoda o sociálním zabezpečení vyjma soustav ve stáří, invaliditě a pozůstalých (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 114/2000 Sb. m. s.)
N. č. 69
12. Evropský zákoník sociálního zabezpečení (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 90/2001 Sb. m. s.)
N. č. 69
čl. 19 – N. č. 82
čl. 20 – N. č. 82
čl. 68 – N. č. 82
13. Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 95/1974 Sb.)
N. č. 69
14. Úmluva na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluva o lidských právech a biomedicíně (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/2001 Sb. m. s.)
čl. 3 – N. č. 69
čl. 4 – usn. č. 11
čl. 24 – N. č. 115
15. Úmluva o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 34/1998 Sb.)
čl. 3 – N. č. 71
čl. 5 – N. č. 71
čl. 11 – N. č. 71
čl. 12 – N. č. 71
čl. 13 – N. č. 71

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

16. Úmluva o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat (č. 87) – (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 489/1990 Sb.)
čl. 2 – N. č. 82
čl. 3 – N. č. 82
čl. 8 – N. č. 82
čl. 11 – N. č. 82
17. Úmluva o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednávat (č. 98) – (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 470/1990 Sb.)
N. č. 82
18. Úmluva o minimální normě sociálního zabezpečení (č. 102) – (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 461/1991 Sb.)
N. č. 69
čl. 69 – N. č. 82
19. Úmluva o léčebně preventivní péči a dávkách v nemoci (č. 130) – (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 537/1990 Sb.)
N. č. 69
20. Úmluva o ochraně zástupců pracovníků v podniku a úlevách, které jim mají být poskytnuty (č. 135) – (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 108/2001 Sb. m. s.)
čl. 1 – N. č. 82
čl. 4 – N. č. 82
čl. 6 – N. č. 82
21. Smlouva mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 29/2003 Sb. m. s.)
čl. 4 – N. č. 69
22. Úmluva o právu použitelném pro dopravní nehody (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 130/1976 Sb.)
čl. 3 – N. č. 95
čl. 28 – N. č. 95

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

23. Zákon Parlamentu České republiky č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 54 až 116
usn. č. 8 až 14
24. Zákon Parlamentu České republiky č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 460/2016 Sb.
N. č. 58, 61, 69, 73, 80, 82, 83, 88 až 90, 94, 95, 98, 108, 109, 116
usn. č. 13
25. Zákon Národního shromáždění č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 63, 64, 67, 68, 73 až 75, 83 až 85, 93, 109, 115
26. Zákon Národního shromáždění č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 54, 55, 58, 61, 63, 64, 66, 67, 70, 71, 73 až 76, 79 až 81, 83, 85, 88, 90, 91, 93 až 95, 97 až 100, 102 až 104, 109, 110, 113 až 115
usn. č. 8 až 10, 13
27. Zákon Parlamentu České republiky č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 55, 72, 101, 110, 112, 113
usn. č. 12
28. Zákon Parlamentu České republiky č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění zákona č. 458/2016 Sb.
N. č. 101
29. Zákon Federálního shromáždění č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 67, 78, 100, 101
30. Zákon Národního shromáždění č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 66, 71, 80, 85, 90, 94

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

31. Zákon Parlamentu České republiky č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 61, 71, 76, 80
usn. č. 14
32. Zákon Federálního shromáždění č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 111
33. Zákon Parlamentu České republiky č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 55, 58, 60, 86, 87, 92, 98, 102, 105, 106, 111
usn. č. 10, 11
34. Zákon Národního shromáždění č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 111
usn. č. 10
35. Zákon Národního shromáždění č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 55, 59, 60, 65, 87, 92, 96, 102, 105, 106
usn. č. 10, 11
36. Zákon Parlamentu České republiky č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 106
usn. č. 14
37. Zákon Parlamentu České republiky č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 55
38. Zákon Parlamentu České republiky č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 106

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

39. Zákon Parlamentu České republiky č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 105, 111
40. Zákon Parlamentu České republiky č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
N. č. 98
41. Zákon Parlamentu České republiky č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
N. č. 98
42. Zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 56, 77, 98, 111
usn. č. 12
43. Zákon Parlamentu České republiky č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 69, 89, 99, 110, 112, 113
44. Zákon Národního shromáždění č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 110
45. Zákon Parlamentu České republiky č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 56, 78, 98
46. Zákon České národní rady č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 84
47. Zákon Parlamentu České republiky č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 72, 98

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

48. Zákon České národní rady č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 98
49. Zákon Parlamentu České republiky č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 57, 60, 70, 93, 107, 111
usn. č. 12
50. Zákon Parlamentu České republiky č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 57, 111
usn. č. 12
51. Zákon Parlamentu České republiky č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
usn. č. 12
52. Zákon Parlamentu České republiky č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
usn. č. 12
53. Zákon Parlamentu České republiky č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 60
54. Zákon Parlamentu České republiky č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 60
55. Zákon Parlamentu České republiky č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 60
56. Zákon Parlamentu České republiky č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů
usn. č. 12

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

57. Zákon Parlamentu České republiky č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 64, 114
usn. č. 12
58. Zákon Národního shromáždění č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 107
59. Zákon Parlamentu České republiky č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
usn. č. 12
60. Zákon Parlamentu České republiky č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi)
N. č. 108, 109
61. Zákon Parlamentu České republiky č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 116
62. Zákon Federálního shromáždění č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 101
63. Zákon Federálního shromáždění č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 83, 108, 109
64. Zákon Parlamentu České republiky č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 75, 100

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

65. Zákon Parlamentu České republiky č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 69
66. Zákon Parlamentu České republiky č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 109
67. Zákon České národní rady č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 101
68. Zákon Parlamentu České republiky č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 83
69. Zákon Federálního shromáždění č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 83, 108, 109
70. Zákon Parlamentu České republiky č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 100, 101
71. Zákon Parlamentu České republiky č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 100
72. Zákon Parlamentu České republiky č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 101
usn. č. 12

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

73. Zákon Parlamentu České republiky č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů
usn. č. 9
74. Zákon Parlamentu České republiky č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 69, 82
75. Zákon Parlamentu České republiky č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 69, 82
76. Zákon Parlamentu České republiky č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 55
77. Zákon Parlamentu České republiky č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 55
78. Zákon Parlamentu České republiky č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 82
79. Zákon Národního shromáždění č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů
usn. č. 11
80. Zákon Parlamentu České republiky č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 69, 89, 112, 113
81. Zákon České národní rady č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 89, 112

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

82. Zákon Parlamentu České republiky č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 69
usn. č. 9
83. Zákon Parlamentu České republiky č. 268/2014 Sb., o zdravotnických prostředcích a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 89
84. Zákon Parlamentu České republiky č. 123/2000 Sb., o zdravotnických prostředcích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 89
85. Zákon Parlamentu České republiky č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 89
86. Zákon Parlamentu České republiky č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 55
87. Zákon Parlamentu České republiky č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 62, 103
88. Zákon Parlamentu České republiky č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů
usn. č. 14
89. Zákon Parlamentu České republiky č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
usn. č. 9

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

90. Zákon Parlamentu České republiky č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 89
91. Zákon Federálního shromáždění č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 89
92. Zákon České národní rady č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 89, 112
93. Zákon Parlamentu České republiky č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů
usn. č. 13
94. Zákon Parlamentu České republiky č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 69
95. Zákon Parlamentu České republiky č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 69
96. Zákon Parlamentu České republiky č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 69
97. Zákon Federálního shromáždění č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 110
98. Zákon Parlamentu České republiky č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 116

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

99. Zákon Parlamentu České republiky č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 55
100. Zákon Parlamentu České republiky č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 69, 89
101. Zákon Parlamentu České republiky č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 101
102. Zákon Parlamentu České republiky č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 69
103. Zákon Parlamentu České republiky č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 76
104. Zákon Parlamentu České republiky č. 245/2000 Sb., o státních svátcích, o ostatních svátcích, o významných dnech a o dnech pracovního klidu, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 54
105. Zákon Parlamentu České republiky č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 69
106. Zákon Parlamentu České republiky č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 110

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

107. Zákon Parlamentu České republiky č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 77, 107
108. Zákon Parlamentu České republiky č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění zákona č. 183/2017 Sb.
N. č. 101
109. Zákon Parlamentu České republiky č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 101
110. Zákon Parlamentu České republiky č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 101
111. Zákon Parlamentu České republiky č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 93, 98
usn. č. 12
112. Zákon Parlamentu České republiky č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 98, 110
113. Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 75, 110
114. Zákon Parlamentu České republiky č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 101

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

115. Zákon Parlamentu České republiky č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 56
116. Zákon Parlamentu České republiky č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 56
117. Zákon Parlamentu České republiky č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 102
118. Zákon Národního shromáždění č. 191/1950 Sb., směnečný a šekový, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 64
119. Nařízení vlády č. 595/2006 Sb., o způsobu výpočtu základní částky, která nesmí být sražena povinnému z měsíční mzdy při výkonu rozhodnutí, a o stanovení částky, nad kterou je mzda postžitelná srážkami bez omezení (nařízení o nezabavitelných částkách)
N. č. 55
120. Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 618/2006 Sb., kterou se vydávají rámcové smlouvy
N. č. 89
121. Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 100/2012 Sb., o předepisování zdravotnických prostředků a o podmínkách zacházení s nimi, ve znění vyhlášky č. 21/2014 Sb.
N. č. 89
122. Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 62/2015 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o zdravotnických prostředcích
N. č. 89

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

123. Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění, ve znění vyhlášky č. 50/2003 Sb.
N. č. 115
124. Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 56/2012 Sb., o příspěvku na úhradu zaopatření dítěte a jeho průvodce v dětském domově pro děti do 3 let věku
usn. č. 9
125. Vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 62, 103
126. Vyhláška Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění vyhlášky č. 87/2017 Sb.
N. č. 83
127. Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 110
128. Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 64, 75, 77, 96, 99, 104
129. Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 10/2000 Sb., o srážkách z odměny osob, které jsou ve výkonu trestu odnětí svobody zaměstnány, o výkonu rozhodnutí srážkami z odměny těchto osob a chovanců zvláštních výchovných zařízení a o úhradě dalších nákladů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 55

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

130. Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů
usn. č. 8
131. Vyhláška Ministerstva dopravy č. 46/2015 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě, ve znění vyhlášky č. 232/2016 Sb.
N. č. 56
132. Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 241/2002 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 56
133. Vyhláška Ministerstva dopravy č. 222/1995 Sb., o vodních cestách, plavebním provozu v přístavech, společné havárii a dopravě nebezpečných věcí, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 56

I. Nálezzy

Č. 54

K nesprávnému určení konce lhůty pro podání dovolání

K porušení práva na poskytnutí soudní ochrany (a v konečném důsledku k porušení práva na spravedlivý proces) dojde mj. tehdy, jestliže je stěžovateli upřeno, aby se domáhal svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Nesprávné stanovení konce lhůty pro podání dovolání, které bylo hlavním důvodem pro odmítnutí stěžovatelčina dovolání, totiž vedlo k zásahu do stěžovatelčina práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť v důsledku tohoto postupu byl stěžovatelce zamezen přístup k dovolacímu soudu.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) a soudců Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 4. dubna 2017 sp. zn. II. ÚS 339/17 ve znění opravného usnesení ze dne 29. června 2017 ve věci ústavní stížnosti Profit Energy Smiřice, s. r. o., se sídlem tř. Dukelských hrdinů 1751/59, Hodonín, zastoupené JUDr. Hanou Mesthene, advokátkou, se sídlem Fügnerovo náměstí 1808/3, Praha 2, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2016 č. j. 26 Cdo 2789/2016-224, kterým bylo odmítnuto stěžovatelčino dovolání pro opožděnost, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2016 č. j. 26 Cdo 2789/2016-224 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2016 č. j. 26 Cdo 2789/2016-224 se ruší.

Odůvodnění

I. Argumentace stěžovatelky

Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 2. 2. 2017, která po formální stránce splňuje náležitosti požadované zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), napadla stěžovatelka v záhlaví uvedené rozhodnutí s tvrzením, že jím byla porušena její ústavně zaručená práva zakotvená v čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Stěžovatelka v ústavní stížnosti uvádí, že podala k Nejvyššímu soudu dne 29. 3. 2016 dovolání proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2015 č. j. 72 Co 227/2015-200. Dovolání bylo podáno řádně a včas, neboť posledním dnem lhůty pro podání dovolání byl den 25. 3. 2016. Vzhledem k tomu, že na tento den připadl Velký pátek, který byl zákonem č. 359/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 245/2000 Sb., o státních svátcích, o ostatních svátcích, o významných dnech a o dnech pracovního klidu, ve znění pozdějších předpisů, nově zaveden jako státní svátek, a tedy den pracovního klidu, posledním dnem pro podání dovolání byl ve smyslu § 57 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“) nejbližší následující pracovní den, tj. úterý 29. 3. 2016, přičemž v tento den k podání dovolání skutečně došlo. Dne 6. 12. 2016 obdržela stěžovatelka usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2016 č. j. 26 Cdo 2789/2016-224, kterým se stěžovatelkou podané dovolání odmítá jako opožděné. Stěžovatelka následně zaslala dne 6. 12. 2016 Nejvyššímu soudu podání, kterým upozornila na zřejmou nesprávnost napadeného rozhodnutí, bylo jí však sděleno, že dle platné právní úpravy nemá Nejvyšší soud k dispozici žádné opravné prostředky, kterými by bylo možné v dané věci vydané usnesení v rozsahu potřebném k odstranění jeho nesprávnosti změnit. Stěžovatelce tak nezbylo než podat ústavní stížnost.

II. Vyjádření účastníků

Ve smyslu § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu umožnil Ústavní soud účastníkům řízení, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti.

Nejvyšší soud vyslovil ve svém vyjádření s obsahem ústavní stížnosti souhlas a uvedl, že při vydání usnesení dne 20. 10. 2016 č. j. 26 Cdo 2789/2016-224, jímž bylo dovolání stěžovatelky odmítnuto pro opožděnost, došlo k přehlédnutí skutečnosti, že 25. březen 2016 byl (nově) státním svátkem Velký pátek, a že proto posledním dnem lhůty k podání dovolání bylo úterý 29. března 2016.

Vedlejší účastník Ing. Jaroslav Licehamr se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

III. Rekapitulace obsahu spisu

Z obsahu napadeného rozhodnutí vyplývají následující skutečnosti. Obvodní soud pro Prahu 5 rozsudkem ze dne 25. 11. 2014 č. j. 15 C 328/2011-148 ve znění opravného usnesení ze dne 23. 3. 2015 č. j. 15 C 328/2011-171 uložil stěžovatelce zaplatit vedlejšímu účastníkovi částku 196 250 Kč spolu s úrokem z prodlení a náklady řízení ve výši 71 462,90 Kč, dále jí byla uložena povinnost zaplatit náklady státu. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 12. 2015 č. j. 72 Co 227/2015-200 ve znění opravného usnesení ze dne 16. 5. 2016 č. j. 72 Co 227/2015-220 rozsudek soudu prvního stupně

ve věci samé potvrdil. Rozsudek odvolacího soudu, který byl zástupci stěžovatelky doručen prostřednictvím datové schránky dne 25. 1. 2016, napadla stěžovatelka dovoláním. Posledním dnem k podání dovolání byl dle Nejvyššího soudu pátek 25. 3. 2016 [§ 57 odst. 2, § 240 odst. 1 o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2013 (čl. II bod 2 zákona č. 293/2013 Sb.)]. Dovolací soud proto odmítl dovolání podané stěžovatelkou až dne 29. 3. 2016 jako opožděné.

IV. Postup Ústavního soudu při posuzování ústavní stížnosti

Podle ustanovení § 44 zákona o Ústavním soudu, nebyl-li návrh mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítnut, nařídí Ústavní soud ústní jednání, lze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Za splnění podmínek daných tímto zákonným ustanovením rozhodl o věci Ústavní soud s upuštěním od ústního jednání.

V. Vlastní posouzení ústavní stížnosti

Ústavní soud ve své ustálené judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti, nikoli zákonitosti (srov. čl. 83 Ústavy). Ústavní soud není povolán k přezkumu správnosti aplikace podústavního práva ani k nápravě zjevných omylů, kterých se obecné soudy dopustí. Na druhou stranu ovšem, má-li evidentní omyl či chyba obecného soudu důsledky pro výsledek řízení, nemůže Ústavní soud rezignovat na přezkum napadeného rozhodnutí z hlediska čl. 36 odst. 1 Listiny a v této souvislosti musí zvažovat dosah ustanovení čl. 4 Ústavy, podle něhož jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci [srov. nálezh. sp. zn. II. ÚS 566/06 ze dne 20. 2. 2007 (N 32/44 SbNU 393)].

V návaznosti na dosavadní judikaturu Ústavního soudu [srov. např. nálezh. sp. zn. I. ÚS 696/05 ze dne 18. 7. 2006 (N 139/42 SbNU 129)] lze konstatovat, že k porušení práva na poskytnutí soudní ochrany (a v konečném důsledku k porušení práva na spravedlivý proces) dojde mj. tehdy, jestliže je stěžovateli upřeno, aby se domáhal svého práva u nezávislého a nestranného soudu (popř. tento soud bezdůvodně odmítne jednat a rozhodnout o jeho návrhu či opravném prostředku nebo zůstane v řízení nečinný). Taková situace v posuzovaném případě nastala. Pochybení Nejvyššího soudu, tedy nesprávné určení konce lhůty pro podání dovolání, které bylo hlavním důvodem pro odmítnutí stěžovatelčina dovolání podle § 243c odst. 3 věty první o. s. ř. (ve spojení s § 218a a § 243f odst. 2 o. s. ř.), totiž vedlo k zásahu do stěžovatelčina práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť důsledkem uvedeného postupu byla stěžovatelce odepřena spravedlnost, resp. zamezen přístup k dovolacímu soudu.

Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 zákona o Ústavním soudu napadené rozhodnutí zrušil.



Č. 55

K rozsahu daňové exekuce příkázáním jiné peněžitě pohledávky z dávek důchodového pojištění na účtu vedeném věznicí u povinného ve výkonu trestu odnětí svobody

I. Správce daně je před nařízením daňové exekuce příkázáním jiné peněžitě pohledávky dle ustanovení § 191 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů – zde představované pohledávkami stěžovatele za věznicí z titulu účtu zřízeného a vedeného věznicí – povinen zkoumat, zda uvedené pohledávky nejsou představovány příjmy z dávek důchodového pojištění (popřípadě jinými příjmy, jejichž srážky je třeba podřídit režimu daňové exekuce srážkami ze mzdy), na něž je třeba aplikovat ustanovení § 278 o. s. ř. upravující tzv. nezabavitelnou částku. Neučiní-li tak, popřípadě nepovažuje-li příjem z důchodového pojištění od okamžiku jeho připsání na účet stěžovatele za tzv. jiný příjem v podobě důchodu, je třeba takový postup správce daně hodnotit jako přepjatý formalismus nezohledňující smysl právní úpravy nezabavitelné částky dle ustanovení § 278 a § 299 odst. 1 o. s. ř., ve svém důsledku vedoucí k porušení základního práva na ochranu vlastnictví zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, resp. práva na pokojné užívání majetku dle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Vězeňská služba České republiky je povinna při výkonu trestu odnětí svobody postupovat v souladu se zákonem č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“). Proto neumožní-li věznicе stěžovateli (osobě nacházející se ve výkonu trestu odnětí svobody), jenž má některou z pohledávek vymezených ustanovením § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, použít jednu polovinu peněžních prostředků zaslanych mu do věznicе na případnou úhradu za poskytnuté zdravotní služby nehraně z veřejného zdravotního pojištění a na nákup potravin a věcí osobní potřeby dle § 23 zákona o výkonu trestu odnětí svobody (neboť z účtu stěžovatele byly na základě pravomocného a vykonatelného exekučního příkazu strhávány peněžní prostředky i v rozsahu této jedné poloviny, s níž je odsouzený oprávněn, byť nikoliv volně, disponovat) – přestože tak výslovně stanoví § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody – představuje takový postup nezákonný zásah do základního práva stěžovatele na ochranu vlastnictví zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny, resp. práva na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Jana Musila (soudce zpravodaj) a Jaromíra Jirsy – ze dne 6. dubna 2017 sp. zn. IV. ÚS 1351/16 ve věci ústavní stížnosti L. P., t. č. ve Věznici Karviná, Fryštátská 178, 733 01 Karviná, zastoupeného Mgr. Marianem Sikorou, advokátem, se sídlem Štefánikova 134/8, 737 01 Český Těšín, proti exekučnímu příkazu Krajského soudu v Brně ze dne 8. března 2016 č. j. EP 17/2016-9 a proti jinému zásahu orgánu veřejné moci spočívajícímu v provádění srážek z účtu stěžovatele zřízeného a vedeného Vězeňskou službou České republiky – Věznici Karviná od 11. března 2016, za účasti 1. Krajského soudu v Brně a 2. Vězeňské služby České republiky – Věznice Karviná jako účastníků řízení.

Výrok

I. Exekučním příkazem Krajského soudu v Brně ze dne 8. března 2016 č. j. EP 17/2016-9 bylo porušeno základní právo stěžovatele na ochranu vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na pokojné užívání majetku dle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Exekuční příkaz Krajského soudu v Brně ze dne 8. března 2016 č. j. EP 17/2016-9 se ruší.

III. Vězeňské službě České republiky – Věznici Karviná se zakazuje pokračovat v porušování základního práva stěžovatele na ochranu vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na pokojné užívání majetku dle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod spočívajícím v provádění srážek z účtu stěžovatele zřízeného a vedeného Věznici Karviná od 11. března 2016 v rozsahu jdoucím nad rámec stanovený § 25 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a příkazuje se jí, aby bezprostředně po doručení tohoto nálezu umožnila stěžovateli disponovat s jednou polovinou peněžních prostředků zaslaných mu na tento účet – do úhrady pohledávek stěžovatele vyjmenovaných v § 25 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb. však pouze za účelem hrazení poskytnutých zdravotních služeb nehrazených z veřejného zdravotního pojištění a na nákup podle § 23 zákona č. 169/1999 Sb. – a zbývající část peněžních prostředků užila na úhradu jiných vykonatelných pohledávek za stěžovatelem ve smyslu § 25 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb.

Odůvodnění

I. Stěžovatelem namítané zásahy do základních práv

1. Ústavní stížností podanou k poštovní přepravě dne 27. dubna 2016, vycházející z § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se L. P. (dále jen „stěžovatel“ nebo „dlužník“) domáhá zrušení exekučního příkazu Krajského soudu v Brně ze dne 8. března 2016 č. j. EP 17/2016-9 (dále jen „exekuční příkaz“), jímž jmenovaný soud přikázal Vězeňské službě České republiky - Věznicí v Karviné (dále také jen „věznice“), aby od okamžiku doručení exekučního příkazu prováděla „z konta úložek dlužníka“ stanovené srážky až do výše vykonatelného nedoplatku v částce 13 000 Kč a 81 060,80 Kč a nevyplácela sražené částky dlužníkovi a dále aby po vyrozumění o tom, že exekuční příkaz nabyl právní moci, vyplácela částky sražené „z konta úložek dlužníka“ na účet nadepsaného správce daně (Krajského soudu v Brně). Náklady na nařízení daňové exekuce činily ke dni vydání exekučního příkazu 1 880 Kč.

2. Stěžovatel dále brojí proti tzv. jinému zásahu orgánu veřejné moci - věznice, jenž má spočívat v provádění srážek z účtu („konta úložek“) stěžovatele vedeného věznicí (dále jen „účet stěžovatele“) od doručení exekučního příkazu, tj. od 11. března 2016, nad rámec jedné poloviny peněžních prostředků zaslaných na účet, a tedy v rozporu s § 25 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“).

3. Napadeným exekučním příkazem a popsáním jiným zásahem orgánu veřejné moci mělo podle stěžovatele dojít k porušení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), k zásahu do jeho ústavně zaručeného práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a k zásahu do práva na sociální zabezpečení podle čl. 30 odst. 1 Listiny.

II. Řízení předcházející podání ústavní stížnosti

4. Z obsahu ústavní stížnosti a z obsahu spisu vedeného u Krajského soudu v Brně (dále také jen „správce daně“) k pohledávce za stěžovatelem (evidenční číslo 5500007314), který si vyžádal, Ústavní soud zjistil:

5. Opatřením ze dne 29. ledna 2013 sp. zn. 0 Nt 371/2013 Okresní soud ve Zlíně stěžovateli ustanovil obhájkyni Mgr. Jaroslavu Strnadovou, advokátku, (dále jen „obhájkyňe“), neboť v trestní věci stěžovatele vedené u Krajského soudu v Brně - pobočky ve Zlíně pod sp. zn. 61 T 19/2013 byl dán důvod nutné obhajoby dle § 36 odst. 3 tr. řádu, protože proti stěžovateli bylo vedeno trestní řízení pro trestný čin, za který zákon stanovuje trest, jehož horní hranice převyšuje pět let.

6. Rozsudkem Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 9. prosince 2013 č. j. 61 T 19/2013-460 ve znění rozsudku Vrchního soudu v Olomouci ze dne 5. března 2014 č. j. 5 To 5/2014-532 byl stěžovatel pravomocně shledán vinným pokusem zvláště závažného zločinu vraždy podle § 21 odst. 1 a § 140 odst. 1 tr. zákoníku.

7. Usnesením ze dne 27. března 2014 sp. zn. 61 T 19/2013 Krajský soud v Brně – pobočka ve Zlíně uložil stěžovateli povinnost zaplatit českému státu na náklady trestního řízení částku 13 000 Kč.

8. Usnesením ze dne 15. května 2014 č. j. 61 T 19/2013-594 Krajský soud v Brně – pobočka ve Zlíně obhájce stěžovatele přiznal odměnu a náhradu hotových výdajů za obhajobu ve výši 81 060,80 Kč, jež jí byly vyplaceny dne 11. června 2014.

9. Usnesením ze dne 4. srpna 2014 č. j. 61 T 19/2013-621 Krajský soud v Brně – pobočka ve Zlíně uložil stěžovateli dle § 152 odst. 1 písm. b) tr. řádu povinnost nahradit českému státu odměnu a hotové výdaje přiznané ustanovené obhájce.

10. Upomínkou ze dne 9. října 2014 byl stěžovatel Krajským soudem v Brně vyzooměn o nedoplatku vzniklém nezaplacením nákladů trestního řízení a nákladů obhajoby v trestní věci vedené u Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně pod sp. zn. 61 T 19/2013; stěžovatel byl vyzván k uhrazení dlužné částky do čtrnácti dnů ode dne doručení upomínky a poučen, že neuhrazený nedoplatek bude případně vymoženo daňovou exekucí dle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „daňový řád“).

11. Dne 8. března 2016 Krajský soud v Brně vydal exekuční příkaz. Exekuční příkaz nabyl právní moci a je vykonatelný ode dne 14. března 2016.

12. Dne 29. března 2016 stěžovatel podal stížnost proti postupu věznic spočívajícímu v provádění srážek z přijatého invalidního důchodu z účtu stěžovatele. Tuto stížnost ředitel věznice plk. Mgr. Květoslav Jordán shledal nedůvodnou s tím, že Vězeňská služba České republiky nezkoumá původ finančních prostředků připsaných na účet stěžovatele.

III. Další řízení ve věci stěžovatele

13. Rozhodnutím ze dne 5. ledna 2017 č. j. 5600006714-EP 17/2016/Vavř správce daně zamítl návrh stěžovatele na zastavení daňové exekuce s tím, že v dané věci není splněn žádný z důvodů zastavení daňové exekuce dle § 181 odst. 2 daňového řádu. Správce daně uvedl, že daňová exekuce nebyla nařazena pro srážky z jiných příjmů (invalidního důchodu – jediného příjmu stěžovatele), nýbrž pro srážky „z konta úložek“, tedy z částek, které tam budou uloženy, a to z jakéhokoliv zdroje. Dle správce daně se tak „ve své podstatě nejedná o srážky z jiných příjmů, na které se vztahuje

nařízení vlády č. 595/2006 Sb., o způsobu výpočtu základní částky, která nesmí být sražena povinnému z měsíční mzdy při výkonu rozhodnutí, a o stanovení částky, nad kterou je mzda postižitelná srážkami bez omezení, (nařízení o nezabavitelných částkách)“, načež doplnil, že „životní minimum dle zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů, se stanoví jako minimální hranice peněžních příjmů fyzických osob k zajištění výživy a ostatních základních životních potřeb, nicméně odsouzení mají ve výkonu trestu odnětí svobody zajištěnu výživu, včetně ostatních základních životních potřeb státem“.

14. Dle přehledu pohledávek, který je přílohou rozhodnutí správce daně ze dne 5. ledna 2017, bylo dosud na základě exekučního příkazu vymoženo 53 697 Kč, tedy více než polovina dlužné částky.

IV. Argumentace stěžovatele

15. Stěžovatel v ústavní stížnosti předně namítá, že způsob, jakým je na základě exekučního příkazu prováděna daňová exekuce, představuje zásah do jeho vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a do práva na sociální zabezpečení ve smyslu čl. 30 odst. 1 Listiny. Stěžovatel má za to, že způsob realizace daňové exekuce, který správce daně zvolil, tj. přikázání jiné peněžité pohledávky dle § 178 odst. 1, odst. 5 písm. c) a § 191 odst. 1 daňového řádu, představuje – ačkoliv jde o způsob předvídaný zákonem – účelové obcházení ustanovení daňového řádu a občanského soudního řádu upravujících provedení daňové exekuce srážkami ze mzdy. Jedinými peněžními prostředky, které jsou zasílány na účet stěžovatele, je totiž invalidní důchod stěžovatele ve výši 5 926 Kč. Právě důchody však jako tzv. jiné příjmy podléhají ustanovení § 276 a násl. o. s. ř., která upravují způsob výpočtu částek, jež je plátce důchodu oprávněn na uspokojení pohledávek oprávněného srazit z důchodu povinného.

16. Ustanovení § 276 a násl. o. s. ř. tak dle stěžovatele garantují, aby v případě realizace daňové exekuce povinnému zůstaly k dispozici finanční prostředky na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb. Z tohoto důvodu účelové obcházení uvedeného ustanovení nelze tolerovat. Stěžovatel je toho názoru, že i poté, co je invalidní důchod připsán na účet stěžovatele zřízený a vedený věznicí, jde stále o důchod, který dle ustanovení § 267 a násl. o. s. ř. nelze postihnout celý.

17. Stěžovatel má za to, že přijetím výkladu připouštějícího, aby mzda a jiné příjmy byly takto nepřímou postihovány v celé výši až na účtu zřízeném a vedeném věznicí (v případě povinných osob nacházejících se ve výkonu trestu odnětí svobody) či na účtech poskytovatelů platebních služeb (v případě osob nacházejících se mimo výkon trestu odnětí svobody), by se příslušná právní úprava daňové exekuce srážkami ze mzdy dle § 187 daňového řádu a občanského soudního řádu stala zcela obsoletní. V této

souvislosti stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 2. března 2000 sp. zn. III. ÚS 269/99 (N 33/17 SbNU 235; veřejnosti dostupný, stejně jako ostatní rozhodnutí Ústavního soudu, též na <http://nalus.usoud.cz/>), v němž Ústavní soud uzavřel, že přepjatý formalismu při výkladu právních norem, který je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, zakládá dotčení na základním právu a svobodě. O takovou situaci dle stěžovatele jde právě v projednávané věci.

18. Z těchto důvodů má stěžovatel za to, že z invalidního důchodu zasílaného na jeho účet nemá být strhávána takřka celá částka, ale pouze ta část, která by byla vypočtena na základě § 269 o. s. ř., tedy stejně jako by byla realizována daňová exekuce srážkami ze mzdy [při zohlednění tzv. nezabavitelné částky vypočtené na základě nařízení vlády č. 595/2006 Sb., o způsobu výpočtu základní částky, která nesmí být sražena povinnému z měsíční mzdy při výkonu rozhodnutí, a o stanovení částky, nad kterou je mzda postižitelná srážkami bez omezení (nařízení o nezabavitelných částkách)]. Přestože stěžovatel není nucen ve výkonu trestu vynakládat další náklady na výživu a bydlení, nese další náklady, mj. na léky nehrazené z veřejného zdravotního pojištění, jež musí užívat a které mu údajně nejsou ze strany věznice poskytovány.

19. Stran tvrzeného jiného zásahu orgánu veřejné moci – věznice – stěžovatel odkazuje na ustanovení § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, z něhož se podává, že neuhradí-li odsouzený (mimo jiné) pohledávky spojené s trestním řízením, může k úhradě za poskytnuté zdravotní služby nehrazené z veřejného zdravotního pojištění a nákupu podle § 23 uvedeného zákona použít pouze polovinu peněžních prostředků podle § 25 odst. 1 věty první zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

20. Stěžovatel si je vědom toho, že věznice byla povinna po doručení exekučního příkazu provádět srážky z jeho účtu, nicméně současně měla respektovat ustanovení § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Jestliže tedy v současné době dochází ke strhávání celé částky invalidního důchodu došlé na účet stěžovatele, je tímto postupem věznice zasahováno do práva stěžovatele vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny.

21. Ve vztahu k otázce přípustnosti ústavní stížnosti stěžovatel uvádí, že ačkoliv si je vědom nevyčerpání veškerých opravných prostředků, které mohl proti exekučnímu příkazu a zásahu uplatnit (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), má za to, že je ústavní stížnost přípustná z důvodů uvedených v § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Způsob realizace exekuce obcházením ustanovení o daňové exekuci srážkami ze mzdy totiž dopadá na široký okruh osob, které jsou takto prováděnou daňovou exekucí postiženy či mohou být postiženy v budoucnu; takový postup je s to zásadním způsobem zasáhnout do majetkových a sociálních práv dotčených osob, čímž je ohroženo zajištění všech jejich základních životních potřeb.

V. Průběh řízení před Ústavním soudem

22. Podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval Ústavní soud Krajský soud v Brně a Vězeňskou službu České republiky – Věznici Karviná aby se vyjádřily k podané ústavní stížnosti.

23. Krajský soud v Brně (správce daně) jako účastník řízení ve svém vyjádření ze dne 13. února 2017 předně uvedl, že ústavní stížnost je třeba odmítnout jako nepřipustnou, jelikož stěžovatel nevyčerpal všechny opravné prostředky, které mu právní předpisy umožňují podat proti vydanému exekučnímu příkazu. Ustanovení § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu nelze na projednávanou věc aplikovat, neboť v ní nejde o natolik silný a významný veřejný zájem, jenž v daném okamžiku vyžaduje, aby konkrétní, byť nepřipustná ústavní stížnost byla projednána, neboť nelze otálet a čekat, až Ústavní soud dostane příležitost posoudit jinou, formálně přípustnou ústavní stížnost. Správce daně je toho názoru, že dle judikatury Ústavního soudu řešení otázky z ústavní stížnosti musí mít dopad na širší okruh případů, musí mít znaky obecnosti, opakovatelnosti a neomezenosti konkrétním případem. Tato podmínka v dané věci dle správce daně splněna není.

24. Správce daně ve vyjádření následně zdůraznil, že samotný proces spravování peněžních prostředků vězňených osob je zcela v dispozici Vězeňské služby České republiky; do tohoto procesu nemůže zasahovat ani ovlivnit, zda peněžní prostředky budou strhávány či nikoli a do jaké výše. Správci daně je zaslána částka, kterou věznice stanoví podle pravidel stanovených zákonem o výkonu trestu odnětí svobody a vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 10/2000 Sb., o srážkách z odměny osob, které jsou ve výkonu trestu odnětí svobody zaměstnány, o výkonu rozhodnutí srážkami z odměny těchto osob a chovanců zvláštních výchovných zařízení a o úhradě dalších nákladů.

25. Vězeňská služba České republiky – Věznice Karviná (věznice) ve vyjádření ze dne 10. února 2017 uvedla, že v projednávané věci stěžovatelem namítané ustanovení § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody nelze aplikovat, neboť na tvrzený zásah do práv stěžovatele vůbec nedopadá. Dle věznice uvedené ustanovení upravuje pouze takový postup, kdy z peněz v úschově Vězeňské služby České republiky mají být hrazeny poskytnuté zdravotní služby nehrazené z veřejného zdravotního pojištění a nákup potravin a věcí osobní potřeby dle § 23 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Protože stěžovateli jsou poskytovány zdravotní služby hrazeny z veřejného zdravotního pojištění a na nákup potravin a věcí osobní potřeby podle § 23 zákona o výkonu trestu odnětí svobody mu zůstává částka 100 Kč a nad její rámec ještě 60 Kč na úhradu poplatků za elektrospotřebiči, nelze ustanovení § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody v jeho případě použít a srážky na základě exekučního příkazu jsou prováděny v souladu se zákonem o výkonu trestu odnětí svobody. K zásahu

do základních práv stěžovatele ze strany věznice proto napadeným postupem nedochází.

26. V závěru svého vyjádření věznice navrhla, aby Ústavní soud ústavní stížnost odmítl, neboť ji považuje též za nepřijatelnou, a to pro nedodržení podmínky vyčerpání všech procesních prostředků, které zákon stěžovateli k ochraně jeho práv poskytuje.

27. Ústavní soud zaslal vyjádření správce daně a věznice stěžovateli k replice; současně si vyžádal vyjádření Generálního ředitelství Vězeňské služby České republiky za účelem posouzení, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky aplikace § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, jehož se stěžovatel dovolává.

28. Stěžovatel v replice ze dne 20. března 2017 předně poukázal na svoji předchozí argumentaci stran splnění podmínky uvedené v § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Dále stěžovatel namítl, že nerozporuje skutečnost, že způsob spravování peněžních prostředků na účtu je zcela v dispozici věznice – v tomto směru věznice nemůže přezkoumávat zdroj příchozích finančních prostředků stěžovatele či zkoumat zákonnost exekučního titulu – taková povinnost stíhá právě správce daně. K vyjádření věznice stěžovatel dodal, že z ustanovení § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody nejsou stanoveny dílčí výjimky. Proto zde není ani zákonný důvod, na jehož základě by bylo možné aplikaci uvedeného ustanovení v případě stěžovatele vyloučit, jak tvrdí věznice.

29. Z vyjádření Generálního ředitelství Vězeňské služby České republiky ze dne 20. března 2017 Ústavní soud zjistil, že tato za roky 2015 a 2016 eviduje celkem 27 stížností odsouzených směřujících proti způsobu provádění exekuce, „jejichž situace byla obdobná situaci popsané stěžovatelem v ústavní stížnosti“.

VI. Posouzení podmínek řízení

30. Dříve než Ústavní soud mohl přistoupit k vlastnímu přezkumu napadeného exekučního příkazu a zásahu orgánu veřejné moci, musel se zabývat otázkou, zda podaná ústavní stížnost splňuje veškeré náležitosti dle zákona o Ústavním soudu.

31. Podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost nepřijatelná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu).

32. Podle ustanovení § 75 odst. 2 písm. a) téhož zákona Ústavní soud neodmítné přijetí ústavní stížnosti, i když není splněna podmínka podle předchozího odstavce, jestliže stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo.

33. Co se týče ústavní stížnosti napadeného exekučního příkazu, je třeba konstatovat, že ustanovení § 178 odst. 4 daňového řádu, ve znění od 1. ledna 2014, výslovně vylučuje možnost uplatnit v rovině daňového řízení proti takovému rozhodnutí správce daně opravné prostředky (za opravný prostředek přitom nelze považovat ani námitku dle ustanovení § 159 odst. 1 daňového řádu, k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. listopadu 2015 č. j. 7 Afs 131/2015-32 či ze dne 17. prosince 2015 č. j. 7 Afs 129/2015-37). Z tohoto důvodu je jediným procesním prostředkem, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje, pouze žaloba ve správním soudnictví dle ustanovení § 65 s. ř. s., již však stěžovatel zjevně nevyužil (z obsahu ústavní stížnosti a spisového materiálu se nepodává opak).

34. Ve vztahu k tvrzenému zásahu orgánu veřejné moci spočívajícímu ve srhávání invalidního důchodu stěžovatele zasílaného na jeho účet je třeba konstatovat, že proti takovému postupu věznice stěžovatel mohl brojit prostřednictvím stížnosti dle § 26 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, což dne 29. března 2016 učinil. Stížnost byla ředitelem věznice shledána jako nedůvodná. Za takové situace je otázkou, zda zákon stěžovateli poskytuje i další procesní prostředky k ochraně práva ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

35. Ústavní soud na tomto místě toliko shrnuje, že právní úprava poskytuje osobě ve výkonu trestu odnětí svobody hned několik procesních prostředků ochrany práv. Vedle stížnosti dle ustanovení § 26 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody je to právo obrátit se na příslušné krajské státní zastupitelství, které podle § 78 téhož zákona vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu trestu. V neposlední řadě se osobě ve výkonu trestu nabízí možnost domáhat se ochrany proti tvrzenému nezákonnému zásahu správního orgánu, který není rozhodnutím, žalobou dle § 82 s. ř. s. (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 4. října 2011 sp. zn. III. ÚS 1780/11, ze dne 12. března 2012 sp. zn. IV. ÚS 3834/11, ze dne 15. února 2012 sp. zn. III. ÚS 3848/11, ze dne 13. října 2015 sp. zn. I. ÚS 2480/15 anebo ze dne 24. února 2016 sp. zn. IV. ÚS 2742/15). Je třeba konstatovat, že stěžovatel tyto další prostředky nápravy nevyužil.

36. Nevyčerpal-li stěžovatel před podáním ústavní stížnosti všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práv poskytuje, Ústavní soud podanou ústavní stížnost odmítne jako nepřijatelnou [§ 75 odst. 1, § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu]. Výjimku z tohoto pravidla stanoví § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, jehož aplikace se stěžovatel dovolává.

37. Výkladem uvedeného ustanovení se Ústavní soud opakovaně zabýval, přičemž podmínky jeho uplatnění formuloval tak, že (i.) stěžovatel musí být zasažen na svých ústavně zaručených základních právech

a svobodách, a to pravomocným rozhodnutím, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci, (ii.) stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje, (iii.) ústavní stížnost musí svým významem podstatně přesahovat vlastní zájmy stěžovatele, (iv.) ústavní stížnost musí být podána do jednoho roku ode dne, kdy došlo ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, a (v.) současně splňuje všechny ostatní předpoklady k projednání; jelikož jde o výjimku z obecného pravidla, je navíc třeba vykládat ji restriktivně [za všechny srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. března 1996 sp. zn. II. ÚS 193/94 (N 19/5 SbNU 159) a ze dne 23. dubna 1996 sp. zn. II. ÚS 15/95 (N 31/5 SbNU 257)]; z odborné komentářové literatury viz např. Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 574].

38. Protože Ústavní soud shledal, že stěžovatel byl zasažen na svých ústavně zaručených základních právech pravomocným rozhodnutím nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci, nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje, ústavní stížnost byla podána do jednoho roku ode dne, kdy došlo ke skutečnosti, která je jejím předmětem (exekuční příkaz byl vydán dne 8. března 2016 a dne 11. března 2016 věznice deponovala první částku z účtu stěžovatele), a jsou splněny i všechny ostatní předpoklady jejího projednání, přistoupil k posouzení naplnění poslední podmínky, totiž, zda ústavní stížnost podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

39. Naplnění této podmínky přitom Ústavní soud spojuje s případy, kdy je podstatný přesah odůvodněn potřebou zrušení neústavního právního předpisu [srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. ledna 1997 sp. zn. III. ÚS 16/96 (U 1/7 SbNU 325)] anebo kdy právní předpis v praxi pravidelně vyvolává výkladové potíže či aplikační nejednotnost [viz nálezy Ústavního soudu ze dne 29. listopadu 1994 sp. zn. I. ÚS 89/94 (N 58/2 SbNU 151)], případně jde-li o věc, jež se týká mnoha obdobných věcí a jejíž řešení by zabránilo dalším soudním sporům [nálezy Ústavního soudu ze dne 24. dubna 1996 sp. zn. I. ÚS 38/95 (N 35/5 SbNU 283)], respektive je pocitována potřeba zajištění ústavně konformního výkladu právního předpisu či dodržení mezinárodní smlouvy [nálezy Ústavního soudu ze dne 14. října 1997 sp. zn. I. ÚS 322/96 (N 127/9 SbNU 161)] nebo potřeba zajistit respektování nálezů Ústavního soudu [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. února 1999 sp. zn. III. ÚS 467/98 (N 31/13 SbNU 221)], popřípadě tehdy, jde-li o věc dosud Ústavním soudem výslovně neřešenou, obecné povahy, dotýkající se ústavnosti postupu orgánů veřejné moci v řadě případů [viz nálezy Ústavního soudu ze dne 23. března 2006 sp. zn. III. ÚS 451/04 (N 68/40 SbNU 677)].

40. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je v posuzovaném případě přípustná, neboť podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžova-

tele. V projednávané věci jde o otázku Ústavním soudem v uvedené poloze, tj. ve vztahu k osobám ve výkonu trestu odnětí svobody, neřešené, mající obecnou povahu a dotýkající se ústavnosti postupu orgánů veřejné moci – správce daně při správě daní a poplatků a navazujícího postupu Vězeňské služby České republiky při realizaci daňové exekuce příkázáním jiné peněžitě pohledávky vůči osobám ve výkonu trestu odnětí svobody. Jak je zřejmé z vyjádření Generálního ředitelství Vězeňské služby České republiky uvedeného pod bodem 29, jde o problém dotýkající se desítek odsouzených osob.

VII. Upuštění od ústního jednání

41. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, protože od něj upustil dle ustanovení § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

VIII. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

42. Ústavní soud shledal ústavní stížnost opodstatněnou a zcela jí vyhověl z následujících důvodů:

43. Stěžovatel se dovolával ochrany vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a práva na sociální zabezpečení dle čl. 30 odst. 1 Listiny.

44. Ústavní soud neshledal porušení základního práva na sociální zabezpečení zaručeného – v mezích stanovených zákonnou právní úpravou – čl. 30 odst. 1 Listiny. Z tohoto důvodu dále posuzoval jen tvrzení stěžovatele ohledně porušení práva vlastnit majetek dle čl. 11 odst. 1 Listiny, jemuž odpovídá právo na pokojné užívání majetku zaručené čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

VIII. a) K tvrzenému porušení čl. 11 odst. 1 Listiny

45. Stěžovatel namítá, že správce daně daňovou exekucí realizovanou příkázáním jiné peněžitě pohledávky dle § 191 odst. 1 daňového řádu z účtu stěžovatele vedeného věznicí, na němž se měly nacházet pouze peněžní prostředky – invalidní důchod stěžovatele, porušil jeho právo vlastnit majetek dle článku 11 odst. 1 Listiny. Zásah do tohoto práva následně pokračoval ze strany věznice, která na základě pravomocného a vykonatelného exekučního příkazu srážela z účtu stěžovatele peněžní prostředky až do výše nedoplatků stanovených exekučním příkazem a tyto vyplácela správci daně.

46. Správce daně konstatoval, že samotný proces spravování peněžních prostředků vězňených osob je zcela v dispozici Vězeňské služby České republiky, a nemůže do něj zasahovat ani ovlivnit, zda peněžní prostředky (ne)budou strhávány a do jaké výše.

47. Věznice uvedla, že v případě stěžovatele nedošlo k porušení ustanovení § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, neboť uvedené ustanovení na tvrzený zásah vůbec nedopadá; srážky na základě exekučního příkazu jsou proto prováděny v souladu se zákonem o výkonu trestu odnětí svobody a k zásahu do základních práv stěžovatele nedochází.

48. Ústavní soud musí posoudit, zda došlo k zásahu do práva vlastnit majetek, zda tento zásah byl zákonný a případně zda k němu došlo při zachování spravedlivé rovnováhy mezi zásahem sledovaným cílem a ochranou základního práva stěžovatele.

Obecně k základnímu právu vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny, resp. právu na pokojné užívání majetku dle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a k čl. 2 odst. 2 Listiny

VIII. b) K daňové exekuci příkázáním jiné peněžité pohledávky

49. Ústavní soud je toho názoru, že realizace daňové exekuce příkázáním jiné peněžité pohledávky podle § 191 odst. 1 daňového řádu je zásahem do základního práva povinného vlastnit majetek ve smyslu výše citovaného článku Listiny. Je tedy třeba zabývat se tím, zda jde o zásah protiústavní, či nikoliv.

50. Zásah do práva na pokojné užívání majetku může být ospravedlněn, prokáže-li se, že byl proveden ve „veřejném zájmu“ a „za podmínek, které stanoví zákon“. Kromě toho každé zasahování musí splňovat i kritérium přiměřenosti, což vyžaduje posoudit, zda zásah zajišťoval „spravedlivou rovnováhu“ mezi požadavky obecného zájmu společnosti a požadavky ochrany základních práv jednotlivce, přičemž požadovaná rovnováha nebude dána, pokud dotčená osoba nese zvláštní a nadměrné břemeno (srov. rozsudek pléna ESLP ze dne 23. září 1982 ve věci *Sporrong and Lönnroth proti Švédsku*, stížnosti č. 7151/75, 7152/75, odst. 73).

51. Posouzení, zda byla dodržena spravedlivá rovnováha mezi požadavky obecného zájmu a požadavky ochrany základních práv jednotlivce, je potřebné jen v situaci, kdy předmětný zásah byl shledán zákonným, a nikoliv svévolným (srov. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 25. března 1999 ve věci *Iatridis proti Řecku*, stížnost č. 31107/96, odst. 58, nebo rozsudek téhož velkého senátu ze dne 16. listopadu 2010 ve věci *Perdigao proti Portugalsku*, stížnost č. 24768/06, odst. 36).

52. Ústavní soud opakovaně konstatoval, že byt zásadně není povolán k přezkumu správnosti výkladu a použití podústavního práva obecnými soudy (případně i správními orgány, nazná-li splnění podmínek uvedených v § 75 odst. 2 zákona o Ústavním soudu), přesto tak může učinit, pokud současně shledá porušení některého ze základních práv a svobod.

Porušení některé z norem podústavního práva, a to v důsledku svévolie (např. v podobě nerespektování kogentní normy) anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (přepjatý formalismus), pak může být současně i porušením některého ze základních práv či svobod [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 29. září 2010 sp. zn. I. ÚS 1052/10 (N 206/58 SbNU 857), ze dne 2. března 2000 sp. zn. III. ÚS 269/99 (N 33/17 SbNU 235) a ze dne 20. června 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257)].

53. Ve svém nálezu ze dne 20. října 2016 sp. zn. IV. ÚS 121/16 (N 195/83 SbNU 159) se Ústavní soud přiklonil k závěrům rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. dubna 2012 č. j. 2 Afs 80/2011-60, jež se uplatní i v poměrech projednávané věci.

54. Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozhodnutí zabýval daňovou exekucí příkázáním pohledávky z účtu žalobce u poskytovatele platebních služeb, sestávajících (ne však výlučně) z dávek důchodového zabezpečení, zasílaných na jeho účet Českou správou sociálního zabezpečení a snížených na vypočtené životní minimum, přičemž v bodě 16 svého rozhodnutí konstatoval, že „v případě exekuce příkázáním pohledávky z účtu má být přiměřeně přihlédnuto k významným okolnostem na straně povinné fyzické osoby, a to analogicky jako v případě výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy. Takový výklad je v souladu i s dřívější judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 26. října 2005 č. j. 2 Afs 81/2004-54), podle níž platí, že právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť by byly upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích. Mezi podstatou a smyslem mzdy a důchodu z hlediska významu pro jejich adresáty neexistuje zásadní rozdíl. Jedná se o příjem sloužící k úhradě životních potřeb příjemce, případně jeho blízkých. Jestliže proto existuje důvod chránit nepřiměřený zásah do příjmu ve formě mzdy, musí logicky existovat přinejmenším stejný důvod chránit příjem ve formě důchodu. Z toho vyplývá odpověď na zásadní otázku v tom smyslu, že dávky důchodového zabezpečení představují také pro vedení exekuce podle § 303 a násl. o. s. ř. příjem chráněný v obdobném rozsahu, jako tomu je se mzdou v případě výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy“. Výklad kasační stížností napadeného rozhodnutí správního soudu, že prostředky na exekuci postiženém účtu byly zabavitelné ve smyslu § 278 a 279 o. s. ř., přestože jejich zdrojem byly dávky důchodového pojištění krácené do výše nezabavitelné části důchodu, shledal Nejvyšší správní soud jako nesprávný, protože napadené rozhodnutí zrušil.

55. Ústavní soud v intencích této argumentace v nálezu sp. zn. IV. ÚS 121/16 uzavřel, že „názor obecných soudů, že prostředky vyplacené na bankovní účet plátcem důchodu jako nezabavitelná část důchodu ztratily svoji

povahu tím, že se staly tzv. vkladovou pohledávkou, a že jejich exekučním postihem nedochází k postihu důchodu, ale k postihu práva na výplatu prostředků na účtu, lze ... označit za přepjatý formalismus, nezohledňující cíl smysl právní úpravy nezabavitelné částky dle ustanovení § 278 a § 299 odst. 1 o. s. ř.“.

VIII. c) K omezení dispozičního oprávnění osoby ve výkonu trestu odnětí svobody k peněžním prostředkům zasláným do věznice

56. Ústavní soud dále konstatuje, že postup podle § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, který připouští omezení dispozičního oprávnění osob ve výkonu trestu vůči jejich finančním prostředkům, které jim byly zaslány do věznice a jsou uloženy na účtu zřízeném a vedeném věznicí (§ 25 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody) – za podmínky, že tyto osoby neuhradily rozsudkem stanovenou škodu nebo nemajetkovou újmu způsobenou trestným činem, pro který se nachází ve výkonu trestu, pohledávky spojené s trestním řízením, pohledávky vzniklé v souvislosti s poskytnutím nebo zajištěním zdravotních služeb a úhrady regulačních poplatků a doplateků nad rámec veřejného zdravotního pojištění, soudní a správní poplatky, případně škodu nebo nemajetkovou újmu, kterou způsobily Vězeňské službě během výkonu trestu – představuje zásah do čl. 11 odst. 1 Listiny. Je proto třeba posoudit charakter takového zásahu, tedy zda jde o zásah protiústavní, či nikoliv.

57. Za situace, kdy zákon takový zásah připouští, je zcela nezbytné, aby orgány moci veřejné při jeho uplatňování postupovaly v intencích čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 4 Listiny, resp. čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Ze spojení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 4 odst. 4 Listiny vyplývá, že státní moc je nutno uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon, a to za současného šetření podstaty a smyslu základních práv a svobod. Pokud se tomu tak neděje, představuje jednání či akt státní moci svévoli. Jak Ústavní soud opakovaně zdůraznil, nikoliv každé porušení norem jednoduchého práva při jejich aplikaci či interpretaci způsobuje zároveň i porušení základního práva jednotlivce. Avšak porušení některé z norem jednoduchého práva v důsledku svévole – jak uvedeno shora – může být způsobitelné zasáhnout do základního práva a svobody jednotlivce [srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. března 2002 sp. zn. III. ÚS 346/01 (N 30/25 SbNU 237) či ze dne 8. ledna 2009 sp. zn. II. ÚS 1009/08 (N 6/52 SbNU 57)].

58. Výkladem ustanovení § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody (resp. jeho znění po novelizaci provedené zákonem č. 52/2004 Sb., které však v posuzované části do dnešního dne nedoznalo žádných – z hlediska projednávané věci stěžejních – změn) se Ústavní soud zabýval např. ve svém usnesení ze dne 14. září 2005 sp. zn. II. ÚS 435/05. Ústavní soud se

v této věci neztotožnil se závěrem stěžovatele, že postup, na základě kterého „věznice v souladu s ustanovením § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody zadržela polovinu jeho peněžních prostředků, nepřipustně zasahuje jeho základní práva“. V poměrech projednávané věci je tedy třeba zabývat se tím, zda postup věznice, která z účtu stěžovatele strhávala peněžní prostředky nad hranici jedné poloviny stanovené uvedeným ustanovením, a neumožnila tak stěžovateli tyto prostředky použít na případnou úhradu poskytnutých zdravotních služeb nehrazených z veřejného zdravotního pojištění a na nákup potravin a věcí osobní potřeby dle § 23 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, měl oporu v zákoně. V opačném případě by takový zásah představoval nepřipustný exces – svévoli – ze strany orgánů veřejné moci, v podobě nerespektování kogentní normy.

IX. Aplikace obecných východisek na projednávaný případ

59. V projednávané věci správce daně vydal exekuční příkaz, na jehož základě je prováděna daňová exekuce příkázáním jiné peněžité pohledávky dle § 191 odst. 1 daňového řádu. Touto jinou peněžitou pohledávkou jsou peněžní prostředky stěžovatele uložené na účtu stěžovatele, přičemž dle obsahu spisového materiálu je na daný účet připisován výlučně invalidní důchod stěžovatele.

60. Daňová exekuce příkázáním jiné peněžité pohledávky představuje subsidiární způsob daňové exekuce postižením majetkových práv, jehož uplatnění přichází v úvahu teprve poté, co nelze daňovou exekuci provést srážkami ze mzdy dle § 187 odst. 1 daňového řádu nebo příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb dle § 190 odst. 1 daňového řádu (srov. Lichnovský, O., Ondrýšek, R. a kol. Daňový řád. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 714). Jinou peněžitou pohledávkou je přitom právo na peněžité plnění dlužníka vůči poddlužníku, které nemá povahu (mimo jiné) mzdové pohledávky nebo jiného příjmu, který je mzdě v § 299 o. s. ř. postaven naroveň. Tyto (jiné) pohledávky lze postihnout exekucí srážkami ze mzdy (srov. Baxa, J., Dráb, O., Kaniová, L., Lavický, P. Daňový řád. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2011, s. 1211). Podle ustanovení § 187 odst. 1 daňového řádu se daňová exekuce srážkami ze mzdy provede srážkami ze mzdy a z jiných příjmů do výše částky uvedené v exekučním příkazu. Při výkladu spojení „jiný příjem“ se přitom vychází ze subsidiární aplikace občanského soudního řádu v daňovém řízení (§ 177 odst. 1 daňového řádu), přičemž ustanovení § 299 odst. 1 písm. d) o. s. ř. mezi tzv. jiné příjmy řadí i důchody, tedy i invalidní důchod dle § 38 a násl. zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

61. Na tomto místě je třeba konstatovat, že dávky důchodového zabezpečení představují z hlediska daňové exekuce příjem postavený naroveň mzdě, přičemž ve vztahu k oběma těmto zdrojům příjmu je třeba

uplatnit ochranu (v podobě tzv. nezabavitelné částky) obsaženou v ustanovení § 278 o. s. ř., jež se uplatní i ve vztahu k úpravě provádění daňové exekuce srážkami ze mzdy.

62. Takovým jiným příjmům je třeba poskytnout uvedenou ochranu, i byly-li připsány na účet povinného vedený u peněžního ústavu (poskytovatele platebních služeb) či představují-li jinou peněžitou pohledávku povinného (např. pohledávku za věznicí, která osobě ve výkonu trestu odnětí svobody vede účet dle § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody).

63. Současně je třeba říci, že provádění daňové exekuce příkázáním jiné peněžité pohledávky představuje subsidiární způsob realizace daňové exekuce, jenž přichází v úvahu pouze tehdy, nelze-li daňovou exekuci provést jiným způsobem (např. dle § 187 odst. 1 či § 190 odst. 1 daňového řádu). Provádění daňové exekuce příkázáním jiné peněžité pohledávky nemůže sloužit k obcházení ustanovení o nezabavitelné částce, jež se uplatní v případě daňové exekuce prováděné srážkami ze mzdy (nebo z jiných příjmů). Zvolí-li správce daně jiný způsob daňové exekuce než podle § 187 a násl. daňového řádu, musí vždy zohlednit, zda nedochází k postihu tzv. jiného příjmu (§ 299 o. s. ř.) v rozsahu nezabavitelné částky (§ 278 o. s. ř.), a tedy k nepřipustnému obcházení ochrany poskytované jiným příjmům (a mzdě) při provádění daňové exekuce dle § 187 odst. 1 daňového řádu.

64. Nařídil-li tak správce daně provedení daňové exekuce vůči stěžovateli příkázáním jiné peněžité pohledávky (představované pohledávkami stěžovatele za věznicí z titulu vedení účtu), měl v prvé řadě zkoumat, zda pohledávky stěžovatele nejsou představovány příjmy z dávek důchodového pojištění (popřípadě jinými příjmy, jejichž srážky je třeba podříditi režimu daňové exekuce srážkami ze mzdy). Neučinil-li tak, případně nepovažoval-li příjem z důchodového pojištění k okamžiku jeho připsání na účet stěžovatele nadále za tzv. jiný příjem v podobě důchodu, je třeba jeho postup hodnotit jako přepjatý formalismus nezohledňující smysl právní úpravy nezabavitelné částky dle ustanovení § 278 a § 299 odst. 1 o. s. ř., tak jak shledal Ústavní soud již ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 121/16.

65. Skutečnost, že stěžovatel se nachází ve výkonu trestu odnětí svobody, nepředstavuje důvod, pro nějž by bylo možné „odhlédnout“ od úpravy obsažené v § 278 o. s. ř. Ostatně z osobní působnosti zákona o životním a existenčním minimu – na jehož základu se dle nařízení vlády č. 595/2006 Sb. stanoví nezabavitelná částka dle § 278 – osoby ve výkonu trestu odnětí svobody nejsou nijak vyloučeny [a *contrario* srov. ustanovení § 3 odst. 1 písm. f) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů].

66. Proto nařídil-li správce daně daňovou exekuci příkázáním jiné peněžité pohledávky, aniž by zohlednil, že na účet stěžovatele je připsován toliko jeho invalidní důchod, zasáhl do základního práva stěžovatele

na ochranu vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny, resp. do práva pokojně užívat majetek ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

67. Stran strhávání peněžních prostředků došlých osobě ve výkonu trestu odnětí svobody do věznice (na základě pravomocného a vykonatelného exekučního příkazu) je třeba předně uvést, že Vězeňské službě skutečně nepřísluší zkoumat, z jakého zdroje pocházejí peněžní prostředky zasláné osobě ve výkonu trestu odnětí svobody do věznice. Taková povinnost stíhá, jak je uvedeno výše, správce daně.

68. Vedle toho je však věznice povinna při výkonu trestu odnětí svobody postupovat v souladu se zákonem o výkonu trestu odnětí svobody a toliko v jeho mezích (čl. 2 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny). Sama skutečnost, že vykonatelný exekuční příkaz nezohledňuje specifická ustanovení upravující výkon trestu odnětí svobody, věznicí takové povinnosti nezabavuje.

69. Ustanovení § 25 odst. 4 uvedeného zákona přitom stanoví, že „neuhradí-li odsouzený rozsudkem stanovenou škodu nebo nemajetkovou újmu způsobenou trestným činem, pro který se nachází ve výkonu trestu, pohledávky spojené s trestním řízením, pohledávky vzniklé v souvislosti s poskytnutím nebo zajištěním zdravotních služeb a úhrady regulačních poplatků a doplatků nad rámec veřejného zdravotního pojištění, soudní a správní poplatky a škodu nebo nemajetkovou újmu, kterou způsobil Vězeňské službě během výkonu trestu, může k úhradě za poskytnuté zdravotní služby nehrazené z veřejného zdravotního pojištění a nákupu podle § 23 použít pouze polovinu peněžních prostředků podle odstavce 1 věty první a zbývající část peněžních prostředků může použít jen na úhradu těchto pohledávek; to neplatí pro peníze výslovně zasláné na úhradu nákladů uvedených v odstavci 1 větě třetí“.

70. Uvedené ustanovení na straně jedné umožňuje – za splnění stanovených podmínek – omezit vlastnické právo osoby ve výkonu trestu odnětí svobody, vedle toho však současně stanoví, že právě v takové situaci uvedená osoba může (byť nikoliv volně) i nadále disponovat s polovinou peněžních prostředků, které jí byly zaslány do věznice, přičemž zbývající polovinu může užít jen na úhradu zákonem vyjmenovaných pohledávek (srov. Kalvodová, V. Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2012, s. 77).

71. Promítnuto do poměrů projednávané věci, to znamená, že neumožnila-li věznice stěžovateli, jenž má pohledávky spojené s trestním řízením (odměna a hotové výdaje přiznané ustanovené obhájkyni) ve smyslu § 25 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, disponovat s jednou polovinou peněžních prostředků zasláných mu do věznice, resp. tyto peněžní prostředky použít na případnou úhradu za poskytnuté zdravotní

služby nehrazené z veřejného zdravotního pojištění a na nákup potravin a věcí osobní potřeby dle § 23 zákona o výkonu trestu odnětí svobody – přestože tak výslovně stanoví § 25 odst. 4 uvedeného zákona – představuje takový postup nezákonný zásah do základního práva stěžovatele na ochranu vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny, resp. do práva pokojně užívat majetek ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

72. Z uvedených důvodů proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napařený exekuční příkaz Krajského soudu v Brně ze dne 8. března 2016 č. j. EP 17/2016-9 podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Současně podle § 82 odst. 3 písm. b) zákona o Ústavním soudu Vězeňské službě České republiky – Věznici Karviná zakázal pokračovat v porušování základního práva stěžovatele a přikázal jí, aby nadále postupovala tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto nálezu.

Č. 56

Ke zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 11/2016 o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže

Shodují-li se předmět a cíl regulace obecně závazné vyhlášky obce s předmětem a cílem regulace provedené zákonem a na jeho základě vydanými prováděcími předpisy, nemůže je obec podrobit zvláštní úpravě obecně závaznou vyhláškou (např. z hlediska místní a časové působnosti), aniž pro tuto zvláštní úpravu v samostatné působnosti obce zákon vymezující předmětnou oblast vytváří prostor, přičemž lze účelu celostátní regulace v místních podmínkách dosáhnout pomocí konkrétních opatření předvídaných celostátní právní úpravou.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy (soudce zpravodaj), Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musíla, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 11. dubna 2017 sp. zn. Pl. ÚS 3/17 ve věci návrhu Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 11/2016 o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže, za účasti statutárního města Brna, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, zastoupeného Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1 – Nové Město, jako účastníka řízení (nález byl vyhlášen pod č. 159/2017 Sb.).

Výrok

Obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 11/2016 o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění**I. Shrnutí návrhu**

1. Návrhem doručeným Ústavnímu soudu dne 27. 1. 2017 se Ministerstvo vnitra (dále též jen „ministerstvo“) domáhalo podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších

předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna (dále též jen „město“) č. 11/2016 o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže (dále též jen „vyhláška“).

2. V návrhu ministerstvo konstatovalo, že vyhláška má – až na regulovanou oblast Brněnské vodní nádrže – totožný obsah jako obecně závazná vyhláška č. 7/2016 o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na Brněnské vodní nádrži, ke které již dříve zaslalo městu výzvu ke zjednání nápravy, a že s ním vedlo správní řízení o pozastavení účinnosti této vyhlášky, tato vyhláška byla zrušena dne 11. 10. 2016. V rámci dozorového procesu vůči vyhlášce bylo městu opakovaně sděleno, že není oprávněno regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na Brněnské vodní nádrži obecně závaznou vyhláškou vůbec upravovat. Protože město i přes opakovaně sdělený právní názor ministerstva vydalo vyhlášku (sc. vyhlášku napadenou tímto návrhem) obdobného znění, ministerstvo dovodilo, že město dobrovolně nápravu nezjedná, tudíž mu nezasílalo výzvu ke zjednání nápravy podle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o obcích“). Výzva ke zjednání nápravy by podle jeho názoru nebyla účelná, jelikož smyslem výzvy je především poskytnutí času k možnému dobrovolnému zjednání nápravy, takže jejím zasláním by docházelo ke zbytečnému prodlužování nezákonného stavu [v této souvislosti odkázalo na nález sp. zn. Pl. ÚS 49/03 ze dne 28. 4. 2005 (N 95/37 SbNU 285; 227/2005 Sb.)]. Ministerstvo zahájilo s městem rovnou správní řízení, v jehož průběhu se dne 16. 12. 2016 uskutečnilo ústní jednání s provedením listinných důkazů, a rozhodnutím ze dne 20. 12. 2016 č. j. MV-148050-10/ODK-2016 pozastavilo účinnost vyhlášky (rozhodnutí nabylo právní moci dne 6. 1. 2017).

3. V další části návrhu se ministerstvo zaměřilo na ústavní a zákonné předpoklady vydání obecně závazné vyhlášky a dospělo k závěru, že vyhláška je v rozporu se zákonem. Připomnělo, že obec při vydávání obecně závazných vyhlášek nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, nebo otázky, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného či soukromého, překrývají-li se předmět a cíl obojí regulace. Poté zdůraznilo, že plavba plavidel se spalovacími motory je upravena zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, přičemž Ministerstvo dopravy vydalo na základě zákonného zmocnění v § 7 odst. 5 vodního zákona vyhlášku č. 46/2015 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě. Protože Brněnská vodní nádrž je vodní cestou účelovou (viz § 3 odst. 2 zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, a § 3 vyhlášky č. 222/1995 Sb.,

o vodních cestách, plavebním provozu v přístavech, společné havárii a dopravě nebezpečných věcí, ve znění pozdějších předpisů), je Ministerstvo dopravy oprávněno regulovat, včetně jejího zákazu, i plavbu na této nádrži (je tak i činěno, kdy je tato vodní nádrž zařazena do přílohy č. 2 vyhlášky č. 46/2015 Sb., na kterou dopadají pravidla uvedená v jejím § 2 odst. 1).

4. Protože plavbu plavidel se spalovacími motory upravuje přímo sám vodní zákon, a to na celostátní úrovni, nebo k regulaci zmocňuje Ministerstvo dopravy, jde o problematiku, která je vyhrazena právním předpisům na celostátní úrovni, takže podle § 35 odst. 1 zákona o obcích nespadá do samostatné působnosti obce, v jejíž oblasti jsou obce oprávněny vydávat obecně závazné vyhlášky.

5. S ohledem na tyto skutečnosti dospělo ministerstvo k závěru, že vyhláška upravuje problematiku mimo svou zákonem vymezenou věcnou působnost a z tohoto důvodu se dostává do rozporu s čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 10 a 35 zákona o obcích. Shrnulo, že město stanovením zákazu ve vymezené části Brněnské vodní nádrže v době od 1. května do 30. září plavby plavidel se spalovacími motory o výkonu nejvýše 10kW, kdy plavidlo pluje takovou rychlostí, při které vztlak plavidla tvoří zejména hydrostatické síly a vliv dynamických sil vyvolaných rychlostí pohybu plavidla je zanedbatelný, upravilo problematiku mimo svou zákonem vymezenou věcnou působnost. Jelikož by vyhláška bez čl. 2 postrádala smysl, navrhlo ministerstvo zrušení celé vyhlášky.

II. Vyjádření účastníka řízení

6. Podle § 69 zákona o Ústavním soudu doručil soudce zpravodaj návrh městu jako účastníkovi řízení.

7. Město v úvodu vyjádření formulovalo zásadní nesouhlas s návrhem ministerstva a přesvědčení, že při vydání vyhlášky postupovalo zcela v souladu se zákonnými a podzákonnými předpisy a věcně v souladu s veřejným zájmem.

8. V rámci shrnutí skutkového stavu se město zaměřilo na vývoj právní úpravy zákazu plavby plavidel se spalovacími motory (vyhláška č. 241/2002 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě, a vyhláška č. 46/2015 Sb.) s tím, že vyhláškou č. 46/2015 Sb. byla na území Brněnské vodní nádrže povolena plavba plavidel se spalovacími motory o výkonu nejvýše 10 kW. Poté informovalo, že z řad obyvatel města vyvstávaly žádosti, prosby a petice o zlepšení neutěšené situace a opětovného zákazu jejich provozu na území Brněnské vodní nádrže. Město jednalo s Ministerstvem dopravy o zákazu plavby plavidel se spalovacími motory, avšak bez úspěchu. V zájmu vytvoření příznivých podmínek pro užívání Brněnské vodní nádrže z hlediska

výkonu profesionálního i amatérského sportu, zajištění dopravy a předcházení konfliktních situací mezi uživateli vodní nádrže město vydalo vyhlášku č. 7/2016. Později vzalo na vědomí výzvu ministerstva (včetně námitek) a tuto vyhlášku dne 11. 10. 2016 zrušilo. Výtky ministerstva město zohlednilo a připravilo novou vyhlášku, která byla přijata téhož dne a oproti předchozí vyhlášce obsahovala úpravy v předmětu vyhlášky a také upřesnění cílů, které má vyhláška naplnit, aby bylo zřejmé, že město je k vydání vyhlášky kompetentní a věcně příslušné. Ve správním řízení o pozastavení účinnosti vyhlášky zahájeném dne 23. 11. 2016 (bez předchozích výzev a upozornění) ministerstvo podle města nereagovalo na provedené změny a město se neztotožňuje s názorem ministerstva, že předmět vyhlášky se překrývá s předmětem vyhlášky č. 46/2015 Sb., potažmo vodního zákona.

9. Město pochybuje o správnosti postupu ministerstva, které mu odeslalo výzvu ke zjednání nápravy s odkazem na nálezh Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 49/03 (viz výše). Uvádí, že citovaným nálezhem byla posuzována vyhláška, která s okamžitou platností upravovala vstup úředních osob do budovy obecního úřadu a zpoplatňovala potenciálně strávený čas s dalšími úředními osobami, zatímco vyhláška upravuje zákaz pohybu plavidel od 1. května do 30. září, takže začátek období, v němž má být vyhláška aplikována, následuje téměř půl roku po zahájení správního řízení, tudíž ministerstvo mohlo bez potenciálního časového tlaku odeslat výzvu ke zjednání nápravy tak, jak mu ukládá zákon. Citovaný nálezh dle města nelze použít ani z toho důvodu, že v jeho případě došlo k významnému omezení předmětu úpravy a upřesnění vymezení jejího cíle. Z postupu ministerstva město usuzuje, že ministerstvo nemá přílišnou jistotu, zda lze vyhlášku považovat za souladnou s právní úpravou, či nikoliv, a proto věc předalo Ústavnímu soudu namísto toho, aby ji řádně posoudilo. Z tohoto důvodu se město domnívá, že postup ministerstva byl nezákonný a návrh by měl být Ústavním soudem odmítnut jako nepřipustný pro překročení pravomoci ministerstva spočívající v nedodržení zákonem stanovené procedury dozoru státu nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí a obejití zákonných podmínek nezbytných k podání tohoto typu návrhu.

10. V další části vyjádření město formuluje podrobné námitky ohledně nedůvodnosti návrhu. Odmítá výtky ministerstva o tom, že vyhláška byla vydána v rozporu s právními předpisy, tzv. *ultra vires*. Odkazuje na bohatou judikaturu Ústavního soudu svědčící obecně spíše ve prospěch přiznávání reálných možností realizace ústavně zaručeného práva na samosprávu a akcentaci pravomocí územních samosprávných celků, konkrétně připomíná nálezh sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.) a v něm aplikovaný tzv. test čtyř kroků. Město podrobilo vyhlášku tomuto testu a dospělo k závěru, že vyhláška testu vyhovuje. Podle města proběhlo vydání vyhlášky z věcně opodstatněných důvodů veřejného

pořádku, zcela v souladu se zákonem a bylo provedeno v pravomoci města, účel, cíl ani předmět vyhlášky č. 46/2015 Sb. a vyhlášky se nepřekrývají (vyhláška č. 46/2015 Sb. sleduje ochranu životního prostředí, konkrétně ochranu vod, vyhláška města má hlavní cíl a účel odlišný: „pokojné a spořádané podmínky pro užívání Brněnské vodní nádrže a předcházení konfliktních situací mezi uživateli vodní nádrže tak, aby nedocházelo k narušování veřejného pořádku či ohrožení zdraví a majetku osob, a dále vytvoření příznivých podmínek pro užívání vodní nádrže pro amatérský i profesionální sport a zajištění veřejné lodní dopravy“) a nedostávají se do kolize se zákonnou úpravou [za nepřiléhavé považuje použití nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/15 ze dne 11. 8. 2015 (N 136/78 SbNU 127; 231/2015 Sb.)], a je přesvědčeno, že zastupitelstvo města jednalo v souladu s veřejným zájmem, který byl, mimo jiné, proječován navenek občany města, tj. nezneužilo zákonem svěřenou pravomoc, a vyhláška není nerozumná, nýbrž proporcionální a věcně odůvodněná reálnými potřebami občanů. Z uvedených důvodů město navrhlo, aby Ústavní soud návrh ministerstva zamítl.

11. Podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu byla Ústavním soudem požádána veřejná ochránkyně práv o sdělení, zda vstupuje do řízení. Veřejná ochránkyně práv podáním ze dne 17. 2. 2017 Ústavní soud vyzkoumala, že svého práva vstoupit do řízení nevyužije.

III. Text napadené vyhlášky

12. Znění napadené vyhlášky (včetně drobných pravopisných nepřesností) je následující:

STATUTÁRNÍ MĚSTO BRNO
OBECNĚ ZÁVAZNÁ VYHLÁŠKA č. 11/2016,
o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže

Zastupitelstvo města Brna schválilo na svém Z7/22. zasedání konaném dne 11. října 2016 v souladu s ustanovením § 10 písm. a) a na základě ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení),¹ ve znění pozdějších předpisů, tuto obecně závaznou vyhlášku (dále jen „vyhláška“):

Článek 1

(1) Cílem této vyhlášky je zajištění pokojného a spořádaného užívání Brněnské vodní nádrže a předcházení konfliktními situacím mezi uživateli vodní nádrže tak, aby nedocházelo k narušování veřejného pořádku či ohrožení zdraví a majetku osob, a dále vytvoření příznivých podmínek pro

užívání vodní nádrže pro amatérský i profesionální sport a zajištění veřejné lodní dopravy.

(2) Předmětem této vyhlášky je regulace činnosti, jež by mohla ve statutárním městě Brně narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s ochranou zdraví a majetku, kterou je na Brněnské vodní nádrži plavba plavidel se spalovacími motory o výkonu nejvýše 10 kW, kdy plavidlo pluje takovou rychlostí, při které vztlak plavidla tvoří zejména hydrostatické síly a vliv dynamických sil vyvolaných rychlostí pohybu plavidla je zanedbatelný.

Článek 2

Činnost uvedená v článku 1 odst. (2) je zakázána v době od 1. května do 30. září na části Brněnské vodní nádrže. Prostor, kde je činnost zakázána, je vymezen v příloze této vyhlášky.

Článek 3

Porušení této vyhlášky se posuzuje podle zvláštních předpisů.²

Článek 4

Tato vyhláška nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení.

Ing. Petr Vokřál
primátor města Brna

Mgr. Petr Hladík
1. náměstek primátora města Brna

¹ § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů: povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.

§ 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů: zastupitelstvu obce je vyhrazeno vydávat obecně závazné vyhlášky obce.

² § 46 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů: přestupkem proti pořádku ve věcech územní samosprávy je porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů, vydaných na úseku jejich samostatné působnosti.

§ 58 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů: obec může uložit pokutu právnické osobě nebo fyzické osobě, která je podnikatelem, kteří porušili povinnost stanovenou právním předpisem obce, až do výše 200.000,- Kč.

V příloze je šrafováním označen prostor, kde je činnost zakázána, a je doplněn textem: Činnost je zakázána v prostoru od hráze vodní nádrže, ř. k. 56,187, po hranici vymezenou souřadnicemi GPS: 49.2492500N, 16.4884178E – za oblastí Rokle.

IV. Předpoklady meritorního projednání návrhu

13. V řízení o kontrole norem je Ústavní soud podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy příslušným rozhodovat o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Oprávnění ministerstva k podání takového návrhu vyplývající z § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu je podmíněno tím, že se Ministerstvo vnitra pokusilo přimět obec ke zjednání nápravy (tvrzeně) protizákonného stavu postupem podle § 123 odst. 1 zákona o obcích.

14. Ministerstvo v návrhu informovalo o postupu podle § 123 odst. 1 zákona o obcích (viz výše bod 2). Důvodem pro nezaslání výzvy bylo zjištění, že město dobrovolně nápravu nezjedná, protože tak neučinilo na základě výzev reagujících na obecně závaznou vyhlášku č. 7/2016 a přijalo vyhlášku obdobného znění, a úsudek, že město dobrovolně nápravu nezjedná, tudíž by zaslání výzvy nebylo účelné; ministerstvo proto přímo zahájilo správní řízení a účinnost vyhlášky pozastavilo. Město k postupu ministerstva vyjádřilo pochybnosti (kromě jiného namítá nevhodnost použití nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 49/03) a považuje ho za nezákonný (bod 9).

15. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 49/03 ze dne 28. 4. 2005 (N 95/37 SbNU 285; 227/2005 Sb.), ze kterého ministerstvo cituje, dospěl k závěru, že návrh na zrušení v této věci napadené obecně závazné vyhlášky „... je projednatelný i přesto, že nebyly podniknuty žádné kroky k pozastavení její účinnosti ve smyslu § 124 odst. 1 a 2 zákona o obcích. Za situace, kdy jedinou reakcí obce na upozornění na možné vady jejího postupu ve smyslu nesouladu textu přijaté vyhlášky se zákonem nebo Ústavou a následně zahájení správního řízení o pozastavení účinnosti vyhlášky Ministerstvem vnitra je zrušení vyhlášky a její okamžitě nahrazení vyhláškou novou v zásadě stejného obsahu, od předchozí se lišící několika formulačními změnami, by takový požadavek byl požadavkem nadměrně formálním, jehož dodržení by mohlo ohrozit samotný účel řízení o zrušení obecně závazného právního předpisu, tj. odstranění stavu, který je v rozporu s Ústavou“.

16. Podle Ústavního soudu je situace v nyní posuzované věci obdobná. Z předložených podkladů vyplývá, že ministerstvo zaslalo městu dne 14. 7. 2016 výzvu ke zjednání nápravy obecně závazné vyhlášky č. 7/2016 ve lhůtě 60 dnů, k níž přiložilo přehled možných rozporů této vyhlášky se zákonem. Ministerstvo zastává názor, že v případě vodní plavby jde o problematiku, která je vyhrazena zákonně úpravě (s odkazem na obdobnou

problematiku silniční dopravy konstatovanou v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/15), nejde o problematiku spadající do samostatné působnosti obce a v této souvislosti ji město není oprávněno obecně závaznou vyhláškou regulovat. Určená lhůta uplynula, aniž by město nápravu zjednálo, tudíž ministerstvo městu zaslalo oznámení o zahájení správního řízení (přípisem ze dne 26. 9. 2016), kromě jiného v něm i uvedlo, že dne 14. 9. 2016 město ministerstvu sdělilo, že se výzvou bude zabývat na svém zasedání dne 11. 10. 2016 (na jednání dne 26. 7. 2016 při poskytování metodické pomoci městu ministerstvem zástupci města sdělili, že jsou zvažovány tři varianty řešení: ponechání obecně závazné vyhlášky v platnosti s tím, že o její zákonosti rozhodne Ústavní soud, její úprava tak, aby se regulace vztahovala pouze na část vodní nádrže, kde jsou problémy největší, její zrušení bez náhrady). V průběhu zasedání zastupitelstva města dne 11. 10. 2016 byla obecně závazná vyhláška č. 7/2016 zrušena a nahrazena vyhláškou č. 11/2016. Porovnáním jejich textu lze zjistit, že došlo k pouhé přeformulaci cíle vyhlášky [srov. vymezení cíle ve vyhlášce č. 7/2016: „Cílem této vyhlášky je vytvoření příznivých podmínek pro užívání Brněnské vodní nádrže z hlediska výkonu profesionálního i amatérského sportu, zajištění dopravy a předcházení konfliktních situací mezi uživateli vodní nádrže.“ s vymezením cíle vyhlášky č. 11/2016 v čl. 1 odst. 1 (viz výše sub 12)] a dílčímu omezení prostoru, na němž je plavba plavidel se spalovacími motory zakázána (nejde o významné omezení předmětu úpravy a upřesnění vymezení jejího cíle, jak tvrdí město v bodě 23 vyjádření k návrhu). Relevantní není ani námitka města (bod 22 vyjádření) o časovém prostoru do 1. 5. 2017 (tj. do začátku období, v němž má být vyhláška aplikována), tedy že ministerstvo by bývalo mohlo bez potenciálního časového tlaku odeslat městu výzvu ke zjednání nápravy tak, jak mu ukládá zákon. Tato námitka totiž nerespektuje případně další fáze vývoje věci, včetně řízení před Ústavním soudem (byť byla účinnost vyhlášky pozastavena). Podobně jako ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 49/03 nepovažuje Ústavní soud absenci výzvy ministerstva k nápravě za nezákonný postup a důvod pro odmítnutí návrhu jako nepřipustného (bod 26 vyjádření města), tedy za překážku projednatelnosti návrhu v řízení před Ústavním soudem, neboť striktní trvání na splnění tohoto požadavku by v dané věci odsunulo naplnění samotného účelu řízení o zrušení obecně závazného právního předpisu, tj. odstranění stavu, který je v rozporu s Ústavou.

17. Ústavní soud zjistil, že po zahájení správního řízení ministerstvo rozhodnutím ze dne 20. 12. 2016 č. j MV-148050-10/ODK-2016 pozastavilo účinnost vyhlášky, město proti němu nepodalo rozklad, takže rozhodnutí nabylo dne 6. 1. 2017 právní moci. Návrh na zrušení předmětné vyhlášky byl Ústavnímu soudu podán v zákonné třicetidenní lhůtě od uplynutí lhůty pro podání rozkladu (dne 27. 1. 2017). Protože Ústavní soud neshledal

žádný důvod nepřipustnosti návrhu, mohl přistoupit k jeho věcnému posouzení. V souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústívního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

V. Přezkum napadené vyhlášky

18. Ústavní soud připomíná, že podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, tedy i obecně závazných vyhlášek obcí vydaných v jejich samostatné působnosti, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. V řízení o zrušení právních předpisů je navíc povinen zkoumat, zda napadený právní předpis byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a vydán ústavně konformním způsobem (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

19. Na základě svých dlouhodobých a ustálených judikатурních standardů volí Ústavní soud k posouzení souladu napadených obecně závazných vyhlášek (resp. jednotlivých ustanovení) s ústavním pořádkem nebo zákonem tzv. test čtyř kroků [srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.) a řadu dalších]. V souladu s tímto testem Ústavní soud zkoumá, zda obec měla pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku, jejíž součástí jsou napadená ustanovení (1. krok testu), zda se při vydávání napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tj. zda nejednala *ultra vires* (2. krok testu), zda při jejich vydání nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost (3. krok testu) a zda přijetím napadených ustanovení nejednala zjevně nerozumně (4. krok testu). Přitom je třeba uvést, že první dvě kritéria jsou kritérii kompetenčními a procedurálními, zbylá dvě se vztahují k samotnému obsahu napadeného předpisu, byť i tato dvě poslední kritéria mohou vykazovat aspekty jednání *ultra vires* (v materiálním slova smyslu).

20. Ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy, dle něhož mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, byly obce nadány originární pravomocí vydávat obecně závazné vyhlášky [srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. 8. 1999 (N 112/15 SbNU 93; 216/1999 Sb.)], proces jejich přijímání pak upravuje zákon o obcích. Z listin připojených k návrhu Ústavní soud zjistil, že napadená vyhláška byla řádně přijata na zasedání Zastupitelstva města Brna dne 11. 10. 2016. Pro přijetí vyhlášky hlasovalo z přítomných 51 zastupitelů 40, 1 se zdržel a 10 nehlasovalo, bylo tak dosaženo většiny potřebné podle § 87 zákona o obcích k přijetí platného usnesení zastupitelstva. Dne 17. 10. 2016 byla vyhláška vyvěšena na úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup a vyvěšena byla do 2. 11. 2016, tedy do uplynutí patnáctidenní doby. Vyhlášení vyhlášky, které je podmínkou její platnosti, tak proběhlo v souladu s § 12 odst. 1 zákona

o obcích. Po vyhodnocení prvního kroku testu Ústavní soud konstatuje, že přezkoumávaná vyhláška v něm uspěla, neboť byla přijata a vydána v mezích originární pravomoci a zákonem předepsaným způsobem (pozn. město v bodě 42 vyjádření zjevně rozsah prvního kroku testu překračuje, když do něj zařazuje i „věcně opodstatněné důvody veřejného pořádku“).

21. Konkretizaci čl. 104 odst. 3 Ústavy obsahuje ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích. Dle něj se obec při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem; to je významné pro vymezení její věcné působnosti v této normotvorbě [nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/95 ze dne 11. 10. 1995 (N 59/4 SbNU 91; 265/1995 Sb.)] jak v pozitivním smyslu (viz kupříkladu § 10 zákona o obcích), tak ve smyslu negativním potud, že její působnost není naopak dána tam, kde je příslušná úprava svěřena zákonu.

22. Předmětem regulace napadené vyhlášky je úprava provozu plavidel se spalovacími motory o výkonu nejvýše 10 kW, kdy plavidlo pluje takovou rychlostí, při které vztlak plavidla tvoří zejména hydrostatické síly a vliv dynamických sil vyvolaných rychlostí pohybu plavidla je zanedbatelný, na vymezené části Brněnské vodní nádrže, a to stanovení zákazu jejich provozu v době od 1. května do 30. září.

23. Plavba plavidel se spalovacími motory je upravena vodním zákonem. Podle ustanovení § 7 odst. 5 tohoto zákona platí: „Na povrchových vodách v ochranných pásmech vodních zdrojů I. stupně a na nádržích určených povolením nebo rozhodnutím vodoprávního úřadu podle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 4 nebo podle předchozích předpisů pro chov ryb je plavba plavidel se spalovacími motory zakázána. Nejde-li o dopravně významné vodní cesty,⁷⁾ je tato plavba zakázána na vodních nádržích a vodních tocích, které stanoví Ministerstvo dopravy a spojů v dohodě s Ministerstvem životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství vyhláškou. Povrchové vody lze užívat k plavbě jen tak, aby při tom nedošlo k ohrožení zájmů rekreace, jakosti vod a vodních ekosystémů, bezpečnosti osob a vodních děl; rozsah a podmínky užívání povrchových vod k plavbě stanoví Ministerstvo dopravy a spojů v dohodě s Ministerstvem životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství vyhláškou.“

⁷⁾ Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění zákona č. 358/1999 Sb.“

24. Pro stanovení množiny těch vodních cest, na nichž lze zakázat plavbu plavidel se spalovacími motory, je důležitá klasifikace vodních cest, kterou provádí zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů. Základní členění vodních cest spočívá v jejich rozlišení na sledované a nesledované vodní cesty, přičemž na nižší úrovni se sledované vodní cesty člení na vodní cesty dopravně významné a na vodní cesty účelové. Seznam účelových vodních cest, tj. takových, na kterých je

provozována pouze rekreační plavba a vodní doprava místního významu, stanoví prováděcí předpis, jímž je vyhláška č. 222/1995 Sb., o vodních cestách, plavebním provozu v přístavech, společné havárii a dopravě nebezpečných věcí, ve znění pozdějších předpisů. Brněnská vodní nádrž [označená jako „přehradní nádrž Brněnská (Kníničky)“] je v § 3 písm. a) této vyhlášky zařazena mezi účelové vodní cesty.

25. Na základě zmocnění zařazeného do § 7 odst. 5 vodního zákona vydalo Ministerstvo dopravy vyhlášku č. 46/2015 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě. V ní vymezilo vodní nádrže a vodní toky, na nichž je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory (příloha č. 1), a povrchové vody, které jsou účelovými vodními cestami, na kterých se upravuje jejich užívání k plavbě malými plavidly se spalovacím motorem v § 2 odst. 1 (příloha č. 2). Brněnská vodní nádrž je zařazena do přílohy č. 2, tudíž podle § 2 odst. 1 této vyhlášky je možné povrchovou vodu užívat k plavbě malého plavidla se spalovacím motorem pouze tehdy, je-li k pohonu použit spalovací motor o výkonu nejvýše 10 kW (omezení výkonu spalovacího motoru se nevztahuje na plachetnici, která je plavidlem využívajícím při plutí jako hlavní pohon pouze sílu větru působící na plachty nebo obdobné zařízení na plavidle, používá-li spalovací motor jen jako pomocný pohon k manévřům v místě stání, v nouzi nebo za nepříznivých klimatických podmínek) a plavidlo pluje takovou rychlostí, při které vztlak plavidla tvoří zejména hydrostatické síly a vliv dynamických sil vyvolaných rychlostí pohybu plavidla je zanedbatelný. Jde o tzv. plutí ve výtlačném režimu, při němž, zjednodušeně řečeno, čára ponoru plujícího plavidla se neliší od čáry ponoru plavidla stojícího, tedy vliv hydrodynamického vztlaku způsobeného pohybem plavidla je bezvýznamný.

26. Námitku města o rozdílnosti cílů a účelu vyhlášky č. 46/2015 Sb. a napadené vyhlášky (body 49 a násl. vyjádření města), z níž město (s odvoláním na výše citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06) dovozuje, že při vydání napadené vyhlášky postupovalo v mezích jemu vymezené věcné působnosti, neshledal Ústavní soud relevantní. Město uvádí, že podle důvodové zprávy vyhláška č. 46/2015 Sb. řeší používání plavidel na povrchových vodách zejména z optiky ochrany vod, vodních děl nebo vodních ekosystémů, že tato vyhláška neobsahuje žádná konkrétní ustanovení týkající se ochrany osob; naopak z čl. 1 napadené vyhlášky vyplývá, že jejím cílem je zajistit „pokojné a spořádané podmínky pro užívání Brněnské vodní nádrže a předcházení konfliktních situací mezi uživateli vodní nádrže tak, aby nedocházelo k narušování veřejného pořádku či ohrožení zdraví a majetku osob, a dále vytvoření příznivých podmínek pro užívání vodní nádrže pro amatérský i profesionální sport a zajištění veřejné lodní dopravy“. Nicméně, v odůvodnění vyhlášky č. 46/2015 Sb. (dostupné na <https://apps.odok>.

cz/veklep-detail?pid=KORN9R9FZH6T) se na str. 4 uvádí: „Vzhledem k tomu, že i nová vyhláška je prováděcím předpisem k zákonu o vodách, řeší používání plavidel na povrchových vodách především z hlediska ochrany vod, vodních děl nebo vodních ekosystémů. Nezabývá se problematikou vlastního provozu jednotlivých druhů plavidel, která je řešena v rámci zákona o vnitrozemské plavbě. Podstatná část ustanovení v nové vyhlášce se týká malých plavidel se spalovacími motory, protože tato plavidla jsou především využívána pro různé rekreační a sportovní aktivity na povrchových vodách.“ Ústavní soud připomíná, že výklad pojmu „vodní ekosystém“ nelze provádět restriktivně tak, aby se zužoval na ochranu vody jako takové (médiu), ale že zahrnuje i prostředí, v němž se voda vyskytuje, tj. jako součást ekosystému (srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 254/2001 Sb. v části týkající se zavedení nového termínu „vodní útvar“ jako termínu komunitárního práva). Je tak zřejmé, že cíl vyhlášky č. 46/2015 Sb. je širší, než se domnívá město; nelze ho omezit na „pouhou“ ochranu vod.

27. K závěru o irelevantní povaze námitky města lze dospět též interpretací zmocňovacího ustanovení § 7 odst. 5 věty druhé a zejména věty třetí vodního zákona, podle níž je přípustné užívání povrchových vod k plavbě jen tak, aby při tom nedošlo k ohrožení zájmů, kromě jiných, rekreace a bezpečnosti osob. Také z této dikce lze opětovně dovodit shodu cílů zákonné regulace a cílů napadené vyhlášky (srov. její čl. 1 odst. 1).

28. Do cílů napadené vyhlášky město výslovně doplnilo zpřesnění o prevenci konfliktních situací tak, aby nedocházelo k narušování veřejného pořádku či ohrožení zdraví a majetku osob. Ve skutečnosti však nejde o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ale o regulaci provozu některých plavidel jako účastníků plavebního provozu, resp. se napadenou vyhláškou zakazuje provoz určitých plavidel (tj. se zakazuje činnost, jejíž režim je upraven zákonem a prováděcími předpisy). Pokud jde o předcházení konfliktním situacím mezi uživateli nádrže, Ústavní soud odkazuje na úpravu zařazenou do zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, která kromě jiného stanoví povinnosti účastníků plavebního provozu, včetně koupajících se osob (srov. § 29 odst. 1, § 29d odst. 4 a další uvedeného zákona). Je tak zřejmé, že ani v této oblasti nemůže obecně závazná vyhláška regulovat záležitosti, které jsou na celostátní úrovni upraveny zákonem.

29. Z analýzy právní úpravy (body 23 až 28) je evidentní, že předmět a cíl regulace napadené vyhlášky se shodují s předmětem a cílem úpravy provedené vodním zákonem a na jeho základě vydanými prováděcími předpisy. Z toho plyne, že při úpravě plavby plavidel se spalovacími motory na Brněnské vodní nádrži, byť na její vymezené části, postupovalo město Brno mimo věcnou působnost vymezenou mu zákonem (§ 35 zákona o obcích), tedy napadená vyhláška neobstála ve druhém kroku aplikovaného testu.

30. Vzhledem k výše uvedenému závěru (bod 29 věta druhá) nebylo nutné přikročit k dalším krokům testu.

VI. Závěr

31. Přijetím obecně závazné vyhlášky o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže překročilo město věcné meze své samostatné působnosti, neboť normovalo oblast, v níž nebylo a není oprávněno provádět právní regulaci. Ústavní soud proto návrhu vyhověl a napadenou obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 11/2016 podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu pro rozpor s čl. 104 odst. 3 Ústavy, čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (ukládání povinnosti jen na základě zákona) a s ustanoveními § 7 odst. 5 vodního zákona a § 35 zákona o obcích dnem vyhlášení nálezů ve Sbírce zákonů zrušil.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudců Ludvíka Davida, Jaromíra Jirsy, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimčíčka a Jiřího Zemánka

K citovanému nálezu připojujeme své odlišné stanovisko, neboť nesouhlasíme s jeho výrokem ani odůvodněním.

Ustanovení § 7 odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o vodách“) stanoví *in fine*, že povrchové vody, na nichž není plavba plavidel se spalovacími motory zakázána, mohou být těmito plavidly užívány pouze tak, aby nedošlo k ohrožení zájmů rekreace, jakosti vod a vodních ekosystémů, bezpečnosti osob a vodních děl. Rozsah a podmínky užívání těchto vod k plavbě plavidel se spalovacími motory mělo stanovit Ministerstvo dopravy v dohodě s Ministerstvem životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství, a to prováděcí vyhláškou.

Tímto právním předpisem se stala vyhláška Ministerstva dopravy č. 46/2015 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě (sc. plavidel se spalovacími motory).

Úpravu problematiky rozsahu a podmínek užívání povrchových vod – včetně vodních nádrží – k plavbě plavidel se spalovacími motory v uvedené vyhlášce však podle našeho názoru nelze považovat za natolik komplexní, aby bránila obcím v regulaci místních podmínek této plavby v zájmu veřejného pořádku a ochrany zdraví i majetku osob. Právě tento krok učinilo statutární město Brno obecně závaznou vyhláškou č. 11/2016 o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže (dále též jen „obecně závazná vyhláška“), vydanou na základě zmocnění

ustanovením § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Cílem vyhlášky č. 11/2016, napadené Ministerstvem vnitra, bylo sladění všech aktivit na Brněnské přehradě (vodní nádrži) v průběhu léta a zajištění bezpečnosti osob i majetku v zájmu rekreace. Ostatně uvádí-li návštěi zmocňovacího ustanovení zákona o vodách (viz výše), že podmínky užívání vod plavidly se spalovacími motory stanoví Ministerstvo dopravy v součinnosti s dalšími dvěma ministerstvy, znamená to snad, že tato tři ministerstva budou regulovat – mimo rámec své pravomoci – veškeré externality spojené s konkrétním (místním) provozem plavidel se spalovacími motory? Cíle obecně závazné vyhlášky se tu nepřekrývají se zákonnou úpravou ani s jejím podzákonným provedením; identifikace těchto cílů, v přezkoumávané obecně závazné vyhlášce provedená, záměrům zákona o vodách a jeho prováděcí vyhlášky neprotiřečila, naopak je konkretizovala.

Vyhláška Ministerstva dopravy č. 46/2015 Sb. chrání jakost vod a vodních ekosystémů. Ostatní cíle prováděcí úpravy, totiž bezpečnost osob a zájmy rekreace, ponechala v nemalé míře stranou, a zůstal tak prostor pro právní úpravu podle místních podmínek. Zejména bezpečnost osob je kritériem, jež není prováděcím předpisem zohledněno tak, aby se nemohlo stát předmětem místní úpravy; s tímto aspektem věci se ani náleží náležitě nevyprávět. Brněnská přehrada je přitom místem, kde se na relativně malém vodním prostoru střetává celá řada aktivit, jež bylo právě z hlediska bezpečnosti osob žádoucí sladit. V těchto souvislostech se domníváme, že ani zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění dalších předpisů – jeho ustanovení § 29 odst. 1, § 29d odst. 4 a další, jak uvádí plenární náleží v bodě 28 – není způsobilý, vzhledem ke stanovení pouze obecně a v nejnutnější míře formulovaných povinností účastníkům plavebního provozu, takový účel naplnit.

Při posuzování obecně závazných vyhlášek má být preferován respekt k místní samosprávě vedoucí k minimalizaci zásahů do těchto právních předpisů [srov. náleží sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.), body 34, 47, 48, 50]. Je zapotřebí brát v úvahu, že tyto vyhlášky jsou vydávány na základě rozhodnutí obecních zastupitelstev učiněných v určitém místě a čase a se znalostí místních poměrů. Jakkoli je to stát, kdo stanoví výchozí účel právní úpravy, konkretizaci tohoto účelu provádějí obce samotné.

Brněnská přehrada je významnou součástí města plnící celou řadu funkcí. Vedle vodohospodářské jde kupříkladu o funkci dopravní (lodní ekologicky šetrná doprava) a sportovně-rekreační, pokrývající výkonnostní aktivity veslařů, plavců, závody plachetnic, pohyb veslic i využití vodní plochy při březích nádrže jejími návštěvníky. Obecně závazná vyhláška si kladla za legitimní cíl předejít případným střetům těchto činností

omezením provozu plavidel se spalovacími motory právě na té části plochy vodní nádrže, kde kolize nejvíce přicházejí v úvahu. Většina pléna Ústavního soudu neakceptovala ani alternativu prověřit cestou testu proporcionality, zda bylo poměrně široké omezení provozu plavidel se spalovacími motory (zákaz plavby na zmíněné části vodní plochy po celou letní sezónu) přiměřené.

Ze všech těchto důvodů se domníváme, že návrh Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 11/2016 měl být zamítnut.



Č. 57

K mezím svobody projevu soudců

Literární a publikační činnost soudců, garantovaná v rámci jejich práva na svobodu projevu, by měla být vykonávána s jistou zdrženlivostí, tedy tak, aby neohrožovala nepřijatelným způsobem autoritu a nestrannost soudní moci, zajišťovala zachování důvěry veřejnosti v soudní moc a nezasahovala do práva účastníků řízení na spravedlivý proces.

Nestrannost soudní moci a ochrana její autority mohou být důvodem pro omezení práva na svobodu projevu, přestože je čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (na rozdíl od čl. 10 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) ve výčtu těchto důvodů výslovně neuvádí.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) a soudců Jaromíra Jirsy a Jana Musila – ze dne 11. dubna 2017 sp. zn. IV. ÚS 2609/16 ve věci ústavní stížnosti M. Z., právně zastoupeného Mgr. Miroslavem Burgetem, advokátem, se sídlem Aloise Krále 10, Prostějov, proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2016 č. j. 11 Kss 6/2015-53, kterým byl stěžovatel uznán vinným z porušení povinností soudce, za účasti Krajského soudu v Ústí nad Labem jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I.

1. Ústavní stížností se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, a to pro porušení čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Ústavní soud si za účelem posouzení přípustnosti a důvodnosti ústavní stížnosti vyžádal příslušný soudní spis. Z něho se podává, že k návrhu předsedy Krajského soudu v Ústí nad Labem na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti stěžovatele rozhodl Nejvyšší správní soud (dále též „kárný soud“) podle § 19 odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších

předpisů, (dále jen „zákon č. 7/2002 Sb.“) tak, že stěžovatele, soudce Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci, uznal vinným, že publikací svých článků Dopis dezorientovaného běžence (ze dne 23. 8. 2015) a Zpráva o putování do Němec (ze dne 6. 11. 2015) na webu www.pravyprostor.cz porušil povinnosti soudce, vyplývající pro něj z § 80 odst. 1 a 4 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), (dále jen „zákon č. 6/2002 Sb.“). Argumentuje zejména tím, že tyto články obsahují příběhy, v nichž jsou hrubě neobjektivním a dehonestujícím způsobem vykresleni migranti, pracovníci neziskových organizací a občanské aktivisté, a to za použití vulgarismů, sexuálních a násilných narážek.

3. Kárný soud dospěl k závěru, že stěžovatel zaviněným jednáním narušil důstojnost soudcovské funkce, a tím spáchal kárné provinění podle § 87 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., a podle § 88 odst. 1 písm. a) zákona č. 6/2002 Sb. mu uložil kárné opatření ve formě důtky. Kárný soud dále stěžovatele podle § 19 odst. 2 zákona č. 7/2002 Sb. zprostil kárného obvinění pro skutek spočívající v tom, že publikací článku Zpráva evropského komisaře o stavu lidských práv v Musulmanské Lhotě (ze dne 25. 9. 2015) na webu www.pravyprostor.cz porušil povinnosti soudce vyplývající pro něj z § 80 odst. 1 a 4 zákona č. 6/2002 Sb., protože skutek není kárným proviněním.

II.

4. V ústavní stížnosti stěžovatel namítá, že došlo k porušení jeho práva na svobodu projevu, které je zakotveno v čl. 17 odst. 2 Listiny a v čl. 10 Úmluvy, neboť nejednal v úmyslu poškodit důstojnost a dobré jméno soudcovského stavu. Tvrdí, že pouze využil svého ústavního práva na svobodný projev a v jeho mezích vyjádřil své názory prostřednictvím literární činnosti (satirické umělecké tvorby). Pokud jsou ve zmíněných článcích uvedeny vulgarity, tak podle stěžovatele *a priori* bez dalšího neznamenají nedůstojné vyjadřování. Naopak pro satirický literární styl je příznačné využití vulgárního jazyka pro akcentaci problému či nadsázky.

5. Stěžovatel poukazuje na satirická díla jako je Tankový prapor, případně Osudy dobrého vojáka Švejka. Samotné články prezentoval jen pod svým jménem a příjmením, kdy se vždy vyvaroval označení funkce soudce. Nikdy neměl v úmyslu využít vážnosti čestného soudcovského stavu tak, aby článkům dodal zdání autority. Naopak je publikoval pouze jako občan, který vyjadřuje svůj názor. Upozorňuje na skutečnost, že v České republice žije podle serveru www.kdejsme.cz 168 mužů, kteří mají stejné příjmení jako stěžovatel. I z následných reakcí čtenářů na medializaci kárného řízení bylo podle stěžovatele evidentní, že čtenáři nevěděli, že jde o soudce, a mnoho z nich to překvapilo. Tedy samotným zveřejněním článků nemohl

poškozovat důstojnost soudcovské funkce. Zdůrazňuje, že satira je literárním odvětvím, a pokud je soudcům výslovně zákonem povolena literární činnost, konkrétně v § 85 zákona č. 6/2002 Sb., pak satira z toho podle stěžovatele vyjmuta není. Jestliže kárný soud v napadeném rozhodnutí konstatoval, že jeho glosy neobsahují nenávistné či zákonu odporující prvky, pak odporuje elementární právní logice, aby za ně byl kárně postižen. Hodnocení glos spočívající v tom, že styl jejich formulace poškozuje důstojnost soudcovské funkce, je podle stěžovatele hodnocením nikoliv právním, ale hodnocením umělecké úrovně, tedy literární kritikou. Nicméně tato kritika je podle stěžovatele čistě subjektivním hodnocením členů kárného senátu. Kárný soud podle stěžovatele konstatoval, že soudce ve svém volném čase a občanském životě nemá jednat tak, aby se veřejnost v důsledku jeho jednání dívala paušálně na soudcovský stav jako na sbor nedůstojných osob.

6. Podle stěžovatele je třeba kritéria, za kterých lze omezit právo na svobodu projevu, jak vyplývají z judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), vykládat velmi restriktivně při zachování maximální ochrany ústavně zaručených práv. V této souvislosti odkazuje zejména na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 606/03 ze dne 19. 4. 2004 (U 23/33 SbNU 453) a I. ÚS 367/03 ze dne 15. 3. 2005 (N 57/36 SbNU 605).

7. Podle stěžovatele rozhodnutím kárného soudu fakticky došlo k povýšení subjektivního názoru na jeho literární tvorbu nad čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy, ale i nad zákon č. 6/2002 Sb., který výslovně umožňuje soudcům literární činnost, aniž by z ní vyjmul některé žánry, jako např. satiru. Je naprosto nepřijatelné, aby extenzivní výklad § 80 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb. (dbát na důstojnost soudcovské funkce) nerespektoval jiná ustanovení garantovaná zákonem či dokonce ústavním pořádkem. V tomto konkrétním případě podle stěžovatele nenastaly ony konkrétní kvalifikované okolnosti, které by umožňovaly výkladem překlenout absenci ustanovení, které by omezovalo právo na svobodu projevu v zákoně č. 6/2002 Sb.

III.

8. Nejvyšší správní soud ve vyjádření odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí, neboť má za to, že z něho také vyplývá odpověď na námitky uplatněné v ústavní stížnosti, v níž stěžovatel v podstatě jen opakuje argumenty, s nimiž se již kárný soud důkladně vypořádal ve svém rozhodnutí. Dále uvedl, že nikterak nepochybně nutnost restriktivního přístupu v případě omezování práva na svobodu projevu, jehož se stěžovatel dovolává. V odůvodnění napadeného rozhodnutí je zcela zřetelně vyjádřen názor, že v obecné rovině posuzované články nepředstavují žádný exces, který by odůvodňoval zásah ze strany veřejné moci. Se stěžovatelem se shoduje

v názoru, že jeho články neobsahují nenávistné či jinak škodlivé výroky, které by obecně neměly být tolerovány. V souladu s judikaturou ESLP však vyjádřil názor, že v případě soudců je – pro jejich zcela specifické a do značné míry výjimečné postavení ve společnosti – při výkonu práva na svobodu projevu třeba zachovávat jistou zdrženlivost. Jedině tak lze očekávat, že soudní moc bude veřejností vnímána jako nestranná a důvěryhodná. Tento názor účastník řízení podepřel judikaturou ESLP, když odkázal na rozhodnutí ve věci *Wille proti Lichtenštejnsku* (rozsudek velkého senátu ze dne 26. 9. 1995, č. 28396/95). Z napadeného rozhodnutí je podle Nejvyššího správního soudu taktéž zcela zřejmé, že nedospěl (na rozdíl od kárného navrhovatele) k názoru o existenci jednoho z tvrzených škodlivých následků jednání stěžovatele, a to ohrožení důvěry v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů; podstata výhrad kárného soudu k publikační činnosti stěžovatele tkví pouze v naplnění druhého škodlivého následku, a to narušení důstojnosti soudcovské funkce.

9. Účastník řízení dále odmítl expresivně laděné nařčení, že stěžovatel byl postižen za to, že jeho články nekonvenují osobnímu vkusu členů kárného senátu, což rezultovalo v uznání viny za kárné provinění. Hodnocení literární činnosti je, samozřejmě, ze své podstaty vždy podmíněno jistou mírou subjektivity hodnotitelů. Odůvodnění kárného rozhodnutí přesvědčivě dokládá, že se členové kárného senátu pokoušeli nahlížet na celou věc s maximální objektivitou, bez ohledu na to, jak obsah jednotlivých článků konvenuje jejich hodnotovému založení a názorům o literární úrovni předestřených opusů. Nejvyšší správní soud nepopírá právo soudce vyjadřovat se veřejně i k otázkám, které veřejnost vnímá jako kontroverzní, a to i cestou publikace satirických článků. Za absurdní považuje tvrzení stěžovatele, že autorita soudní moci nebyla narušena jím, ale kárným navrhovatelem, který iniciací kárného řízení uvedl celou věc ve známost širší veřejnosti. Není mu známo, že by se kárný navrhovatel k věci (před jejím projednáním kárným senátem) jakkoli mediálně vyjadřoval; fakt, že o probíhající kárné řízení projevila zájem média, je jen logickým důsledkem principu veřejnosti soudního jednání, tedy zárukou veřejné kontroly soudní moci. Podle názoru účastníka řízení kárný navrhovatel jednal zcela v souladu se svými povinnostmi orgánu státní správy soudu, když považoval veškeré možnosti vyřešení věci mimo kárné řízení za vyčerpané. Z uvedených důvodů považuje účastník řízení podanou ústavní stížnost za nedůvodnou, a navrhl, aby byla Ústavním soudem zamítnuta.

10. Vedlejší účastník ve svém vyjádření uvedl, že soudce je veřejností vnímán jako soudce nepřetržitě, nejen při výkonu funkce, takže jsou na něj kladeny vysoké nároky. Z ustanovení § 80 zákona č. 6/2002 Sb. lze dovodit, že soudci jsou – oproti jiným kategoriím osob – částečně omezení ve svobodě projevu; jde přitom o omezení odpovídající kautelám uvedeným v čl. 17

odst. 4 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy. V této souvislosti poukázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015 č. j. 13 Kss 6/2015-53. Pokud stěžovatel namítá, že v daném případě až činností kárného navrhovatele a kárného senátu došlo k odhalení jeho „totožnosti profese jako autora“, tak tato námitka není relevantní. Již v řízení před kárným senátem vedlejší účastník poukázal na medailonek stěžovatele zveřejněný na serveru K zamyšlení, který byl převzat z jeho jiné publikační činnosti, konkrétně knižní tvorby z let 2011 a 2014, kdy pod svým jménem vydal knihy Kapesní průvodce inteligentního cizozemce a Kapesní průvodce inteligentního neznaoha. Stěžovatel je jako autor a soudce uveden též v Československé bibliografické databázi. Není rovněž pravda, že by články stěžovatele prošly bez povšimnutí veřejným prostorem a začalo se o nich mluvit až v souvislosti s kárnou žalobou. Ostatně i výtky vůči stěžovateli k jeho předcházejícím článkům byla učiněna na základě podnětu z veřejnosti – advokáta Pavla Uha. Za situace, kdy kárně obviněný autorství předchozích článků nepopíral, přičemž jde o články psané ve stejném duchu, neměl ani kárný navrhovatel pochybnosti o tom, že je stěžovatel i autorem článků posuzovaných. Vedlejší účastník dále připomenul, že hlavním účelem výkonu soudnictví je ochrana ústavních práv druhých. Pokud by stěžovatel zaujal dostatečně kritický náhled na své literární texty z pohledu ochrany ústavních práv těch, kdo se ochrany svých zájmů domáhají u nestranného a důstojného soudu (což vedlejšímu účastníku ostatně sám přislíbil při prvním neveřejném jednání věci), nemuselo dojít k veřejnému posuzování vhodnosti jeho autorských textů. Vedlejší účastník rovněž nepovažuje za správné stěžovatelovo hodnocení postupu vedlejšího účastníka při projednávání oficiální stížnosti advokáta na jeho porušování soudcovské etiky jako „bonzáctví“, neboť veřejná funkce, kterou stěžovatel zastává, musí být veřejně examinována za situace, kdy sám není schopen efektivní autocenzury. Tento postup podle vedlejšího účastníka plně odpovídá demokratickým principům, nikoliv totalitním praktikám. Vedlejší účastník závěrem svého vyjádření uvádí, že v pozici kárného navrhovatele při jednání před kárným senátem opětovně zdůrazňoval, že v dané věci jde o nalezení rovnováhy mezi ústavními principy, kterými jsou nezávislost výkonu soudní moci na straně jedné a právo soudce na svobodu projevu na straně druhé. Tím, že se stěžovatel stal dobrovolně soudcem, akceptoval fakt, že toto právo nemůže vykonávat ve stejném rozsahu jako běžný občan, což platí i pro svobodu uměleckého projevu. Z těchto důvodů se vedlejší účastník domnívá, že ústavní stížnost stěžovatele není důvodná.

11. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat vyjádření účastníka řízení a vedlejšího účastníka stěžovateli k replice, neboť neobsahovala nové závažné skutečnosti nebo argumentaci, která by měla vliv na posouzení věci.

IV.

12. Ústavní soud se zabýval posouzením přípustnosti ústavní stížnosti a splněním podmínky vyčerpání všech procesních prostředků, které zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje. Vzhledem k právní úpravě obsažené v § 21 zákona č. 7/2002 Sb., která neumožňuje podat odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení, nelze ústavní stížnost považovat za nepřipustnou.

13. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, jenž byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky ustanovení § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

14. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z vyžadovaného spisu a písemných úkonů stěžovatele a účastníků řízení. Nekonání ústního jednání odůvodňuje také skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval ani za potřebné provádět dokazování.

V.

15. Ústavní soud není součástí soudní soustavy (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu právo dozoru nad rozhodovací činností obecných soudů. Do rozhodovací činnosti soudů je Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatele.

16. V otázce namítaného zásahu do svobody projevu se Ústavní soud ztotožňuje se závěry kárného soudu a konstatuje, že porušení práva na svobodu projevu, jehož se stěžovatel v ústavní stížnosti dovolává, v posuzovaném případě neshledal.

17. Pro vlastní posouzení věci jsou relevantní zejména čl. 17 odst. 1 Listiny a čl. 10 odst. 1 a 2 Úmluvy, které zakotvují svobodu projevu. Podle čl. 17 odst. 2 Listiny má každý právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu. Odstavec 3 téhož ustanovení Listiny zakazuje cenzuru. Podle čl. 17 odst. 4 Listiny lze svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv

a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

18. Článek 10 Úmluvy zní: „(1) Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společenstvem. (2) Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.“

19. Ústavní soud úvodem podotýká, že soudce nemůže být zcela vyloučen z možnosti realizovat své ústavní právo na svobodu projevu, jak vyplývá mj. ze zmiňovaných ustanovení Úmluvy a Listiny, na straně druhé není výkon takového práva u žádné osoby, a tím méně pak u soudce, neomezený, neboť zahrnuje limity uvedené v čl. 10 odst. 2 Úmluvy. Jak vyplývá z judikatury ESLP k dané otázce (viz např. rozsudky ze dne 27. 5. 2014, *Baka proti Maďarsku*, stížnost č. 20261/12; ze dne 26. 2. 2009, *Kudeshkina proti Rusku*, stížnost č. 29492/05; ze dne 16. 9. 1999, *Buscemi proti Itálii*, stížnost č. 29569/95; nebo rozsudek velkého senátu ze dne 28. 10. 1999, *Wille proti Lichtenštejnsku*, stížnost č. 28396/95), soudce či jiná osoba spojená s výkonem spravedlnosti má právo vyjadřovat a šířit, i veřejně, své občanské a politické postoje, včetně názorů otevřeně kritických, přičemž předmětem kritiky mohou být i poměry v samotné justici, či dokonce na konkrétním soudu. Smluvní strany však jsou na druhé straně oprávněny v nezbytně nutné míře požadovat, aby výkon práva na svobodu projevu ze strany soudců a dalších představitelů justice byl vykonáván s jistou zdrženlivostí, tedy tak, aby neohrožoval nepřijatelným způsobem autoritu a nestrannost soudní moci a nezasahoval do práva konkrétních účastníků řízení na spravedlivý proces.

20. Ústavní soud nemůže akceptovat názor stěžovatele, že se soudce při výkonu práva na svobodu projevu nachází ve zcela stejném postavení jako jakýkoli jiný občan. Je přesvědčen, že soudce by měl být pro veřejnost jistou autoritou, a musí tedy pečlivě vážit dopady vyjádření svých postojů a způsob jejich prezentace. Uvedená premisa platí bez ohledu na to, zda se soudce při své literární a publikační činnosti jako soudce prezentuje. Soudce je soudcem „24 hodin denně“, tedy přísnější požadavky na jeho chování se uplatní i v jeho běžném občanském životě, včetně literární a publikační činnosti. Citovaná judikatura ESLP jasně dokládá, že pro zachování

autority a nestrannosti soudní moci musí u soudce při výkonu tohoto práva existovat jistý korektiv zohledňující – v nejobecnější rovině – autoritu soudní moci, tedy že (slovy ESLP ve věci *Wille proti Lichtenštejnsku*) „lze očekávat od osob v soudcovských funkcích, že budou svou svobodu užívat se zdrženlivostí pokaždé, kdy by mohla být ohrožena autorita a nestrannost soudní moci“.

21. Ústavní soud opakovaně zdůraznil, že důvěru veřejnosti mohou mít jediné soudy a soudci, kteří jsou nestranní a nezávislí. Při posuzování nestrannosti a nezávislosti má vždy určitý význam i dojem (*appearance*), kterým soudy a soudci působí [rozsudek ve věci *Piersack proti Belgii* ze dne 1. 10. 1982 č. 8692/79, § 30; rozsudek ve věci *Campbell a Fell proti Spojenému království* ze dne 28. 6. 1984 č. 7819/77 a 7878/77, § 78; rozsudek pléna ve věci *Sramek proti Rakousku* ze dne 22. 10. 1984 č. 8790/79, § 37 až 42; rozsudek velkého senátu ve věci *Incal proti Turecku* ze dne 9. 6. 1998 č. 22678/93, § 65; srov. shodně nález sp. zn. Pl. ÚS 11/04 ze dne 26. 4. 2005 (N 89/37 SbNU 207; 220/2005 Sb.)]. Soudce tak má povinnost být ve svých projevech zdrženlivý, aby nenarušoval důvěru v nestrannost a nezávislost soudní moci (srov. rozsudek velkého senátu ve věci *Baka proti Maďarsku* ze dne 23. 6. 2016 č. 20261/12, § 164).

22. Ústavní soud ve své judikatuře, na kterou odkazuje též stěžovatel, mj. dovodil, že „kdokoliv vykonává svoji svobodu projevu, bere na sebe, v souladu s jednoznačným zněním druhého odstavce čl. 10 Úmluvy, ‚povinnosti a odpovědnost‘; jejich rozsah bude záviset na dané konkrétní situaci a prostředcích, které používá“ (srov. sp. zn. IV. ÚS 606/03). Každý názor, stanovisko nebo kritika jsou – vzhledem k významu svobody projevu podle čl. 17 odst. 1 Listiny – zásadně přípustné [srov. nález sp. zn. II. ÚS 357/96 ze dne 10. 12. 1997 (N 156/9 SbNU 355)]; omezení svobody projevu je proto výjimkou, kterou je nutno interpretovat restriktivně a lze ji ospravedlnit jen kvalifikovanými okolnostmi (srov. sp. zn. I. ÚS 367/03).

23. Ústavní soud ve své nedávné judikatuře [srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 2490/15 ze dne 8. 11. 2016 (N 211/83 SbNU 355) a sp. zn. I. ÚS 2617/15 ze dne 5. 9. 2016 (N 162/82 SbNU 539)] vytyčil hranice omezení soudců v jejich ústavním právu svobody projevu povinností loajality a zdrženlivosti, a to za účelem zachování důvěry veřejnosti v soudní moc. Závěry obsažené v těchto nálezech jsou příléhavé i na nyní posuzovanou věc. Stěžovatel, ani jako soudce, nemůže být zásadně vyloučen z možnosti realizovat ústavně zaručenou svobodu projevu (srov. čl. 44 Listiny *a contrario*). Nicméně výkon této svobody obecně podléhá jistým omezením, jak vyplývá z čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy, kde je výslovně uvedeno, že výkon svobody projevu může podléhat omezení z důvodu zachování autority a nestrannosti soudní moci. Jak správně podotkl kárný soud, zastává ESLP ve své judikatuře názor, že soudce či jiná osoba spojená s výkonem

spravedlnosti má právo vyjadřovat a šířit, i veřejně, své občanské a politické postoje, včetně názorů otevřeně kritických, přičemž předmětem kritiky mohou být i poměry v samotné justici, či dokonce na konkrétním soudu, smluvní strany však jsou na druhou stranu oprávněny v nezbytně nutné míře požadovat, aby výkon svobody projevu ze strany soudců a dalších představitelů justice byl uskutečňován s jistou zdrženlivostí, tedy tak, aby zejména neohrožoval nepřijatelným způsobem autoritu a nestrannost soudní moci (srov. např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 28. 10. 1999 ve věci *Wille proti Lichtenštejnsku*, stížnost č. 28396/95).

24. Ústavní soud k tomu dodává, že čl. 10 odst. 2 Úmluvy se vztahuje nejen na „informace“ a „myšlenky“, které jsou příznivě přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, ale i na ty, které zraňují, šokují nebo znepokojují nebo pracují se zřetelnou nadsázkou, případně satirou (viz *Handyside proti Spojenému království*, č. 5496/17, rozsudek ze dne 7. 12. 1976, § 49). Podstatnou skutečností v nyní posuzované věci se jeví, že příslušné články obsahují poměrně značné množství vulgárních výrazů, sexuálních, násilných, rasistických narážek a naznačují nezákonné jednání v něm uvedených osob (i když lze připustit jistou míru nadsázky), jejich autorem je soudce a přitom jde o komunikaci nikoliv soukromou, ale určenou veřejnosti, čtenářům webu www.pravyprostor.cz. V tom mimo jiné spočívá také rozdíl v hodnocení eventuálního nemorálního chování soudců v jejich soukromém životě (se kterým sice nelze rovněž souhlasit, ale zpravidla se nedotýká přímo důstojnosti soudcovské funkce ve vztahu k veřejnosti) oproti vědomému literárnímu výstupu soudce na veřejnosti.

25. Ústavní soud rovněž již ve své judikatuře [srov. nález sp. zn. I. ÚS 517/10 ze dne 15. 11. 2010 (N 223/59 SbNU 217)] odmítl názor, podle kterého nestrannost soudní moci a ochrana její autority nemohou být důvodem pro omezení práva na svobodu projevu, neboť je čl. 17 odst. 4 Listiny (na rozdíl od čl. 10 odst. 2 Úmluvy) ve výčtu těchto důvodů neuvádí. Podle Ústavního soudu „nestrannost soudní moci nemůže být legitimním cílem omezení práva na informace a svobody projevu. Avšak nestrannost soudní moci ústavodárce jako ústavní hodnotu výslovně koncipuje i na jiných místech (čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 82 odst. 1 Ústavy) a je subsumovatelná i pod pojem právního státu v čl. 1 odst. 1 Ústavy. I ochrana autority soudní moci je však ústavní hodnotou (podřaditelnou již pod princip právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy), což plyne i z judikatury Ústavního soudu [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. 3. 2010 (N 68/56 SbNU 761; 123/2010 Sb.; bod 43)]. Ústavní soud neshledává rozumný důvod podsouvat racionálnímu zákonodárci úmysl upřednostnit a priori jednu ústavní hodnotu (např. právo na informace a svobodu projevu) před jinou ústavní hodnotou (např. autorita a nestrannost soudní moci), a tím popřít princip proporcionality. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/10 (bod 38) poukázal na tezi, že

ústavní hodnoty jsou prima facie rovnocenné. Tuto tezi by však výše uvede-
ný názor nepřiznávající ústavní hodnotě (v podobě ochrany autority a ne-
strannosti soudní moci) povahu legitimního cíle omezení základního práva
na informace a základní svobody projevu důsledně vzato popíral“.

26. Ústavní soud podotýká, že jedním z případů, kdy na základě záko-
na dochází k omezení práva na svobodu projevu, je i ustanovení § 80 záko-
na č. 6/2002 Sb., které ukládá soudcům jistou zdrženlivost ve výkonu jejich
práva na svobodu projevu. Podle § 80 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb. je soudce
povinen vykonávat svědomitě svou funkci a při výkonu funkce a v občan-
ském životě se zdržet všeho, co by mohlo narušit důstojnost soudcovské
funkce nebo ohrozit důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhod-
ování soudů. V zájmu záruk nezávislosti a nestrannosti výkonu soudcovské
funkce je soudce zejména povinen chovat se tak, aby nezavdal příčinu
ke snížení důvěry v soudnictví a důstojnosti soudcovské funkce, musí vy-
stupovat nezaujatě a ke stranám nebo účastníkům řízení přistupovat bez
ekonomických, sociálních, rasových, etnických, sexuálních, náboženských
nebo jiných předsudků a dbá svým chováním o to, aby jeho nestrannost
nebyla důvodně zpochybňována [§ 80 odst. 2 písm. b), e) a f) zákona
č. 6/2002 Sb.]. Podle odstavce 4 téhož ustanovení je soudce povinen při své
činnosti mimo výkon funkce soudce a při výkonu svých politických práv si
počínat tak, aby tato činnost neohrožovala nebo nenarušovala důvěru v ne-
závislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudu nebo nenarušovala
důstojnost soudcovské funkce anebo mu nebránila v řádném výkonu funkce
soudce. V neposlední řadě je soudce povinen ve svém osobním životě
svým chováním dbát o to, aby nenarušovalo důstojnost soudcovské funkce
a neohrožovalo nebo nenarušovalo důvěru v nezávislé, nestranné a sprá-
vedlivé rozhodování soudů (§ 80 odst. 5 zákona č. 6/2002 Sb.).

27. Ústavní soud považuje – na rozdíl od stěžovatele – citovanou judi-
katuru ESLP k výkonu svobody projevu podle čl. 10 Úmluvy ze strany soud-
ců a jeho limitům i nadále za nanejvýš relevantní pro posouzení dané věci,
ostatně zmiňované závěry ESLP byly po vydání napadeného rozhodnutí
kárného soudu opět potvrzeny velkým senátem ESLP v rozsudku ze dne
13. 6. 2016 ve věci *Baka proti Maďarsku*, stížnost č. 20261/12. O tom, že
zcela obdobně je třeba nahlížet na výkon svobody projevu ze strany soudců
podle čl. 17 Listiny, svědčí – nad rámec výše citované judikatury Ústavního
soudu k danému ustanovení – též nedávné nálezy Ústavního soudu sp. zn.
I. ÚS 2617/15 a II. ÚS 2490/15, jimiž byly zamítnuty ústavní stížnosti jiných
soudců proti kárným rozhodnutím kárného soudu.

28. V nálezu sp. zn. I. ÚS 2617/15 Ústavní soud dovodil, že „jednotli-
vec, který přijal funkci soudce, je při výkonu své svobody projevu podle
čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy vázán povinnostmi loajality a zdrženlivosti. Jeho
svoboda projevu tudíž podléhá zvláštním omezením, která vyplývají z této

povinnosti. Soudce zejména nesmí svými projevy narušovat důvěru veřejnosti v to, že bude rozhodovat v souladu se základními principy demokratického právního státu, a důvěru v nestrannost a nezávislost soudní moci. Soudce proto musí být zdrženlivý v projevech týkajících se politické soutěže, zejména veřejného hodnocení jednotlivých kandidátů či volebních stran a uskupení nebo tvorby politických koalic“. Ze shodných premis vychází i rozhodnutí kárného soudu napadené nyní posuzovanou ústavní stížností. Ústavní soud k tomu proto v souvislosti s nyní projednávanou věcí dodává, že obdobný závazek loajality a zdrženlivosti soudce je třeba dovodit i ve vztahu k jeho literární činnosti. V nálezu sp. zn. I. ÚS 2617/15 Ústavní soud rovněž konstatoval, že „každý případ je nutné posuzovat individuálně s přihlédnutím ke všem okolnostem, přičemž je nutné vzít v potaz zejména postavení soudce, který projev pronesl, obsah jeho výroků, místo a způsob projevu a celkový kontext, ve kterém tyto výroky byly učiněny“.

29. Ústavní soud ověřil, že kárný soud posuzoval daný případ individuálně a přihlédl ke všem relevantním okolnostem. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se vypořádával se všemi otázkami relevantními pro řádné posouzení kárného návrhu, jakož i se všemi námitkami a návrhy stěžovatele. Z napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by kárný soud postupoval svévole, ignoroval zjištěné skutečnosti a pro své závěry neměl oporu. Rozhodnutí zcela logickým, srozumitelným a přezkoumatelným způsobem odůvodnil a podrobně rozvedl, jakými úvahami se při svém rozhodování řídil a podle kterých zákonných ustanovení postupoval. Zvláštní pozornost věnoval posouzení, zda hodnocené články obecně nepřekračují meze ústavně zaručeného práva na svobodu projevu (tedy nejde-li o projevy představující zneužití tohoto práva ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy). V návaznosti na to se kárný soud zabýval posouzením existence zákonného omezení práva na svobodu projevu soudců a zhodnocením, zda stěžovatel překročil omezení svobody projevu soudců. V odůvodnění napadeného rozhodnutí odkázal Nejvyšší správní soud nejen na judikaturu svého kárného senátu (srov. např. rozsudky č. j. 16 Kss 7/2014-92 nebo 13 Kss 1/2015-112), ale též na relevantní judikaturu ESLP a zdejšího soudu. Závěry učiněné kárným soudem v napadeném rozhodnutí považuje Ústavní soud za ústavně konformní, neshledal v nich žádný náznak svévole ani přepjatého formalismu, takže ani z tohoto pohledu není možno ústavní stížnost shledat opodstatněnou.

30. Ústavní soud uzavírá, že soudce má představovat jistou společenskou autoritu, a musí si tedy být vědom, že veškeré jeho počínání bude veřejností vnímáno citlivěji, než je tomu u jiných osob. Pokud publikuje satirické texty, které mají zřetelný politický podtext, musí brát na zřetel, že tato vyjádření mohou mít ve společnosti silnější dopad. Postavení soudce je ve srovnání s jinými zaměstnanci státu zcela specifické. Soudce, jakožto

přímý vykonavatel jedné z mocí státu, je vybaven nejen výjimečnými pravomocemi, ale i výsadami, které mu umožňují vykonávat funkci nezávisle, nestranně a spravedlivě (srov. § 80 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb.). Tomu ovšem konsekventně odpovídají i zvýšené požadavky na jeho osobní integritu a na jeho roli pro zachování důvěryhodnosti celé justice, které se mimo jiné projevují i v jistých omezeních v osobním životě a při výkonu politických práv. Jestliže se tedy někdo rozhodne být soudcem, bere tím na sebe dobrovolně i tato (zcela legitimní) omezení. V oblasti práva na svobodu projevu se tak ve zvýšené míře uplatňuje zásada vyjádřená v čl. 10 odst. 2 Úmluvy, podle které výkon těchto svobod zahrnuje i povinnosti i odpovědnost.

31. Závěrem Ústavní soud konstatuje, že se nezabýval otázkou, zda je sankce uložená kárným soudem přiměřená, neboť mu to nepřísluší. Podotýká však, že stěžovateli bylo uloženo nejmírnější kárné opatření.

VI.

32. Na základě výše uvedeného dospěl Ústavní soud k závěru, že nebyl zjištěn zásah do základních práv a svobod, kterých se stěžovatel dovolává. Ústavní soud proto bez nařízení ústního jednání podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku uvedeno.

Č. 58

K uložení ústavního ochranného léčení

Při závažném zásahu do osobní svobody osoby trpící duševní poruchou, jakým je uložení ústavního ochranného léčení podle § 99 ve spojení s § 38 odst. 2 a § 96 odst. 2 trestního zákoníku, musí soudy při prováděném dokazování, s ohledem na princip proporcionality zásahu, ověřit a přezkoumatelným způsobem odůvodnit, proč nepostačuje uložení prostředku mírnějšího (ambulantního ochranného léčení); postu-
pem v rozporu s čl. 8 odst. 2 a čl. 39 Listiny základních práv a svobod dochází k porušení ústavně zaručeného práva na ochranu osobní svobody podle čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a dále práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka – ze dne 11. dubna 2017 sp. zn. III. ÚS 3675/16 ve věci ústavní stížnosti M. D., zastoupené Mgr. Zuzanou Candigliota, advokátkou, se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. srpna 2016 č. j. 4 Tdo 1022/2016-23 ve spojení s usnesením Městského soudu v Praze ze dne 8. února 2016 č. j. 8 To 43/2016-43 a usnesením Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 14. prosince 2015 č. j. 3 Nt 202/2015-35, jimiž bylo stěžovatelce uloženo ústavní ochranné léčení, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 6 jako účastníků řízení a Nejvyššího státního zastupitelství, Městského státního zastupitelství v Praze a Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 6 jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 4. srpna 2016 č. j. 4 Tdo 1022/2016-23 ve spojení s usnesením Městského soudu v Praze ze dne 8. února 2016 č. j. 8 To 43/2016-43 a usnesením Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 14. prosince 2015 č. j. 3 Nt 202/2015-35 došlo k porušení stěžovatelčina práva na osobní svobodu podle čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 odst. 1 písm. e) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jejího práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. srpna 2016 č. j. 4 Tdo 1022/2016-23, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. února 2016

č. j. 8 To 43/2016-43 a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 14. prosince 2015 č. j. 3 Nt 202/2015-35 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí obecných soudů, jimiž bylo dle jejího tvrzení porušeno její ústavní právo na osobní svobodu podle čl. 8 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 14 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb. m. s.), právo na soukromý život podle čl. 7 a 10 Listiny, čl. 8 Úmluvy ve spojení s čl. 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, právo nebýt diskriminován podle čl. 3 Listiny, čl. 14 Úmluvy a čl. 5 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením a právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 6 Úmluvy a čl. 13 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

2. Z obsahu vyžádaného soudního spisu, vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 6 (dále jen „obvodní soud“) pod sp. zn. 3 Nt 202/2015, se podává, že tento soud rozhodoval o návrhu Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 6, aby stěžovatelce bylo uloženo ochranné psychiatrické léčení ústavní formou. Proti stěžovatelce byly dne 11. 11. 2014 zahájeny úkony trestního řízení pro podezření ze spáchání přečinu krivého obvinění podle ustanovení § 345 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní zákoník“). Toho se měla dopustit tak, že policejnímu orgánu opakovaně sdělila, že P. H. (dále jen „poškozený“) si najal osoby, které ji sledují a v její nepřítomnosti vypojují bezpečnostní zařízení jejího bytu a následně v něm poškozují osobní věci a vybavení. Na stěžovatelku byl dvěma znalci vypracován znalecký posudek z odvětví psychiatrie. Znalci dospěli k závěru, že stěžovatelka trpí závažnou, nikoliv pouze přechodnou duševní poruchou. Její rozpoznávací i ovládací schopnosti jsou dle znalců vymizelé, neboť jedná v duchu svého nevyvratitelného bludu. To se projevuje tak, že se brání domnělým škůdcům instalací drahých zajišťovacích a sledovacích opatření a mnohačetnými podáními. Tím se stává její pobyt na svobodě pro společnost nebezpečným. Znalci doporučili nařídit ústavní léčení do doby tzv. sociální remise, tedy než stěžovatelka získá na svou chorobu dostatečný náhled, neboť hrozí aktivní obrana fyzickým útokem. Obvodní soud napadeným usnesením tomuto návrhu vyhověl a stěžovatelce uložil ochranné ústavní léčení, neboť se ztotožnil s názorem znalců. Doplnil navíc, že stěžovatelka se

na psychiatrii nikdy neléčila, a přestože prohlásila ochotu podrobit se ambulantnímu léčení, v průběhu soudního řízení si léčbu nezajistila.

3. S těmito závěry se následně plně ztotožnil i Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“), který zamítl napadeným usnesením stěžovatelčinu stížnost proti rozhodnutí obvodního soudu.

4. Stěžovatelčino dovolání proti rozhodnutí městského soudu odmítl napadeným usnesením Nejvyšší soud. Ten v odůvodnění shledal, že stěžovatelka se dobrovolně nepodrobuje skutečné psychiatrické léčbě a do ambulance dochází toliko za účelem opatření si potvrzení o léčbě. Ve zbytku se ztotožnil se závěry soudů nižších stupňů.

II. Argumentace stěžovatelky

5. Dle stěžovatelky soudy postupovaly v řízení formalisticky a ochranné léčení uložily v rozporu se zákonnými podmínkami. Těmi se odmítly podrobně zabývat a velice stručná odůvodnění napadených rozhodnutí vyvolávají ve stěžovatelce dojem, že její osobní svobodě, jako předmětu řízení, nepřikládaly patřičnou váhu.

6. Stěžovatelka zpochybňuje závěry znaleckého zkoumání, podle něhož soudy rozhodovaly. Zdůraznila, že se nikdy neléčila na psychiatrii, nedocházela k psychologovi a nedopustila se trestného jednání. Dle stěžovatelky je zarážející, že jí na základě jediného pohovoru, dlouhého cca 40 minut, a z něj vyplývajícího posudku bylo uloženo ochranné léčení v ústavní formě. Posudek navíc obsahuje celou řadu objektivních nepřesností (např. v rodinné anamnéze) a nepravd, když uvádí, že stěžovatelka odmítla psychologický test, který jí však nebyl nabídnut. Jiný test, který stěžovatelka absolvovala, pak do posudku zahrnut nebyl. Bez jakéhokoliv objektivního testu pak znalci dospěli k závěru, že u stěžovatelky hrozí „aktivní obrana fyzickým útokem“, ačkoliv se žádného obdobného jednání v minulosti nedopustila. Posudek není dostatečně individualizován. Z uvedených důvodů tak nedostojí požadavkům objektivní a přezkoumatelnosti, vyplývajícím z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

7. Stěžovatelka rovněž namítá, že údajně zjištěná duševní porucha nedosahuje intenzity, která by vyžadovala zásah v podobě ústavní léčby. Soudy nedostatečně popsaly konkrétní hrozbu, která by stěžovatelčiným ponecháním na svobodě měla nastat. Přitom stěžovatelka nespáchala žádný násilný trestný čin a nejednala s úmyslem kohokoliv poškodit, což potvrdili i znalci. Pokud jde o případné podávání dalších trestních oznámení, pak toto právo nemůže být ochranným léčením stěžovatelce odepřeno. V demokratické společnosti je dle stěžovatelky nepřípustné, aby byl někdo zbaven svobody pouze za to, že se snaží v dobré víře chránit svá práva, i kdyby byl pocit jeho ohrožení založen na omylu či nevyvratitelném přesvědčení. Ochranné léčení tedy nesplňuje podmínku vhodnosti

prostředku, jakožto prvního kroku tzv. testu proporcionality, k zamezení stěžovatelčina nežádoucího jednání. Dále stěžovatelka obecně namítá, že rovněž při znalosti situace psychiatrických léčeben v České republice lze důvodně pochybovat o možnosti splnění tohoto cíle. K tomu stěžovatelka velmi obsáhle uvádí celou řadu systematických chyb při provozování těchto zařízení, k nimž v praxi dochází.

8. Postup soudů nespňuje dle stěžovatelky ani podmínku potřebnosti. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka podala pouze jedno trestní oznámení, stačilo by jeho prošetřování odložit a žádné další kroky proti stěžovatelce nepodnikat. Případného poškozeného pak bylo možno odkázat na civilní řízení. V případě obavy z recidivy mohl soud využít institutu dohledu. Zejména pak měl soud zvážit uložení ambulantního léčení. Za absurdní považuje stěžovatelka argument soudu, že ústavní léčení je třeba uložit, neboť stěžovatelka nezačala sama chodit k psychiatrovi. Takový závěr pomíjí stěžovatelčino právo rozhodovat o svém zdraví do doby, než je povinna nějaké léčení podstoupit i proti své vůli. Uvedený argument navíc nic nevypovídá o tom, zda bude stěžovatelka ochotna podstoupit ambulantní léčení poté, co jej nařídí soud. Konečně, Nejvyšší soud potvrdil, že v současné době již stěžovatelka navštěvuje ambulantní psychiatricku zcela dobrovolně. Zároveň však Nejvyšší soud nepřipustně dovozuje, že tyto návštěvy jsou vedeny pouze s cílem „opatřit si podklad pro tvrzení, že ambulantní léčba probíhá“. Podstoupení ambulantní léčby je tak pro soudy zřejmě irelevantní.

9. Uložené opatření pak selhává i v podmínce přiměřenosti, jako poslední části tzv. testu proporcionality. Ústavní léčení je jedním z nejvíce omezujících ochranných opatření, v němž se osoba musí podrobit striktnímu režimu, ztrátě zaměstnání a s tím případně spojené finanční tíži. Režim léčebny přitom není zákonem regulován (kupř. neexistuje právo vycházky či možnosti nosit vlastní oblečení). Kvůli výkonu ústavní léčby tak stěžovatelka nebude moci dále pracovat a s největší pravděpodobností přijde o pronajmaný byt. Soudy pak tyto dopady vůbec nebraly v potaz. Společenská škodlivost spáchaného činu byla pak dle stěžovatelky mizivá, neodůvodňující uložení ústavního léčení.

10. Soudy se navíc v napadených rozhodnutích vůbec nezabývaly tím, zda se údajný skutek vůbec stal, popř. zda má znaky trestného činu. V tomto směru stěžovatelka poukazuje na přehlíženou svědeckou výpověď, dle níž skutečně dochází ke škodě na stěžovatelčině majetku. Tato skutečnosti orgány činné v trestním řízení nevěnovaly dostatečnou pozornost. Poškozeného přitom stěžovatelka označila až při podávání vysvětlení, nikoliv v trestním oznámení. Pachatel křivého obvinění přitom musí vědět o živosti svého tvrzení. To však stěžovatelka podle znaleckého posudku vědět nemohla. Její jednání tak znaky trestného činu nenaplnňovalo. Nebezpečí, které má stěžovatelčino pobyt na svobodě vyvolávat, pak není v souladu

s judikaturou Nejvyššího soudu dostatečně určitě vymezeno, a nemůže být tedy důvodem pro uložení ochranného léčení. V uložení ochranného léčení pak spatřuje stěžovatelka i diskriminaci. Pokud by u ní nebyla shledána duševní porucha, uplatnily by orgány činné v trestním řízení vůči ní postih, který by nedosahoval takové intenzity jako ochranné léčení. Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Ústavní soud napadená rozhodnutí zrušil.

11. Součástí ústavní stížnosti byl rovněž návrh, aby Ústavní soud odložil vykonatelnost napadených rozhodnutí. Tomuto návrhu Ústavní soud vyhověl a usnesením ze dne 20. 12. 2016 č. j. III. ÚS 3675/16-25 odložil vykonatelnost napadených rozhodnutí až do vydání konečného rozhodnutí Ústavního soudu. Důvodem byla zejména závažná hrozící újma, kterou mohla být stěžovatelka výkonem ochranného léčení postížena, přičemž zároveň nebyla shledána žádná újma reálně hrozící třetím osobám v případě nevykonání napadených rozhodnutí.

III. Vyjádření účastníků řízení a replika stěžovatelky

12. Ústavní soud podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejším účastníkům řízení a dal příležitost stěžovatelce k replice.

13. Možnosti vyjádřit se k ústavní stížnosti využily Nejvyšší soud, městský soud, obvodní soud a Nejvyšší státní zastupitelství.

14. Obvodní soud a městský soud pouze odkázaly na odůvodnění napadených rozhodnutí (viz k tomu sub 2 a 3).

15. Nejvyšší státní zastupitelství pak sdělilo, že své stanovisko k věci uvedlo ve vyjádření k dovolání a nebude jej dále doplňovat. V tomto stanovisku Nejvyšší státní zastupitelství především vyjádřilo nesouhlas s tvrzením stěžovatelky, že její pobyt na svobodě není nebezpečný. Duševní choroba u ní trvá řadu let a léčit se pro nedostatek náhledu odmítá. Působení bludů tak hrozí opakováním stejné nebo závažnější trestné činnosti. Nelze očekávat, že by se stěžovatelka léčila dobrovolně, přičemž bez léčby lze očekávat spíše zhoršení jejího zdravotního stavu. K otázce formy léčení poukázalo Nejvyšší státní zastupitelství na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tdo 167/2014, z něhož lze dovodit, že důležitými kritérii pro stanovení formy léčení je i náhled obviněného na nutnost léčby. Ten u stěžovatelky není vůbec přítomen, a nelze tedy předpokládat, jak konstatoval znalec a oba soudy, že by stěžovatelka respektovala nařizenou léčbu ambulantní. Závěrem Nejvyšší státní zastupitelství konstatovalo, že pro posouzení nebezpečnosti pobytu osoby na svobodě není rozhodující závažnost jí spáchaného skutku. Ústavní léčbu lze tedy uložit i po spáchání relativně mírných deliktů.

16. Dle Nejvyššího soudu stěžovatelka v ústavní stížnosti předkládá vlastní skutkové závěry a výklad práva. Napadené rozhodnutí nemá s ohledem na námitky ústavněprávní přesah. Nejvyšší soud se zabýval stěžovatelčinými dovolacími námitkami a neshledal je relevantními, což řádně odůvodnil. Jde tedy jen o střet různých výkladů příslušných právních pojmů. Z uvedeného důvodu tedy Nejvyšší soud navrhl, aby ústavní stížnost byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

17. Stěžovatelka svého práva na repliku nevyužila.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

18. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva; ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a *contrario*).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

19. Směřuje-li ústavní stížnost proti rozhodnutí orgánu veřejné moci, považuje ji Ústavní soud za důvodnou, jestliže napadené rozhodnutí je vzhledem ke své povaze, namítaným vadám svým či vadám řízení, které jeho vydání předcházelo, způsobilé porušit základní práva a svobody stěžovatelů (tzv. kvalifikované vady), tj. kdy ústavní stížnost vykazuje ústavněprávní dimenzi. Tyto podmínky byly v dané věci splněny, a ústavní stížnost je proto důvodná.

20. V dané věci považuje Ústavní soud za klíčovou otázku proporcionality zásahu do základních práv a svobod stěžovatelky postupem soudů v předmětném řízení, resp. posouzení, jakou oporu měl tento hrozící zásah do osobní svobody stěžovatelky v provedených důkazech a závěrech, které z nich soudy vyvodily. Nutnost uložení ústavního ochranného léčení dovodil obvodní soud především z výsledků znaleckého zkoumání, ze kterých mělo vyplynout, že stěžovatelka trpí závažnou duševní poruchou a její pobyt na svobodě je pro společnost nebezpečný. Ústavní léčení by dle obvodního soudu mělo stav stěžovatelky stabilizovat do tzv. sociální remise (získání náhledu na poruchu), a tím vytvořit podmínky pro léčbu ambulantní. Obvodní soud rovněž poukázal na to, že stěžovatelka sice uvádí, že by se ambulantně léčila, avšak sama si po celou dobu řízení léčbu nezajistila. Městský soud se s těmito závěry plně ztotožnil a doplnil, že stěžovatelka na své onemocnění nemá žádný náhled a v důsledku svých bludů se chrání různými mechanickými prostředky. Dovolací soud pak tyto úvahy

doplnil v tom směru, že stěžovatelka se žádnému léčení sama nepodrobuje. Potvrzení, které stěžovatelka za tímto účelem předložila, prokazují dle Nejvyššího soudu pouze skutečnost formálních návštěv psychiatrické ambulance, jež neopravňují dojít k závěru o existenci reálné léčby. Klíčový znalecký posudek pak uvádí zejména to, že byla zjištěna závažná porucha s bludy, o jejíž existenci není dle znalců pochyb. Stěžovatelka má dle posudku totální absenci náhledu chorobnosti svých představ, jedná v jejich duchu a brání se domnělým škůdcům instalací drahých zajišťovacích a sledovacích opatření a mnohačetnými podáními (míněno zřejmě různým orgánům veřejné moci). Její pobyt na svobodě je podle znalce nebezpečný pro společnost a hrozí aktivní obrana fyzickým útokem (viz č. I. 3 až 11 spisu obvodního soudu). Dalšími argumenty již soudy uložení ochranného ústavního léčení nedoložily. Takové odůvodnění je však dle Ústavního soudu nedostatečné.

21. V první řadě Ústavní soud poukazuje na povahu ochranného ústavního léčení jako ochranného opatření podle § 96 a násl. trestního zákoníku. Nejde o trest, ukládaný často s prvkem jisté odplaty či vyvážení újmy oběti a pachatele, nýbrž, vzhledem k jeho vázanosti na duševní poruchu pachatele činu jinak trestného, je rozhodující odůvodněný závěr ohledně chování dotčené osoby do budoucna (srov. ustanovení § 96 odst. 1 a § 99 odst. 1 a 7 trestního zákoníku). Tomu pak odpovídá i přísné uplatnění zásady přiměřenosti jeho ukládání (srov. ustanovení § 38 odst. 2 a § 96 odst. 2 trestního zákoníku), potvrzené i v judikatuře Ústavního soudu, včetně zásady subsidiarity léčení ústavního ve vztahu k léčení ambulantnímu [viz náleze ze dne 3. 3. 2011 sp. zn. I. ÚS 3654/10 (N 35/60 SbNU 425)], a to již proto, že uložení ochranného ústavního léčení může představovat závažnější zásah do základních práv než trest odnětí svobody. Kritériem při jeho ukládání není společenská nebezpečnost spáchaného skutku, nýbrž potřeba léčby duševní poruchy (nápravy příčiny protiprávního jednání). Přesto je však přiměřenost formy léčby a spáchaného skutku (poškození či ohrožení zájmů chráněných trestním zákoníkem) důležitou podmínkou pro ustanovení jeho uložení. Ani u relativně bagatelních deliktů není však uložení ochranného léčení ve výjimečných případech předem absolutně vyloučeno [viz náleze ze dne 3. 11. 2004 sp. zn. IV. ÚS 502/02 (N 166/35 SbNU 257)]. Při posuzování těchto rozhodujících kritérií, tedy nebezpečnosti stěžovatelčina pobytu na svobodě a možnosti jiné (ambulantní) léčby jejího onemocnění, se však obecné soudy dle Ústavního soudu nezabývaly v míře přiměřené okolnostem případu a nedovodily spolehlivě naplnění požadavku § 96 odst. 2 trestního zákoníku, podle kterého újma způsobená uloženým a vykonávaným ochranným opatřením nesmí být větší, než je nezbytné k dosažení jeho účelu.

22. Co se týče stěžovatelčiny nebezpečnosti, byly v řízení řešeny dvě základní otázky. První byla možná recidiva stěžovatelčina trestného jednání, tedy křivého obvinění (obviňování) v důsledku bludů, a druhou byla hrozba vystupňování stěžovatelčina chování v násilné (resp. fyzické) útoky.

23. Jde-li o opakování deliktu křivého obvinění, resp. obecné podávání bludných návrhů orgánům veřejné moci, z napadených rozhodnutí nevyplývá, že by se takového jednání, natož pak s trestněprávní intenzitou, dopustila stěžovatelka více než jedenkrát, tedy rovněž v jiném řízení, vůči jiným osobám apod. Taková skutečnost dle Ústavního soudu musí být nutně vzata v úvahu při hodnocení míry nebezpečnosti jednání stěžovatelky, a tím ovlivnit výběr vhodného trestněprávního postupu vůči ní. Ze spisu pouze vyplývá, že dle výpovědi její sestry stěžovatelka „znepříjemňovala život“ vybraným osobám (sestrám nebo otci) již od mládí a všichni věděli, že má psychické problémy (srov. úřední záznam o podaném vysvětlení ze dne 25. 11. 2014 č. j. KRPA-376013-15/TČ-2014-001116). Takové vyjádření je však zcela neurčité, soudy svědkyni ani nevyšlechly a více se touto okolností nezabývaly.

24. U otázky možné eskalace stěžovatelčina jednání má pak závěr o tomto nebezpečí oporu v provedeném dokazování a odůvodnění napadených rozhodnutí ještě menší. Znalecký posudek obsahuje vyjádření „hrozí aktivní obrana fyzickým útokem“. V samotném posudku tento závěr není podložen žádnými obecnými (statistiky, studie ohledně obvyklého průběhu poruch, běžné znaky eskalace jednání apod.) a tím méně pak konkrétními důkazy (výsledky testů, hodnocení anamnézy apod.). V průběhu veřejného zasedání se pak znalec navíc vyjádřil již podstatně mírněji, že „u těchto chorob nelze vyloučit i aktivní obranu“ (srov. protokol na č. l. 20 soudního spisu). Úkolem obecného soudu (který je vždy *peritus peritorum*) však nebylo činit závěry obecné o chorobě, nýbrž o stěžovatelce konkrétně.

25. Přitom již z výše uvedeného vyplývá, že stěžovatelka zřejmě trpí psychickými problémy po delší dobu (od mládí – viz sub 23), avšak nejsou v jejím chování jinak přítomny asociální projevy (srov. výpověď znalce na zvukovém záznamu veřejného zasedání) a stěžovatelka žije přinejmenším zdánlivě spořádaným životem (srov. vyjádření obhájce v protokolu na č. l. 21 spisu obvodního soudu). Zároveň stěžovatelka vyjádřila případnou ochotu podrobit se ambulantní léčbě. Výše uvedené vykazuje dle Ústavního soudu určité nejasnosti či přímo rozpory mezi provedenými důkazy. Obecným soudům je v soudním řízení uloženo chránit základní práva a svobody (čl. 4 Ústavy). Proto bylo třeba v předmětném řízení při rozhodování o tak zásadním zásahu do života stěžovatelky usilovat o odstranění, popř. vysvětlení těchto nejasností takovým vedením výslechu znalce, aby bylo doplněno a vysvětleno v jeho posudku pouze hypoteticky uvedené tvrzení o „fyzickém útoku“ a posléze zase o „aktivní obraně“ (sub 24) při jeho

výslechu. Jen tak se mohlo dojít k ústavně konformnímu řešení, které bude jednak respektovat právo stěžovatelky na řádně odůvodněné soudní rozhodnutí omezující její osobní svobodu, a na druhé straně bude garantovat dostatečnou ochranu společnosti před případným jejím hrozícím nebezpečným jednáním.

26. Jestliže bylo v soudním řízení zjištěno, že stěžovatelka proti domnělým útokům instaluje drahá zajišťovací a sledovací opatření, pak není z rozhodnutí a posudku zcela zřejmé, jaké povahy je tato činnost a v čem by mohla být nebezpečná pro stěžovatelku nebo její okolí. Z žádného místa spisu nevyplývá, zda jde o zařízení, která někoho ohrožují, poškozují v jeho soukromí či jsou jinak společensky nebezpečná. Ústavní soud uznává, že zájmem hodným soudní ochrany může být předcházení majetkové újmy, která stěžovatelce vzniká v důsledku její choroby, projevující se vynakládáním peněžních prostředků na obranu před domnělými útoky. Prokáže-li se, že je takové jednání pro stěžovatelku škodlivé a je zcela projevem jejího prokazatelného onemocnění, pročez je nelze chránit jako legitimní projev autonomní lidské vůle, neexistuje ústavní překážka, která by zásahu veřejné moci proti takovému jednání bránila. Tento aspekt nemoci však nečiní jednání stěžovatelky společensky nebezpečným a s ohledem na zásadu proporcionality zcela zjevně neopravňuje státní moc k uplatnění tak intenzivního omezení ústavních práv, jakým je zbavení osobní svobody formou ochranného ústavního léčení, které je současně formou trestní sankce (§ 36 trestního zákoníku). K ochraně tohoto zájmu slouží primárně jiné právní instituty (srov. § 55 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů).

27. Tyto nedostatky odůvodnění napadených rozhodnutí se pak projevují zejména u otázky naplnění podmínky potřebnosti ústavního ochranného léčení v rámci testu proporcionality. Tím, že soudy dostatečně neodůvodnily nebezpečnost stěžovatelčina pobytu na svobodě, nemohly dostatečně podepřít nutnost jeho uložení podle čl. 39 Listiny. Zejména se měly důkladněji zabývat možnostmi uložení ambulantního léčení, popř. využití jiných právních institutů, když se spokojily s vyjádřením znalce, který při veřejném zasedání uvedl, že představa o stěžovatelčině spolupráci při ambulantní léčbě není dostatečně podložena dosavadními zkušenostmi (srov. protokol na č. l. 20 spisu obvodního soudu). Z takového vyjádření není však ani zřejmé, zda znalec má na mysli zkušenosti se stěžovatelkou (tedy získané provedením jednoho pohovoru) anebo zkušenosti s ostatními obdobnými případy, popř. obojí. Každopádně je toto vyjádření opět přinejmenším nevysvětlené, a tudíž nepřezkoumatelné. Znovu bude třeba ověřit stěžovatelčinu ochotu podrobit se ambulantní léčbě (bude-li nařízena), jak prohlásila před obvodním soudem. V opačném případě jde o porušení stěžovatelčiných ústavně zaručených práv. Nemožnost uplatnění

ambulantního léčení nelze rovněž dovozovat z pouhé skutečnosti, že si stěžovatelka dobrovolně neobstarala psychiatrickou léčbu [obdobný případ vývoje postoje stěžovatelky k léčbě řešil Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 3. 2011 sp. zn. I. ÚS 3654/10 (N 35/60 SbNU 425)]. Ústavní soud tak přisvědčil tvrzení stěžovatelky, že dokud nemá stěžovatelka soudně stanovenou povinnost se léčbě podrobit, nelze z jejího pouhého nepodstupování dovozovat závěr, že se jí v případě soudního nařízení nepodrobí. Zároveň je však třeba přisvědčit Nejvyššímu státnímu zastupitelství, že nedostatek náhledu na chorobu může být důležitým, byť rovněž nikoliv jediným důvodem pro uložení tvrdšího opatření. Rozhodující bude kontext této okolnosti s ostatními zjištěnými skutečnostmi.

28. Konečně poslední důležitou hodnotou je pak i ochrana práv samotné stěžovatelky. Je-li jí ponecháno právo podávat bludná podání orgánům veřejné moci, hrozí zcela reálně, že se tyto orgány jimi nebudou po určité době náležitě zabývat. Zároveň z ústavněprávního hlediska nelze po státu, resp. společnosti, která státu dodává zdroje (finanční, personální, atd.), spravedlivě požadovat, aby poskytoval maximální ochranu projevům chování, jež nepředstavují opakovaný řádný výkon práv, neboť jsou prokazatelně způsobeny duševní poruchou. Vzhledem k výše uvedenému však budou muset soudy rovněž přihlídnout k zásahům do ostatních stěžovatelčiných ústavních práv (právo na výkon zaměstnání, právo na nedotknutelnost obydlí, právo na rodinný a soukromý život), které by výkon ochranného ústavního léčení způsobil.

VI. Posouzení zbývajících částí ústavní stížnosti

29. Naopak řešení obvyklých rozporů mezi jednotlivými důkazy (v dané věci např. zpochybňovaná věrohodnost svědecké výpovědi) nepatří k úkolům Ústavního soudu. Z toho důvodu musí Ústavní soud odmítnout celou řadu stěžovatelčiných námitek.

30. V první řadě jde o tvrzení, že v řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí, nebylo prokázáno spáchání trestného činu, resp. činu jinak trestného. Vzhledem k povaze stěžovatelčina jednání, které bylo předmětem daného řízení, považuje Ústavní soud jeho trestnost za dostatečně prokázanou obsahem spisu, provedeného u veřejného zasedání, jež stěžovatelka nijak nerozporevala (srov. zejména úřední záznam o podání vysvětlení ze dne 8. 10. 2014 č. j. KRPA-376013-5/ČJ-2014-001116, úřední záznam ze dne 22. 8. 2014 č. j. KRPA-326020-7/TČ-2014-001116 a úřední záznam o podaném vysvětlení ze dne 3. 9. 2014 č. j. KRPA-326020-11/TČ-2014-001116). Obsah provedených důkazů nelze hodnotit jinak než jako skutečnost zcela jasně potvrzující spáchání trestného činu křivého obvinění, zvláště s přihlédnutím k tomu, že na něm bylo trváno při různých výsleších. Neopodstatněnost pak přisuzuje Ústavní soud rovněž tvrzení, že

stěžovatelčíným jednáním nedošlo k naplnění všech znaků krivého obvinění, jelikož stěžovatelka nevěděla o lživosti své výpovědi. Právě z toho důvodu (nedostatek přímého úmyslu v důsledku stěžovatelčiny duševní nekompetence) není totiž stěžovatelka trestně odpovědná za své jednání, které je nutno označit „pouze“ jako čin jinak trestný. Na jeho spáchání je však zásadně třeba pro jeho společenskou škodlivost rovněž reagovat, typicky užitím některého z ochranných opatření (ovšem s respektem k zásadě přiměřenosti zásahu s ohledem na duševní zdraví obviněné osoby). V takovém postupu, který svou intenzitou může přesáhnout uplatnění běžných sankcí, není dle Ústavního soudu možno spatřovat nepřípustnou diskriminaci osob trpících duševní chorobou, neboť srovnávané skupiny osob nejsou dle Ústavního soudu ve srovnatelném postavení, pokud jde o příčiny nežádoucího jednání, a tedy i přípustné reakce na ně. Nelze sice připustit, aby byly osoby trpící duševní chorobou obecně znevýhodněny, avšak u konkrétních skutků či v konkrétním případě může dojít, vzhledem k zásadě individualizace trestněprávní reakce, k užití opatření, které je z hlediska omezení základních práv a svobod tvrdší. Kupříkladu i ambulantní ochranné léčení může způsobovat větší zásah do svobody jednotlivce než trest odnětí svobody s podmíněným odkladem.

31. Za přípustnou považuje Ústavní soud i úvahu Nejvyššího soudu, dle níž stěžovatelka nepodstupuje dobrovolně potřebnou psychiatrickou léčbu a její návštěvy ambulance jsou vedeny pouze úmyslem opatření si určitého potvrzení. Rovněž tak nebezpečí, které stěžovatelčin pobyt na svobodě potenciálně představuje, je dle Ústavního soudu z napadených rozhodnutí dostatečně zřejmé a určité. Jak je uvedeno už výše, zmiňují napadená rozhodnutí, avšak s nedostatečným odůvodněním (viz výše), především nebezpečí recidivy a hrozbu eskalace stěžovatelčina jednání. Zde jen Ústavní soud připomíná, že součástí práv účastníka soudního řízení v podmínkách právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je právo na odůvodnění rozhodnutí, které vyhovuje zákonem stanoveným požadavkům (srov. zde zejména § 157 odst. 2 až 4 o. s. ř.). Požadavky na odůvodnění rozhodnutí Ústavní soud opakovaně ve své rozhodovací činnosti formuloval a zde postačí na ně odkázat [viz např. nálezy ze dne 6. 3. 1997 sp. zn. III. ÚS 271/96 (N 24/7 SbNU 153), ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.) nebo ze dne 21. 7. 2004 sp. zn. I. ÚS 639/03 (N 102/34 SbNU 79)].

32. Ústavní soud se pak nemohl jednoznačně vyjádřit ani k otázce (ne)naplnění požadavku proporcionality uvedeného postupu soudů, neboť odpověď na ni se bude z velké části odvíjet od okolností zjištěných a řádně posouzených ve znovuotevřeném řízení. Již v této fázi však může Ústavní soud uvést, že napadeným postupem obecných soudů není popřena podmínka vhodnosti jako prvního kroku tzv. testu proporcionality. Účelem institutu ochranného opatření je náležitá právní reakce (zpravidla

preventivní povahy) na čin jinak trestný, spáchaný v důsledku duševní poruchy. Ideálním cílem je pak, stručně řečeno, vyléčení této poruchy či zvládnutí jejich projevů na míru společensky bezpečnou. Ochranné léčení je dle Ústavního soudu prostředkem k tomuto účelu zásadně vhodným, tedy způsobilým k jeho dosažení, jakkoli je třeba zdůraznit, že uložením ochranného léčení stěžovatelka nebude zbavena práva podávat trestní oznámení, avšak v ideálním případě by po absolvování léčby byla schopna toto právo vykonávat řádně, v souladu s právním řádem a jeho základními hodnotami. Navíc musí Ústavní soud poznamenat, že v demokratickém právním státě, který požaduje řešení konfliktů civilizovaným způsobem, a tudíž prostřednictvím orgánů ochrany práva k tomu povolanych, nelze přičítat stěžovateli k tíži, že toto své právo (když takový stát zakazuje brát právo do svých rukou) využila. Z toho však lze obtížně vyvozovat závěry o tom, že z její strany hrozí jejímu okolí bezprostřední nebezpečí, když takový postup je porušován i osobami zcela duševně zdravými, a přesto porušujícími zákaz svémoci charakterizující moderní stát.

33. Současně však v této souvislosti nelze stěžovatelce přisvědčit v jejím tvrzení, že byla omezena na své osobní svobodě pouze pro výkon svých práv „v dobré víře“. Pokud by stěžovatelčino jednání bylo skutečně prokazatelně zapříčiněno zcela její duševní poruchou (tedy by rozpoznávací a ovládací schopnosti byly zcela vymizelé), nelze dle Ústavního soudu o dobré víře v právním významu vůbec hovořit pro nedostatek autonomní lidské vůle.

34. Ústavní soud se nemůže rovněž ztotožnit se stěžovatelčíným názorem, že společenská škodlivost jejího jednání je mizivá a zjevně neodůvodňující uložení ochranného ústavního léčení, když právě její jednání vede, či může vést, není-li na něj řádně reagováno, k celé řadě negativních dopadů. V první řadě jde zejména o porušení práv poškozeného, který je vyšetřován (obtěžován, stigmatizován, připraven o čas a duševní klid) toliko v důsledku projevu duševní poruchy. Odkazováním jeho ochrany pouze do občanskoprávního řízení musí pak poškozený podle názoru Ústavního soudu zcela zbytečně vynakládat další energii (jakož i peněžní prostředky) na nápravu stavu způsobeného projevy duševní poruchy druhé osoby. Takový postup je již v obecné rovině považován za nežádoucí, neboť jím jsou oběti trestného činu (resp. činu jinak trestného) stanovovány nadbytečné povinnosti k zajištění ochrany jejich práv. Dalším zájmem hodným ochrany jsou pak bezpochyby i omezené veřejné prostředky, které jsou vynaloženy na trestní řízení, jež stěžovatelka iniciovala, jakož i další řízení, která by mohla iniciovat v budoucnu, což je odvislé od závěrů dokazování.

VII. Závěr

35. S ohledem na výše uvedené (viz sub 21 až 28) dospěl Ústavní soud k závěru, že napadenými rozhodnutími došlo k porušení stěžovatelčina ústavně zaručeného práva na ochranu osobní svobody podle čl. 8 odst. 1 Listiny postupem v rozporu s čl. 8 odst. 2 a čl. 39 Listiny a dále jejího práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Námitkami porušení dalších ustanovení Listiny, popř. mezinárodních úmluv splňujících požadavky čl. 10 Ústavy se již proto nebylo třeba zabývat.

36. Ústavní soud tedy bez nařizování ústního jednání podané ústavní stížnosti podle § 82 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a napadená rozhodnutí Nejvyššího soudu, městského soudu a obvodního soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.



Č. 59

K právu obviněného na osobní slyšení při rozhodování o dalším trvání vazby

Obviněného je nutno zásadně osobně slyšet vždy, když je rozhodováno o jeho pokračujícím vazebním stíhání a od jeho předchozího slyšení uběhlo již několik týdnů, ledaže by takovému slyšení bránily objektivně nepřekonatelné překážky či přání obviněného.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka – ze dne 11. dubna 2017 sp. zn. III. ÚS 3821/16 ve věci ústavní stížnosti I. K., zastoupené Mgr. Ing. Zdeňkem Stanovským, advokátem, se sídlem Na Hutích 661/9, Praha 6 – Bubeneč, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. září 2016 sp. zn. 44 To 405/2016 a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 26. srpna 2016 sp. zn. 43 Nt 730/2016, jimiž byla zamítnuta stěžovatelčina žádost o propuštění z vazby, za účasti Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení a Městského státního zastupitelství v Praze a Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 26. září 2016 sp. zn. 44 To 405/2016 a usnesením Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 26. srpna 2016 sp. zn. 43 Nt 730/2016 došlo k porušení stěžovatelčina práva na osobní svobodu podle čl. 8 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 26. září 2016 sp. zn. 44 To 405/2016 a usnesením Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 26. srpna 2016 sp. zn. 43 Nt 730/2016 se ruší.

Odůvodnění**I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí**

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, jimiž dle jejího tvrzení došlo k porušení jejího ústavně zaručeného práva na ochranu osobní svobody podle čl. 8 odst. 1 a 5 Listiny

základních práv a svobod (dále jen „Listina“), práva na zachování lidské důstojnosti podle čl. 10 odst. 1 Listiny, práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i práv vyplývajících z čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy.

2. Z obsahu napadených rozhodnutí Ústavní soud zjistil, že v záhlaví uvedeném usnesením Obvodního soudu pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) byla zamítnuta žádost stěžovatelky o propuštění z vazby. Soud dospěl k závěru, že nadále trvají důvody vazby podle ustanovení § 67 písm. a) a c) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatelka je v dané trestní věci stíhána pro mnohonásobný drogový delikt, spočívající, stručně řečeno, v přechovávání a prodeji značného množství léčiv obsahujících návykové látky. Důvodem pro rozhodnutí o pokračování vazby je dle obvodního soudu především skutečnost, že nadále probíhá vyšetřování a z jeho prozatímních výsledků zatím vyplývá, že vyšetřovací orgán hodlá rozšířit stěžovatelčino stíhání o dalších 70 případů prodeje léčiv. Dále byly zahájeny úkony v další trestní věci, jejímž předmětem má být stěžovatelkou spáchané propašování návykových látek do věznic. K důvodům útěkové vazby obvodní soud uvedl, že stěžovatelce hrozí uložení vysokého trestu, zvláště s přihlédnutím k výše popsanému novému vývoji ve vyšetřování. Není navíc zřejmé, kde se nacházejí finanční prostředky, které si stěžovatelka měla trestnou činností vydělat. Ty by mohly stěžovatelce pomoci se ukrývat nebo uprchnout do ciziny. Tzv. předstízná vazba je pak dle obvodního soudu odůvodněna především tím, že existuje důvodné podezření o opakovaném páchání drogové trestné činnosti. Nebyly prozatím zjištěny všechny osoby, které měly se stěžovatelčinou trestnou činností něco společného (zásobitelé, odběratelé), a navíc je dle soudu zřejmé, že obviněná si opatřovala prostředky ke své obživě právě trestnou činností.

3. Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka stížnost, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl napadeným usnesením. Ztotožnil se přitom s argumentací obvodního soudu a odkázal i na argumentaci ze svého předchozího usnesení ze dne 14. 7. 2016 sp. zn. 44 To 284/2016. K poukazům na rozšíření trestního stíhání městský soud uvedl, že je třeba stěžovatelce přisvědčit, že k této další trestné činnosti nebyla vyslechnuta. Pokud by v nejbližší době nedošlo k nápravě tohoto stavu, byl by namísto závěr o průtazích v trestním řízení. Další trestní řízení, ohledně trestné činnosti ve věznicí, umocňuje dle stížnostního soudu důvodné podezření o páchání trestné činnosti. Náhradní instituty neposkytují dle soudu dostatečnou záruku žádoucího chování, zejména vzhledem ke stěžovatelčině minulosti. K námitce, že obvodní soud nepřipustně rozhodoval v neveřejném zasedání, městský soud poznamenal, že konání vazebního zasedání nebylo třeba v dané věci nařizovat. Jeho konání bylo dle

ustanovení § 73d odst. 3 trestního řádu pouze na úvaze soudu. Ten sice nedodržel lhůtu šesti týdnů podle uvedeného ustanovení, avšak nepovažoval osobní slyšení stěžovatelky za nutné. Vzhledem k tomu nerozhodoval ve vazebním zasedání ani stížnostní soud.

II. Argumentace stěžovatelky

4. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá, že soudy rozhodly v její věci svévolně. Za absurdní odůvodnění pro trvání útěkové vazby považuje stěžovatelka zmínku o chystaném rozšíření trestního stíhání. Toto pochybení nenapravil ani stížnostní soud, který přitom částečně uznal nepřipadnost takové argumentace. Dále stěžovatelka poukazuje na předchozí rozhodnutí Ústavního soudu v její věci, v jehož odůvodnění se uvádí, že orgány činné v trestním řízení se nedostatečně zabývají zjišťováním skutečností důležitých pro posouzení útěkové vazby. Na tomto stavu se přitom do současné doby dle stěžovatelky nic nezměnilo. Na v tomto směru učiněné výtky pak stížnostní soud reaguje paradoxně odkazem na starší rozhodnutí, které podle Ústavního soudu obsahuje vytkané nedostatky. Podobné pochybení pak stěžovatelka dovozuje i u odůvodnění předstížené vazby, neboť zde soudy argumentují důvodným podezřením o spáchání další trestné činnosti ve věznici. Přesto žádné další trestní stíhání nebylo zahájeno.

5. K dalšímu porušení stěžovatelčiných ústavních práv mělo dojít nekonáním vazebního zasedání, o které v souladu s trestním řádem požádala. Úvahu stížnostního soudu, že konání vazebního zasedání je toliko fakultativní, považuje stěžovatelka za zcela nesprávnou. Podle výkladu ustanovení § 73d odst. 3 trestního řádu měla stěžovatelka právo na slyšení ve vazebním zasedání. Požádala o něj žádostí ze dne 17. 8. 2016 a nebyla naplněna žádná ze zákonných podmínek pro jeho nekonání. Předtím byla stěžovatelka naposledy vyslechnuta dne 4. 6. 2016, a uplynula tedy delší doba než šest týdnů, již uvedené ustanovení zmiňuje. Stěžovatelce dává za pravdu i odborná literatura. Alespoň jeden z rozhodujících soudů tak měl vazební zasedání nařídít. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Ústavní soud napadená rozhodnutí zrušil.

III. Vyjádření účastníků řízení a replika stěžovatelky

6. Ústavní soud podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení a dal příležitost stěžovatelce k replice.

7. K žádosti Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřily obvodní soud a městský soud.

8. Městský soud ve svém vyjádření uvedl, že před vydáním napadeného rozhodnutí nebylo vydáno usnesení Ústavního soudu sp. zn.

I. ÚS 2682/16 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), kterým bylo konstatováno určité pochybení při rozhodování o stěžovatelské vazbě. Sám městský soud však ve svém rozhodnutí poukázal na některé nedostatky v průběhu trestního řízení (možné průtahy a nezbytnost slyšení stěžovatelky). Nad rámec vyjádření městský soud uvedl, že dne 1. 2. 2017 zrušil usnesení obvodního soudu sp. zn. 43 Nt 2037/2016, a tím propustil stěžovatelku z vazby. Takto rozhodl z důvodů oslabení vazebních důvodů tzv. útěkové vazby, dlouhodobosti přípravného řízení a opětovného nevyšlechnutí stěžovatelky obvodním soudem.

9. Obvodní soud ve svém vyjádření uvedl, že nepovažoval osobní slyšení stěžovatelky za nezbytné v návaznosti na ustanovení § 73d odst. 3 trestního řádu, neboť důvody vazby nepochybně nadále existovaly, a dokonce byly zostřené. Stěžovatelka ve své žádosti neuvedla žádné nové okolnosti důležité pro rozhodování o vazbě. Dále jen zopakoval průběh řízení.

10. Stěžovatelka využila svého práva podat repliku, v níž poukázala na rozpory v dříve uvedené argumentaci městského soudu a jeho současném vyjádření, které se nijak nepokouší vyvrátit její námitky, a sám uvádí, že pochybení obvodního soudu bylo „opětovné“. Stěžovatelka dospěla na základě toho k názoru, že městský soud vědomě rozhodl v rozporu s ustanoveními trestního řádu. Nesprávný je dle stěžovatelky i argument, že v době rozhodování nebyly městskému soudu známy závěry usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2682/16 ze dne 4. 10. 2016. V jeho odůvodnění totiž Ústavní soud vycházel z předchozí judikatury. Stěžovatelka tedy setrvala na svém návrhu.

IV. Procesní předpoklady projednání návrhu

11. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva; ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

12. Po zvážení všech výše uvedených skutečností a prozkoumání příslušného spisového materiálu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

13. Ústavní soud v první řadě hodnotil námitky ohledně práva na osobní slyšení stěžovatelky při rozhodování o její vazbě. Ústavní soud zastává

názor, že z ústavních principů a judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá právo obviněného být slyšen nejen při prvním rozhodování o vazbě, ale i průběžně při jejím prodlužování, a to v přiměřených časových intervalech, zvláště když o takové slyšení obviněný požádá. Není sice nezbytné rozhodovat ve vazebním zasedání o každé takové žádosti, neboť vždy záleží na jejím obsahu, kupř. zda uvádí nové skutečnosti, avšak zbavit obviněného práva na osobní slyšení nelze po celé dlouhé vazební stíhání [srov. např. usnesení ze dne 8. 12. 2005 sp. zn. I. ÚS 423/05 nebo náleze ze dne 30. 10. 2008 sp. zn. I. ÚS 1812/08 (N 186/51 SbNU 285)]. Právo být slyšen v řízení, v němž se rozhoduje o zásahu do osobní svobody, srovnatelném svými důsledky s odsuzujícím trestním rozsudkem, patří k osvědčeným procesním zárukám spravedlnosti, které charakterizují demokratický právní stát. Tato garance slouží jednak k účinné průběžné soudní kontrole činnosti represivních složek moci výkonné a rovněž tak předchází nebezpečnému trendu „byrokratizace“ trestní spravedlnosti v demokratických zemích. Vyslechnutí obviněné osoby rozhodujícím soudem tak není samoučelnou formalitou, ale podstatným předpokladem pro spravedlivé rozhodnutí, jehož předmětem je další významný zásah do již existujícího omezení osobní svobody [viz bod 22 nálezu ze dne 13. 3. 2014 sp. zn. III. ÚS 1884/13 (N 34/72 SbNU 387)]. Tomu nakonec odpovídá i znění § 73d trestního řádu, jímž jsou soudy vázány a jehož ústavně konformní výklad je zavazuje k podrobnému odůvodnění neuspořádání vazebního zasedání. Teprve při osobním slyšení může soud v maximální možné míře posoudit trvání vazebních důvodů, zhodnotit vývoj důkazní situace, psychologický stav a osobnost obviněného a především teprve v takové situaci není plně odkázán na písemné důkazy předložené především obžalobou.

14. Z judikatury Ústavního soudu tedy vyplývá, že obviněného je nutno zásadně slyšet vždy, když je rozhodováno o jeho pokračující vazbě a od jeho předchozího slyšení uběhlo již několik týdnů, ledaže by osobnímu slyšení bránily objektivně nepřekonatelné překážky či přání obviněného. Nelze zároveň po obviněném požadovat, aby předem prokázal nezbytnost konání tohoto zasedání. Pro povinnost osobního slyšení obviněného soudem není tedy rozhodující, zda jde o žádost obviněného o propuštění z vazby na svobodu či periodické rozhodování o ponechání obviněného ve vazbě státním zástupcem, ale rozhodující je časový interval, který uplynul od posledního osobního slyšení obviněného při rozhodování o jeho ponechání ve vazbě, případně existující mimořádné okolnosti, které by činily slyšení obviněného nezbytným. Obviněnému musí být umožněno v určitých časových intervalech být k trvání vazby slyšen bez ohledu na to, zda se tak děje v řízení o stížnosti proti rozhodnutí státního zástupce o ponechání ve vazbě či v řízení o žádosti obviněného o propuštění z vazby [shodně např. nálezy ze dne 18. 5. 2015 sp. zn. I. ÚS 3944/14 (N 96/77 SbNU 415), ze

dne 15. 2. 2017 sp. zn. II. ÚS 3460/16 (N 31/84 SbNU 373) nebo ze dne 18. 1. 2017 sp. zn. I. ÚS 3909/16 (N 15/84 SbNU 173)]. Absenci takového slyšení v případě, že podmínky pro ni ve smyslu § 73d trestního řádu splněny nejsou, nelze překlenout ani velmi precizním odůvodněním rozhodnutí soudu, a to ani za situace, kdy se nutnost dalšího trvání či vzetí do vazby obviněného zdá být na základě spisového materiálu nade vší pochybnost dána [viz nálezy ze dne 24. 11. 2009 sp. zn. II. ÚS 1681/08 (N 240/55 SbNU 325) nebo ze dne 6. 8. 2014 sp. zn. I. ÚS 2942/13 (N 150/74 SbNU 281)].

15. Z výše uvedených důvodů, obsahu odůvodnění napadených rozhodnutí a vyjádření soudů v řízení o ústavní stížnosti je zřejmé, že obecné soudy v souladu s uvedenými závěry nepostupovaly, což nepřímou ve svém vyjádření připustil i městský soud. Z uvedených okolností vyplývá, že obvodní soud slyšení stěžovatelky neprovedl, neboť to nepovažoval za nutné, a stěžovatelka dle něj neuvedla žádné nové okolnosti podstatné pro rozhodnutí o vazbě, ačkoliv podala poměrně obsáhlou, advokátem sepsanou žádost. Ve světle výše uvedené judikatury Ústavního soudu však takový postup nemůže obstát. Městský soud pak toto pochybení nenapravit tím, že by stěžovatelku sám vyslechl. Tím tedy došlo k porušení jejich ústavně zaručených práv, neboť soud v rozporu se zákonem a uvedenými závaznými závěry judikatury Ústavního soudu nenařídil veřejné (resp. vazební) zasedání, kde by stěžovatelka byla vyslechnuta. Toto pochybení pak nebylo obvodním soudem napraveno ani při dalším rozhodování o vazbě (srov. str. 5 usnesení obvodního soudu ze dne 14. 12. 2016 sp. zn. 43 Nt 2037/2016).

16. Vzhledem k procesní povaze tohoto pochybení nepovažoval Ústavní soud za nutné zabývat se ostatními námitkami hmotněprávní povahy.

17. Z vyjádření městského soudu k ústavní stížnosti vyplynulo, že tento soud dne 1. 2. 2017 propustil usnesením sp. zn. 44 To 39/2017 stěžovatelku na svobodu, a to z důvodu oslabení důvodů tzv. útěkové vazby, dlouhodobosti přípravného řízení a opakovaného neprovádění výslechu stěžovatelky obvodním soudem. Vazební zásah do ústavního práva na ochranu osobní svobody již netrvá, nicméně Ústavní soud přikročil v souladu se svou judikaturou ke zrušení napadených rozhodnutí. Nelze totiž připustit, aby ústavní stížnost ztratila napaditelnost pouhým uplynutím času, aniž by na ústavně vadném rozhodnutí bylo cokoli změněno [srov. blíže zejména stanovisko pléna ze dne 6. 5. 2008 sp. zn. Pl. ÚS-st. 25/08 (ST 25/49 SbNU 673)].

18. Ústavní soud tedy bez nařízení ústního jednání ústavní stížnosti podle ustanovení § 82 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a napadená rozhodnutí městského soudu a obvodního soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

Č. 60

K přikázání věci jinému samosoudci odvolacím soudem v trestním řízení

Postup odvolacího soudu podle ustanovení § 262 trestního řádu (přikázání věci jinému samosoudci) je možné považovat za ústavně konformní a souladný s právem na zákonného soudce pouze tehdy, jestliže je tento krok odůvodněn vysokou pravděpodobností, že v případě ponechání věci původnímu soudci tento nebude schopen ukončit řízení způsobem, jenž by mohl odvolací soud přijmout či schválit; může se jednat např. i o opakované nerespektování závazných pokynů odvolacího soudu. Je nezbytné, aby v takovémto případě zrušující rozhodnutí odvolacího soudu vždy obsahovalo konkrétní výhrady k rozhodnutím soudu prvního stupně. Odvolací soud může zavázat soud prvního stupně, aby se vypořádal se všemi okolnostmi významnými pro rozhodnutí, odstranil nejasnosti nebo neúplnosti svých skutkových zjištění, případně aby některé důkazy zopakoval nebo provedl další důkazy, dostojí-li však rozhodnutí soudu prvního stupně těmto požadavkům, nemůže ho odvolací soud zrušit pouze z důvodu, aby prosadil své hodnocení takto provedených důkazů a z něho plynoucí závěry ohledně skutkových zjištění. Pokud má odvolací soud jiný pohled na skutková zjištění než soud prvního stupně, není totiž oprávněn sám vytvářet závěry o skutkovém stavu věci a nahrazovat tak hlavní líčení.

O porušení ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatele by též mohlo jít v případech, jestliže by rozhodování odvolacího soudu bylo projevem libovůle, kdyby odvolací soud svůj závěr o nutnosti postupu podle § 262 trestního řádu náležitě neodůvodnil nebo jestliže by takový závěr spočíval na důvodech evidentně nepřípadných.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudce zpravodaj) a soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře – ze dne 13. dubna 2016 sp. zn. I. ÚS 564/17 ve věci ústavní stížnosti M. K., zastoupeného JUDr. Jiřím Matznerem, advokátem, se sídlem Anny Letenské 34/7, Praha 2, O. P., zastoupeného JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem, se sídlem Sokolská 60, Praha 2, a J. N., zastoupené doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem, se sídlem Optátova 46, Brno, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. prosince 2016 sp. zn. 7 To 411/2016, kterým byl zrušen prvostupňový rozsudek o zproštění

stěžovatelů obžaloby a bylo nařízeno, aby trestní věc byla projednána a rozhodnuta jiným samosoudcem.

Výrok

Ústavní stížnosti se zamítají.

Odůvodnění

I. Předchozí průběh řízení

1. Dne 6. 6. 2014 byla na M. K. (dále jen „první stěžovatel“) a O. P. (dále jen „druhý stěžovatel“), J. N. (dále jen „stěžovatelka“) a J. P. podána obžaloba vrchního státního zástupce pro přečiny zneužití pravomoci úřední osoby účastenstvím ve formě organizátorství či spolupachatelstvím a na prvního stěžovatele rovněž pro přečin porušení povinnosti při správě cizího majetku. Podle obžaloby měla stěžovatelka jako vrchní ředitelka Sekce kabinetu předsedy vlády České republiky na podzim roku 2012 zosnovat a usměrňovat protiprávní použití zpravodajských prostředků za účelem sledování R. N. v úmyslu opatřit sobě neoprávněný prospěch spočívající v získání osobních informací o R. N. a současně jí způsobit jinou závažnou újmu spočívající v tom, že proti ní bude protiprávně použita zpravodajská technika a bude protiprávně sledována. Těhož jednání se měla dopustit na jaře roku 2013 vůči dvěma zaměstnancům Úřadu vlády České republiky v úmyslu opatřit sobě neoprávněný prospěch spočívající v získání osobních informací o těchto osobách. O sledování měla požádat druhého stěžovatele, v té době ředitele Vojenského zpravodajství, a později prvního stěžovatele, který byl od 1. 11. 2012 novým ředitelem Vojenského zpravodajství; sledování se měl dále účastnit příslušník Vojenského zpravodajství J. P. Podle obžaloby sledování probíhalo, aniž by vláda nebo prezident republiky podle § 8 odst. 4 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, tento úkol Vojenskému zpravodajství uložili, bez předchozího písemného povolení předsedy senátu Vrchního soudu v Praze podle § 9 odst. 1 zákona č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, k použití zpravodajské techniky – fototechnických prostředků, mimo meze působnosti Vojenského zpravodajství vymezené v § 5 odst. 3 zákona č. 153/1994 Sb. a v rozporu s § 3 zákona č. 289/2005 Sb. Škoda na majetku státu pak měla být způsobena nákupem výstupů soukromé bezpečnostní agentury ze sledování dvou zaměstnanců Úřadu vlády České republiky.

2. V rámci předběžného projednání obžaloby dne 27. 6. 2014 rozhodla samosoudkyně Obvodního soudu pro Prahu 1 (dále též jen „obvodní soud“) ohledně stěžovatelky trestním příkazem. Ohledně prvního a druhého stěžovatele bylo rozhodnuto usnesením o postoupení věci příslušnému

orgánu Ministerstva obrany a ohledně J. P. usnesením o zastavení trestního stíhání, neboť svým jednáním nenaplnili zákonné znaky skutkových podstat stíhaných přečinů pro absenci subjektivní stránky, v případě J. P. též pro nenaplnění materiální stránky žalovaných trestných činů. Na základě odporu došlo ke zrušení trestního příkazu; proti usnesením o postoupení věci a zastavení trestního stíhání byly podány stížnosti, o kterých rozhodl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) senátem 61 To zasedajícím ve složení předsedkyně senátu JUDr. Jarmila Löffelmannová a členové JUDr. Alena Makovcová a JUDr. Václav Kašík svými usneseními ze dne 3. 9. 2014 sp. zn. 61 To 278/2014 a 61 To 279/2014 tak, že obě napadená usnesení zrušil a soudu prvního stupně uložil, aby o věci znovu jednal a rozhodl. Poté, co byl trestní spis vrácen obvodnímu soudu, vznesl druhý stěžovatel námitku podjatosti vůči příslušné samosoudkyni, která o ní rozhodla tak, že není vyloučena z vykonávání úkonů trestního řízení.

3. Před obvodním soudem se konalo hlavní líčení ve dnech 20. 11. 2014, 12. 1. 2015, 9. 3. 2015, 13. 4. 2015 až 16. 4. 2015, 18. 5. 2015 a 29. 5. 2015. V tomto řízení byli obžalovaní příslušníci Vojenského zpravodajství zbaveni mlčenlivosti. Druhý stěžovatel v této souvislosti ke své odlišné výpovědi před soudem oproti výpovědi z přípravného řízení uvedl, že v přípravném řízení nemohl uvádět veškeré skutečnosti týkající se trestné činnosti, která je mu kladena za vinu, neboť nebyl zbaven mlčenlivosti, i když o to opakovaně orgány činné v trestním řízení žádal. Ve svých výpovědích v hlavním líčení uvedl první a druhý stěžovatel i J. P. skutečnosti vedené v režimu utajení – důvěrné. Před soudem byl jako svědek slyšen P. N.; ten vypověděl, že stěžovatelka nejednala samostatně, ale fungovala jako komunikační kanál mezi ním a příslušníky Vojenského zpravodajství v době, kdy se objevila bezpečnostní rizika pro jeho rodinu včetně nebezpečí, že se v okolí jeho manželky pohybují určité závadové osoby. Na žádost obhájců byli před soudem slyšeni (jako utajovaní svědci) další příslušníci Vojenského zpravodajství, dále několik zaměstnanců Úřadu vlády České republiky, dva bývalí ministři obrany vypovídající k činnosti a úkolování Vojenského zpravodajství, R. N. a několik dalších osob. Soud také za souhlasu stran provedl důkaz přečtením znaleckých posudků z oboru kriminalistiky, odvětví analýza dat a zkoumání nosičů dat, kterými potvrdil obsah zajištěných nosičů dat a PC. Soud měl k dispozici i rozsáhlý listinný materiál, který předložila obžaloba, zahrnující věcné a listinné důkazy pocházející z prohlídky kanceláře užívané stěžovatelkou, jejího bytu a kanceláří v prostorách Vojenského zpravodajství užívaných prvním stěžovatelem a J. P. Ve věci bylo dále vypracováno odborné vyjádření Policie České republiky, Útvaru zvláštních činností SKPV, jehož předmětem bylo objasnění otázky sledování osob a tzv. kontrasledování, se kterým se však obvodní soud nezotožnil, neboť měl za to, že v něm jsou podstatné rozpory. Soud si vyžádal rovněž sdělení

Ministerstva vnitra, Vojenského zpravodajství, Útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby Policie České republiky; dále provedl důkaz řadou odposlechů a záznamů telekomunikačního provozu, z nichž podle něj nevyplývala žádná indicie objasňující motiv stěžovatelky ke spáchání žalovaného skutku.

4. Po zhodnocení provedených důkazů dospěl obvodní soud v rozsudku sp. zn. 3 T 35/2014 ze dne 29. 5. 2015 k závěru, že žalované skutky, které jsou obžalovaným kladeny za vinu, nejsou trestnými činy, a zprostil prvního a druhého stěžovatele, stěžovatelku a J. P. obžaloby v celém rozsahu. Všechny provedené důkazy podle soudu pouze potvrdily, že Vojenské zpravodajství jednak prověřilo informaci o možné bezpečnostní hrozbě ohledně rodiny tehdejšího předsedy vlády poskytnutou samotným tehdejším předsedou vlády a jednak „došlo při testu ohledně využití soukromé agentury pro Vojenské zpravodajství vzhledem k obavě tehdejšího předsedy vlády a na jeho žádost ke sledování dvou zaměstnanců Úřadu vlády České republiky z důvodu zneužití služebního vozidla touto soukromou agenturou, přičemž Vojenské zpravodajství za zjištění této informace vyplatilo ze zvláštních finančních prostředků požadovanou částku“. Obžalování i svědek P. N. shodně potvrdili, že Vojenské zpravodajství jednalo v obou případech na jeho pokyn, neboť se obával jednak o bezpečnost své tehdejší rodiny a jednak o svou bezpečnost, přičemž stěžovatelku ustanovil jako styčnou osobu. Ani jeden z provedených důkazů podle rozsudku obvodního soudu ze dne 29. 5. 2015 nevedl k závěru o tom, že obžalování naplnili skutkovou podstatu žalovaných skutků po objektivní i subjektivní stránce; provedenými důkazy byla naopak potvrzena obhajoba všech obžalovaných. Pokud došlo ze strany prvního a druhého stěžovatele ke změně výpovědi před soudem oproti výpovědi z přípravného řízení, byla tato změna odůvodněna skutečností, že v přípravném řízení nebyli zbaveni povinnosti mlčenlivosti, ačkoli o to žádali, a toto se stalo až před soudem, proto mohli bez obav uvádět veškeré skutečnosti podporující jejich obhajobu. Soud dále konstatoval, že obhajoby všech obžalovaných spolu vzájemně korespondují a jsou v souladu i s výpověďmi svědků, zejména P. N., jehož výpověď soud hodnotil jako podstatnou a klíčovou.

5. Státní zástupce podal proti zprošťujícímu rozsudku v neprospěch všech obžalovaných obsáhlé odvolání, ve kterém mimo jiné tvrdil, že řízení, které mu předcházelo, trpí podstatnými vadami, neboť v něm byla porušena zejména ustanovení § 2 odst. 5 a 6, § 207 a 212 trestního řádu. Došlo i k porušení zásady veřejnosti, neboť postup soudem, který vedl část řízení v režimu utajení důvěrné, byl v rozporu s příslušnými ustanoveními zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů. Dle názoru státního zástupce pak soud vzal při rozhodování

v potaz toliko důkazy svědčící ve prospěch obžalovaných a při hodnocení důkazů se nevypořádal s důkazy svědčícími v jejich neprospěch.

6. Poté, co byl trestní spis předložen městskému soudu a věc byla zapísána pod sp. zn. 61 To 403/2015, vznesl druhý stěžovatel a J. P. námitku podjatosti senátu 61 To, ve které odkazovali zejména na nepřijatelnou argumentaci použitou tímto senátem v odůvodnění jeho usnesení ze dne 3. 9. 2014. Svým usnesením sp. zn. 61 To 403/2015 ze dne 19. 11. 2015 o ní rozhodl městský soud tak, že senát 61 To tohoto soudu ve složení jeho předsedkyně JUDr. Jarmily Löffelmannové a soudců JUDr. Aleny Makovcové a JUDr. Václava Kašika není vyloučen z vykonávání úkonů trestního řízení v dané trestní věci. Ke stížnosti druhého stěžovatele a J. P. bylo toto usnesení zrušeno Vrchním soudem v Praze, který svým usnesením sp. zn. 9 To 99/2015 ze dne 14. 12. 2015 rozhodl o vyloučení výše uvedených soudců senátu 61 To městského soudu. Dospěl přitom k závěru, že senát 61 To svými slovními vyjádřeními v odůvodnění svých usnesení ze dne 3. 9. 2014 vyvolal důvodné pochybnosti o tom, že ve svém rozhodování neztratil nezbytnou nestrannost a objektivní náhled na věc. Z odůvodnění těchto usnesení totiž dle Vrchního soudu v Praze vyplynulo, že se zmínění členové senátu již ztotožnili s podanou obžalobou a v rozporu se zákonem předjímají výsledek trestního řízení, aniž by soud provedl jakékoliv důkazy v hlavním líčení.

7. O odvolání státního zástupce proti zprošťujícímu rozsudku obvodního soudu posléze rozhodoval v neveřejném zasedání senát městského soudu v jiném složení, který svým usnesením sp. zn. 61 To 403/2015 ze dne 30. 3. 2016 napadený rozsudek zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí. Ztotožnil se přitom s názorem státního zástupce, že řízení před obvodním soudem trpí podstatnými vadami ve smyslu § 258 odst. 1 písm. d) trestního řádu, neboť v tomto řízení byla porušena ustanovení, jimiž se má zabezpečit objasnění věci, zejména § 2 odst. 5 a 6 trestního řádu, což mohlo mít vliv na správnost a zákonnost přezkoumávaného rozsudku. Zároveň došlo k nesprávné aplikaci ustanovení § 212 trestního řádu namísto § 211 odst. 3 písm. a) trestního řádu, což má za následek, že protokoly o výpovědi svědkyně předestřené podle § 212 trestního řádu, které nebyly v hlavním líčení provedeny přečtením, nemohou být podkladem výroku o vině obžalovaných. Naopak dle názoru soudu nedošlo k porušení ustanovení § 207 trestního řádu ani k porušení zásady veřejnosti rozhodnutím podle § 200 odst. 1 trestního řádu, neboť závěr o existenci ohrožení informací chráněných zvláštním zákonem byl podložen konkrétními skutečnostmi a zjištěními. Řízení před obvodním soudem však trpí také vadami ve smyslu § 258 odst. 1 písm. b) trestního řádu, neboť se obvodní soud nevypořádal se všemi okolnostmi významnými pro rozhodnutí, při hodnocení důkazů se v rozporu s § 125 odst. 1 a § 2 odst. 6 trestního řádu nevypořádal s řadou důkazů a nevyvodil z nich skutková

zjištění. Městský soud se shodl s názorem státního zástupce, že důkazy, které obžalované usvědčují, a přesto nejsou obvodní soudem hodnoceny v odůvodnění napadeného rozsudku, jsou tzv. opomenutými důkazy ve smyslu judikatury Ústavního soudu. Z odůvodnění rozsudku je jasně patrné, že obvodní soud naprosto nekriticky akceptoval obhajobu obžalovaných z jejich výpovědí u hlavního líčení a nevypořádal se s důkazy, které jejich obhajobu zpochybňují či vyvracejí, včetně výpovědí obžalovaných z přípravného řízení, a se změnami v jejich výpovědích. V této souvislosti městský soud uvedl, že hodnocení poukazem na to, že v přípravném řízení nebyli první a druhý stěžovatel zbaveni mlčenlivosti, je nelogické, neboť obžalovaní tehdy neupozornili na to, že by jisté skutečnosti nemohli uvést z důvodu mlčenlivosti. Hodnocení výpovědí P. N. je pak neúplné, neboť obvodní soud při něm přihlédl pouze k výpovědím obžalovaných z hlavního líčení, nikoliv k jejich výpovědím z přípravného řízení a k odposlechům telefonických hovorů; při hodnocení věrohodnosti výpovědi tohoto svědka pak obvodní soud zcela ignoroval jeho vztah ke stěžovateli, přestože z něj vyplývá možný motiv k vědomě nepravdivé výpovědi. Stejně tak je neúplné hodnocení záznamů Vojenského zpravodajství o sledování, jakož i hodnocení odposlechů a záznamů telekomunikačního provozu, přičemž bude nutné se při jejich hodnocení zabývat otázkou, zda se stěžovatelka nesnažila získat osobní informace o R. N. Konečně hodnocení výpovědi sledovaných zaměstnanců Úřadu vlády České republiky v tom smyslu, že potvrzují obhajobu obžalovaných, neodpovídá obsahu těchto výpovědí; obhajoba obžalovaných není v souladu ani s výpovědmi příslušníků Vojenského zpravodajství, při jejichž hodnocení musí obvodní soud zvážit jejich možnou motivaci k uvádění vědomě nepravdivých údajů jak ve vztahu k ochraně svých osob před možným postihem, tak ve vztahu k ochraně Vojenského zpravodajství a jeho vedoucích pracovníků před diskreditací. Vzhledem k tomu, že obvodní soud nesprávně zjistil skutkový stav a k objasnění věci je třeba důkazy opakovat a provádět důkazy další, jejichž provádění před odvolacím soudem by bylo nahrazováním činnosti soudu prvního stupně, vyzval jej městský soud k doplnění dokazování výsledkem svědka J. Š., záznamy konkrétních telefonických hovorů P. N. se stěžovatelkou a ke zhodnocení konkrétních důkazů, které nebyly hodnoceny. Dále uvedl, že ve věci existuje také řada důkazů, které obvodní soud sice provedl, popř. je citoval v odůvodnění, ale náležitě se s nimi nevypořádal při úvaze o vině a nehodnotil je v souladu s § 2 odst. 6 trestního řádu. Ve vztahu k některým výpovědím pak došlo k tzv. deformaci důkazu, neboť z nich obvodní soud vyvodil závěr, který je v diametrálním rozporu s jejich obsahem. Nesprávným způsobem byla konečně v obecné rovině posouzena problematika provádění sledování; v tomto kontextu je hodnocení odborného vyjádření Policie České republiky jako rozporuplného a nevěrohodného neúplné, dokazování je

třeba doplnit výsledkem jeho zpracovatele a učinit závěr o tom, zda činnost Vojenského zpravodajství vůči poškozeným osobám byla sledováním, ke kterému bylo třeba povolení. Obvodnímu soudu bylo též uloženo zvážít, zda byla stěžovatelka objednatelkou sledování poškozených, zda poskytla Vojenskému zpravodajství podklady pro sledování, zda v závěru obdržela jeho výstupy a zda jednání ostatních obžalovaných bylo v rozporu s ustanoveními zákona o Vojenském zpravodajství a zákona o zpravodajských službách České republiky.

8. V následném řízení obvodní soud uvedl, že je vázán právním názorem odvolacího soudu, který ve svém zrušovacím rozhodnutí jednak nařídil doplnit dokazování, jednak nařídil, aby soud již provedené důkazy nově hodnotil nebo se jimi znovu zabýval. Dle pokynů městského soudu proto obvodní soud vyslechl svědka J. Š. a zpracovatele odborného vyjádření Útvaru zvláštních činností SKPV Policie České republiky, přičemž dospěl k závěru, že toto nelze bez výhrad přijmout z důvodu možných pochybností o objektivitě. Soud rovněž přečetl listinné důkazy - SMS zprávy zasláné P. N. stěžovatelce a stěžovatelkou H. F. a provedl důkaz odposlechy jejich telefonních hovorů. Dále obvodní soud znovu přistoupil k hodnocení výpovědi stěžovatelky jak z přípravného řízení, tak i před soudem. I přes částečně rozpor mezi nimi zhodnotil výpověď stěžovatelky před soudem jako věrohodnou, neboť se jedná o výpověď zcela spontánní; tento postup podle něj naopak nebyl zachován v přípravném řízení, kdy byly stěžovatelce po velmi stručném spontánním vyjádření kladeny otázky, na které odpovídala, takže již byla ovlivněna otázkami vyslychajícího a došlo ke zkreslení její výpovědi. Pokud se jedná o výpovědi prvního a druhého stěžovatele, nepovažoval obvodní soud za nelogické, že neuvedli ve svých výpovědích v přípravném řízení veškeré skutečnosti na svou obhajobu, neboť nebyli zbaveni mlčenlivosti, a že tuto skutečnost v přípravném řízení nevysvětlili. Dle názoru soudu mají obžalovaní právo hájit se způsobem, jaký uznají za vhodný, a záleží pouze na nich, jaké skutečnosti uvedou ve svých výpovědích jak v přípravném řízení, tak i v řízení před soudem, a svoji výpověď mohou v průběhu trestního řízení doplňovat, což právě první a druhý stěžovatel učinili. Povinnost požádat o zbavení mlčenlivosti přitom náleží orgánu činnému v trestním řízení. Podle soudu nelze oddělit výpovědi obžalovaných z přípravného řízení a z řízení před soudem, neboť se nejedná o dvě zcela protirečící si výpovědi, ale tyto výpovědi se v podstatě doplňují. Při hodnocení výpovědi svědka P. N. soud proto přihlédl ke všem výpovědím všech obžalovaných, k provedeným odposlechům a SMS zprávám, které jednoznačně potvrzují blízký vztah mezi ním a stěžovatelkou, i k jeho tiskovému prohlášení ze dne 15. 6. 2013. Výpověď tohoto svědka pak soud nehodnotil jako nevěrohodnou, právě naopak, neboť byla v souladu s těmi to dalšími důkazy. Státní zástupce podle něj nehodnotil v celé souvislosti

důkazy shromážděné v přípravném řízení a sám naopak selektivně z jednotlivých důkazů vytvářel závěry tak, aby vedly k závěru o vině obžalovaných. Pokud státní zástupce hodnotil výpověď svědka P. N. jako vědomě nepravdivou s tím, že motivem toho má být snaha svědka pomoci stěžovateli vyhnout se odsouzení, obvodní soud se s tímto hodnocením neztotožnil. Svědek byl při své výpovědi řádně poučen mimo jiné i o trestních následcích křivé výpovědi i o skutečnosti, že má právo odepřít výpověď vzhledem ke svému vztahu ke stěžovateli, neboť v uvedenou dobu byli již manželé. Pokud se týká hodnocení provedených odposlechů, soud měl za to, že z nich nevyplývala žádná indicie svědčící pro motiv obžalovaných pro jednání, které je jim kladeno za vinu. Záznamy telekomunikačního provozu, jakož i výpovědi zaměstnanců Úřadu vlády České republiky potvrzují vyjádření svědka P. N. a obhajobu obžalovaných. Závěr státního zástupce, že svědci – příslušníci Vojenského zpravodajství vypovídali nepravdivě, se soudu jevil jako spekulativní, neboť pro tento závěr nebyly důkazy. Obvodní soud se dále dle pokynů odvolacího soudu zabýval protokoly Vojenského zpravodajství označenými jako záznamy o sledování, jejichž hodnocení bylo odvolacím soudem považováno za neúplné. Opětovně přitom konstatoval, že uvedené záznamy nelze hodnotit jako záznamy o sledování, jak uvádí obžaloba, neboť se jednalo o poznámky sepsané při monitorování činnosti, což svědci jednoznačně potvrdili. Pokud se týká výpovědi svědkyně z přípravného řízení, ke které dle odvolacího soudu nebylo možné přihlídnout, neboť tento důkaz nebyl v hlavním líčení řádně proveden dle § 211 odst. 3 trestního řádu přečtením, ale došlo pouze k jeho předstření dle § 212 trestního řádu, obvodní soud považoval za nutné uvést, že k předstření této výpovědi došlo na žádost státního zástupce, proto měl za to, že tento důkaz byl před soudem proveden v souladu s ustanoveními trestního řádu. Na základě záznamů uskutečněného telekomunikačního provozu pak soud dospěl k závěru, že rozhodně stěžovatelka Vojenské zpravodajství neúkolovala, její jednání s ním se dá hodnotit jako spolupráce. Obvodní soud tak učinil ve vztahu k prvnímu skutku závěr, že v daném případě se nejednalo o sledování R. N., které by bylo prováděno v rozporu se zákonem, ale o kontrasledování, jímž byly na žádost svědka P. N. prošetřovány jeho obavy o možné hrozbě zejména pro jeho rodinu, ale i pro něho osobně. Soud konečně uzavřel, že na straně obžalovaných nebyl prokázán motiv jednání ke sledování R. N., který prezentovala obžaloba. Ani ohledně druhého skutku neshledal obvodní soud správným názor státního zastupitelství, že došlo k obcházení zákona o Vojenském zpravodajství tím, že Vojenské zpravodajství zadalo příslušnému komerčnímu subjektu sledování konkrétní osoby a pro toto sledování mu vytvořilo podmínky a potřebnou součinnost. Pokud jde variantu, kterou předkládá obžaloba, že došlo ze strany Vojenského zpravodajství k zastírání skutečných důvodů sledování

zaměstnanců Úřadu vlády České republiky, aby z něj nebylo zjištělné, že motivem objednaného sledování bylo zjišťování poznatků o konkrétních osobách utajovaných způsobem bez řádného povolení, a tedy obcházení zákona, soud hodnotil tento závěr jako spekulaci, neboť nemá nejen podklad v provedených důkazech, ale odporuje i logickému závěru při hodnocení již provedených důkazů. Ty neprokazují, že stěžovatelka byla objednatelem sledování poškozených osob, mělo se totiž jednat o test komerčního subjektu pro potřeby Vojenského zpravodajství. Způsob předávání výsledků Vojenského zpravodajství prostřednictvím stěžovatelky odpovídal dohodě mezi prvním stěžovatelem a tehdejšími předsedou vlády.

9. Závěrem obvodní soud opět konstatoval, že všechny provedené důkazy pouze potvrdily, že Vojenské zpravodajství jednak prověřilo informaci o možné bezpečnostní hrozbě ohledně rodiny tehdejšího předsedy vlády poskytnutou samotným tehdejším předsedou vlády, a to formou metody obrany proti sledování s tím, že během této činnosti byla určenou osobou pro komunikaci mezi tehdejšími předsedou vlády a Vojenským zpravodajstvím stěžovatelka, a jednak došlo při testu ohledně využití soukromé agentury pro Vojenské zpravodajství ke sledování dvou zaměstnanců Úřadu vlády České republiky z důvodu zneužití služebního vozidla, přičemž Vojenské zpravodajství za zjištění této informace vyplatilo soukromé agentuře ze zvláštních finančních prostředků požadovanou částku. Ani jeden z provedených důkazů nevede k závěru o tom, že by obžalovaní naplnili skutkovou podstatu žalovaných skutků po objektivní i subjektivní stránce. První a druhý stěžovatel a J. P. sice byli v postavení úřední osoby, ale z jejich strany nedošlo ke zneužití pravomocí úřední osoby, kterými disponovali ve svém postavení. Jejich jednáním nebyl dotčen zájem státu na řádném výkonu pravomocí úředních osob ani cizí majetková práva, resp. majetek českého státu. Provedenými důkazy nebyly obhajoby všech obžalovaných vyvráceny, ale naopak byly potvrzeny. Rozsudkem sp. zn. 3 T 35/2014 ze dne 17. 6. 2016 proto obvodní soud všechny obžalované znovu zprostil obžaloby.

10. Napadeným usnesením sp. zn. 7 To 411/2016 ze dne 23. 12. 2016 městský soud k odvolání státního zástupce zrušil výše uvedený rozsudek v celém rozsahu a podle § 262 trestního řádu nařídil, aby tato trestní věc byla projednána a rozhodnuta jiným samosoudcem. Dle jeho názoru trpělo řízení u obvodního soudu podstatnými vadami ve smyslu § 258 odst. 1 písm. a) a b) trestního řádu, neboť byla porušena ustanovení, jimiž se má zabezpečit objasnění věci, a obvodní soud se nevypořádal se všemi okolnostmi významnými pro rozhodnutí. Za situace, kdy obvodní soud v této trestní věci nesprávně zjistil skutkový stav, nemůže odvolací soud v tomto stadiu trestního řízení prezentovat závazný právní názor ohledně porušení ustanovení trestního zákoníku obvodním soudem. Podle městského

soudu se obvodní soud při hodnocení důkazů s některými z nich nevypořádal a nehodnotil je v souladu s § 2 odst. 6 trestního řádu, jeho hodnocení důkazů je neúplné, popř. závažným způsobem vybočuje z logiky projednávané věci. Městský soud zejména konstatoval, že i přes důvody, které jej vedly ke zrušení předchozího zprošťujícího rozsudku, a přestože obhájoba obžalovaných je v diametrálním rozporu s řadou provedených důkazů, obvodní soud opětovně uvedl, že ani jeden z provedených důkazů nevede k závěru, že obžalovaní naplnili skutkovou podstatu zažalovaných přečinů. Obvodní soud se náležitě a v souladu s § 2 odst. 6 trestního řádu nevypořádal s rozpory mezi výpověďmi stěžovatelů v přípravném řízení a v hlavním líčení a nehodnotil je v souhrnu s ostatními důkazy; pokud uvedl, že obžalovaní mohli v průběhu trestního řízení svou výpověď doplňovat, jedná se nesporně o tzv. deformaci důkazů ve smyslu judikatury Ústavního soudu, neboť diametrální změna ve výpovědích nemůže být důvodně hodnocena jako doplnění výpovědi. Obvodní soud rovněž pochybil, když se nijak nevypořádal s argumentací státního zástupce, podle které povinnost mlčenlivosti nebránila prvnímu a druhému stěžovateli v plném uplatnění práva na obhajobu; vzhledem k tomu, že tento právní názor státního zástupce není otázkou skutkovou, odvolacímu soudu nic nebrání ve vyslovení závazného právního názoru, že se s ním ztotožňuje. Pokud jde o hodnocení výpovědi P. N. obvodním soudem, městský soud je označil za neúplné a nelogické. Jednak nelze odkazovat na její soulad s výpovědí J. P. z přípravného řízení, která nebyla v hlavním líčení provedena, jednak v souvislosti s tiskovým prohlášením P. N. ze dne 15. 6. 2013, které bylo podle obvodního soudu pouze politickým vyjádřením adresovaným do zahraničí, obvodní soud nemístně bagatelizuje z logiky věci vyplývající skutečnost, že svědek buď lhal v prohlášení ze dne 15. 6. 2013, nebo ve své výpovědi v této trestní věci. Při hodnocení věrohodnosti této výpovědi obvodní soud zcela pominul odpovídajícím způsobem posoudit specifika vztahu P. N. ke stěžovatelce, která vyplývají z odposlechů jejich telefonické komunikace, a ignoroval řadu důkazů, včetně výpovědi stěžovatelky z přípravného řízení; mimoto zákonné poučení o trestních následcích krivé výpovědi a o povinnosti vypovědět pravdu není logickým argumentem pro hodnocení výpovědi jakéhokoli svědka jako věrohodné. Obvodní soud též nehodnotil možnou souvislost mezi výpovědí P. N. a výše citovanými diametrálními změnami ve výpovědích všech stěžovatelů a zcela ignoroval pokyn odvolacího soudu, aby se při hodnocení výpovědi svědka P. N. zabýval záznamy o sledování R. N., ze kterých vyplývá, že údajná ochrana jeho rodiny fakticky končila jeho návratem domů. Tvrzení, že z provedených odposlechů nevyplývá žádná indicie svědčící pro motiv obžalovaných, je paušalizující a neúplné. Rovněž je neúplné hodnocení, že záznamy ze sledování R. N. jsou pouhými osobními poznámkami, nikoliv oficiálním výstupem z akce, přičemž obvodní soud

naprosto nekriticky vycházel z vyjádření svědků a ignoroval odborné vyjádření Vojenského zpravodajství i výpověď jeho zpracovatele. K dalším opomenutým důkazům patří sdělení Vojenského zpravodajství a výpovědi jeho příslušníků k úřední evidenci celé akce a záznam odposlechu telefonického hovoru mezi stěžovatelkou a druhým stěžovatelem ze dne 1. 11. 2012. Dále podle odvolacího soudu nelze důvodně považovat za spekulativní názor státního zástupce, že svědci – příslušníci Vojenského zpravodajství vypovídali nepravdivě, neboť vzhledem ke své příslušnosti k Vojenskému zpravodajství měli nepochybně motiv vypovídat úmyslně nepravdu. Obvodní soud se při hodnocení důkazů dopustil jejich deformace, neboť z nich vyvodil obsah, který z nich nevyplývá, a deformoval důkazy, které vyvracejí či zpochybňují výpovědi obžalovaných. Jeho hodnocení, že stěžovatelka byla pouhým prostředníkem mezi P. N. a Vojenským zpravodajstvím, je v rozporu s elementární logikou. Nesprávně a nelogicky obvodní soud posoudil i problematiku sledování v obecné rovině. Na závěr městský soud uvedl, že k porušení zásady, podle níž nikdo nesmí být odňat svému zákoněmu soudci, nedojde v situaci, kdy odvolací soud nařídí projednání a rozhodnutí trestní věci jiným samosoudcem se zřetelem na rozsah a povahu vad, jež v rámci odvolacího řízení zjistil. Podle městského soudu lze mít v dané věci pochybnosti o nepodjatosti dosavadní samosoudkyně, a to na základě způsobu, jakým hodnotila důkazy. V této trestní věci nepochybně existují důkazy, které potvrzují obžalobu, a na druhé straně důkazy, které potvrzují obhajobu obžalovaných; tyto důkazy měl obvodní soud hodnotit dle § 2 odst. 6 trestního řádu jednotlivě i v jejich souhrnu. I přes vytýkané nedostatky v hodnocení důkazů v předchozím zrušujícím usnesení, ve kterém bylo obvodnímu soudu odvolacím soudem konkrétně vytýkáno, k jakým důkazům při jejich hodnocení v souhrnu opomněl přihlídnout, v čem spočívá nelogičnost jeho hodnocení důkazů, ve kterých případech se dopustil tzv. deformace důkazu ve smyslu judikatury Ústavního soudu a které důkazy při svém hodnocení zcela opominul, obvodní soud opětovně nepostupoval dle § 2 odst. 6 trestního řádu. Naopak postupoval naprosto jednostranně, přičemž dospěl již podruhé k bezprecedentnímu závěru, že všechny provedené důkazy podporují obhajobu obžalovaných. Lze proto mít pochybnosti o tom, že by napotřetí obvodní soud byl schopen rozhodovat nestranně, tedy aniž by stranil, tak jako v obou svých rozsudcích, obhajobě obžalovaných uplatněné při hlavním líčení a aniž by opětovně nedeformoval obsah jakéhokoliv důkazu svědčícího ve prospěch verze obžaloby.

11. Usnesením pléna Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 564/17, I. ÚS 591/17 a III. ÚS 930/17 ze dne 11. 4. 2017 byly ústavní stížnosti stěžovatelů vedené pod sp. zn. I. ÚS 564/17, I. ÚS 591/17 a III. ÚS 930/17 spojeny ke společnému řízení a bylo rozhodnuto, že budou nadále vedeny pod sp. zn. I. ÚS 564/17.

II. Argumentace stěžovatelů

12. Ve své ústavní stížnosti ze dne 22. 2. 2017 první stěžovatel tvrdí, že výrokem napadeného usnesení, kterým městský soud nařídil, aby byla věc projednána a rozhodnuta jiným samosoudcem, bylo porušeno jeho základní právo na zákonného soudce garantované čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Dle jeho názoru jsou základním a jediným důvodem příkázání jinému samosoudci blíže nespecifikované a odvolacím soudem tvrzené pochybnosti o nepodjatosti dosavadního samosoudce, dále rozsah a povaha vad, jednostranné hodnocení důkazů a nerespektování závazných pokynů (ačkoliv v předchozím rozhodnutí žádný závazný právní názor vysloven nebyl). V obou případech zrušení rozsudku obvodního soudu městský soud pouze – v rozporu s pravidly stanovenými trestním řádem a aniž by jakýkoliv důkaz sám provedl – hodnotil důkazy, ze kterých dovodil odlišné závěry, a instruoval soud prvního stupně k tomu, jakým způsobem má důkazy hodnotit a jaké má učinit skutkové a právní závěry. Městský soud přitom bezprecedentně a v rozporu s trestním řádem hodnotí všechny důkazy v neprospěch obviněných, nekriticky přitakává odůvodnění státního zástupce, upřednostňuje svůj způsob hodnocení důkazů a vnucuje své závěry o skutkovém stavu věci, ačkoliv ve věci nelze dovést, že by obvodní soud důkazy prováděl a hodnotil způsobem vzbuzujícím vážné pochybnosti o jeho objektivním přístupu. Postup městského soudu je podle prvního stěžovatele zásahem i do čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 2 odst. 2 Listiny, které stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

13. Ve své ústavní stížnosti ze dne 27. 2. 2017 druhý stěžovatel brojí proti usnesení městského soudu, kterým nařídil projednání a rozhodnutí věci jiným samosoudcem, s tím, že jím byla porušena jeho práva zaručená zejména čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 38 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Úmluva“). Ačkoliv se totiž samosoudkyně obvodního soudu po prvním vrácení věci řádně a úplně vypořádala se všemi výhradami odvolacího soudu, respektovala jeho právní názor, doplnila důkazy a hodnotila je v souladu s § 2 odst. 6 trestního řádu (podle něhož orgány činné v trestním řízení hodnotí důkazy podle svého vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu), městský soud v napadeném usnesení uzavřel, že tyto výhrady nesplnila. Jeho postup podle § 262 trestního řádu však není řádně a konkrétně odůvodněn, absentuje výčet pokynů, které neměly být splněny, i výčet závažných vad; to je již samo o sobě vadou mající povahu zásahu do ústavních práv stěžovatele. V napadeném usnesení pak městský soud formuloval nové výhrady, z nichž řada se jeví jako velmi problematická. Je z něj zároveň patrné, že zřejmě

nejzásadnějším důvodem k odnětí věci je skutečnost, že odvolací soud odlišně hodnotí důkazy provedené soudem prvního stupně a postupem podle § 262 trestního řádu se toto své hodnocení snaží prosadit, aniž by důkazy sám provedl.

14. Ve své stížnosti ze dne 27. 3. 2017 stěžovatelka tvrdí, že napadené rozhodnutí je v rozporu zejména s právem na spravedlivý proces a na zákonného soudce ve smyslu čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny a s čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě, zakotvujícím právo na odvolání v trestní věci. S poukazem na judikaturu Ústavního soudu týkající se práva na zákonného soudce tvrdí, že z napadeného usnesení se nelze dozvědět, z jakých ústavně akceptovatelných důvodů došlo ke změně soudce. Jediným důvodem je totiž hodnocení důkazů dosavadní soudkyní, což narušuje princip nezávislosti soudce, neboť odlišné hodnocení důkazů nemůže být důvodem pro osouzení z podjatosti. Důvody a důkazy údajné podjatosti přitom absentují. Zároveň je ve hře též právo na dvojinstančnost řízení a zásada volného hodnocení důkazů. Stěžovatelka rovněž navrhla, aby Ústavní soud odložil vykonatelnost napadeného usnesení až do rozhodnutí o ústavní stížnosti. K tomu dne 5. 4. 2017 doplnila, že nová soudkyně obvodního soudu již naričila líčení na den 24. 4. 2017.

III. Formální předpoklady projednání ústavních stížností

15. Ústavní soud nejprve zkoumal splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnosti byly podány včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnosti jsou přípustné (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a *contrario*).

16. K přípustnosti ústavních stížností Ústavní soud stručně uvádí, že ve stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14 stanovil, že „ústavní stížnost je nepřijatelná, jestliže stěžovatel v trestním řízení nepodá zákonem předepsaným způsobem dovolání (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu)“ [sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14 ze dne 4. 3. 2014 (ST 38/72 SbNU 599; 40/2014 Sb.)]; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná také na <http://nalus.usoud.cz>. Jinými slovy, Ústavní soud je principiálně oprávněn rozhodovat meritorně jen o takové ústavní stížnosti, která směřuje proti rozhodnutím „konečným“, tj. zpravidla těm, jimiž se soudní či jiné řízení končí, a kdy jeho účastník nemá možnost jiné právní obrany než cestou ústavní stížnosti.

17. Za taková „konečná“ rozhodnutí je však možno považovat i některá procesní rozhodnutí, jimiž se řízení sice nekončí, ale kterými se uzavírá jeho relativně samostatná část, kdy jeho účastník již nemá možnost takové rozhodnutí napadnout. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu patří

k tomuto typu rozhodnutí i pokyn odvolacího soudu dle ustanovení § 262 trestního řádu, aby věc byla projednána a rozhodnuta v jiném složení senátu (resp. jiným samosoudcem), protože proti tomuto rozhodnutí nelze podat samostatně dovolání. Ústavní soud přitom bere v úvahu zásadu ekonomie řízení, neboť pokud by porušení ústavně zaručeného základního práva na zákonného soudce dle článku 38 odst. 1 Listiny bylo shledáno až na samém konci soudního řízení, toto řízení by probíhalo zcela neekonomicky [srov. např. nálezn sp. zn. II. ÚS 2766/14 ze dne 1. 12. 2015 (N 202/79 SbNU 281); nálezn sp. zn. II. ÚS 3564/12 ze dne 5. 3. 2013 (N 38/68 SbNU 391); nálezn sp. zn. III. ÚS 441/04 ze dne 12. 1. 2005 (N 6/36 SbNU 53)].

18. Z výše uvedených důvodů, přestože trestní řízení proti stěžovatelům zatím neskončilo, jsou nyní projednávány ústavní stížnosti přípustné v části směřující proti výroku, kterým se nařizuje, aby byla věc projednána a rozhodnuta jiným samosoudcem.

19. Naopak derogační rozhodnutí ve vztahu k výrokům soudu nalézacího není ještě konečným rozhodnutím ve věci, a proto případná ústavní stížnost vůči prvnímu výroku rozhodnutí městského soudu by byla z důvodu subsidiarity ústavní stížnosti nepřipustná. Ústavní soud totiž zásadně nemůže ingerovat do probíhajícího řízení před obecnými soudy, a tak ovlivňovat jeho výsledek. Byť je v závěru ústavních stížností druhého stěžovatele a stěžovatelky uvedeno, že napadají celé usnesení městského soudu, z jejich obsahu je zřejmé, že směřují zásadně proti tomu, že městský soud rozhodl o přikázání věci jinému samosoudci. Je zřejmé, že zástupci druhého stěžovatele i stěžovatelky jsou si vědomi toho, že případná ústavní stížnost proti výroku usnesení městského soudu, kterým byl zrušen rozsudek obvodního soudu ze dne 17. 6. 2016 a věc mu byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí, by byla nepřipustná. Ústavní soud tedy dovodil, že všichni stěžovatelé materiálně napadají v řízení před Ústavním soudem pouze ten výrok rozhodnutí, který primárně zasahuje do práva stěžovatelů na zákonného soudce tím, že byla věc přikázána k rozhodování soudci jinému než soudkyni, která již dvakrát rozhodla o jejich zproštění obžaloby. A proto se nadále bude zabývat zejména touto nejzásadnější námitkou.

IV. Posouzení opodstatněnosti ústavních stížností

A. Právo na zákonného soudce – obecné principy

20. Ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny stanoví, že státní moc je možno uplatňovat jen v případech, mezích a způsobu, které stanoví zákon, přirozeně při respektu k principu proporcionality plynoucímu z požadavku právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Pokud se tomu tak neděje, představuje jednání či akt státní moci svévoli. Jak Ústavní soud opakovaně zdůraznil, nikoliv každé porušení norem podústavního práva při

jich aplikaci či interpretaci způsobuje zároveň i porušení základního práva jednotlivce. Avšak porušení některé z norem podústavního práva v důsledku svévolnosti (vykonávané např. nerespektováním kogentní normy) anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, může být způsobilé zasáhnout do základního práva a svobody jednotlivce [srov. např. nálezy sp. zn. III. ÚS 346/01 ze dne 14. 3. 2002 (N 30/25 SbNU 237)].

21. Dle konstantní judikatury Ústavního soudu představuje právo na zákonného soudce jednu ze základních záruk nezávislého a nestranného rozhodování v právním státě a podmínku řádného výkonu té části veřejné moci, která byla soudům svěřena Ústavou [srov. např. nálezy sp. zn. III. ÚS 232/95 ze dne 22. 2. 1996 (N 15/5 SbNU 101), nálezy sp. zn. I. ÚS 1922/09 ze dne 7. 9. 2009 (N 196/54 SbNU 411), nálezy sp. zn. II. ÚS 2317/11 ze dne 24. 1. 2012 (N 19/64 SbNU 187), nálezy sp. zn. II. ÚS 2766/14 ze dne 1. 12. 2015 (N 202/79 SbNU 281)].

22. Prvotním, nikoli však jediným účelem práva na zákonného soudce je vyloučit svévolnou manipulaci při přidělování věcí jednotlivým soudcům, tj. zajistit nestranné rozhodování nezávislým soudcem. Ústavní imperativ, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci, zakotvený v čl. 38 odst. 1 Listiny, proto nejen dotváří a upevňuje soudcovskou nezávislost, ale také představuje pro každého účastníka řízení stejně cennou záruku, že k rozhodnutí jeho věci jsou povolávány soudy a soudci podle předem daných zásad (procesních pravidel) tak, aby byla zachována zásada pevného přidělování soudní agendy a aby byl vyloučen výběr soudů a soudců ad hoc. Ústavní princip zákonného soudce nelze obcházet, byť by důvody k tomu byly jakékoli [nálezy sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57), nálezy sp. zn. II. ÚS 2317/11 ze dne 24. 1. 2012 (N 19/64 SbNU 187)].

23. Jak vyplývá z ustanovení článku 38 odst. 1 věty druhé Listiny, požadavku na následné respektování ústavního pořádku České republiky odpovídá, aby ústavní princip práva na zákonného soudce byl proveden a konkretizován na úrovni podústavního práva. Zákonodárce tak učinil v celé řadě zákonů. Naplnění tohoto ústavního požadavku je zajištěno zejména procesními předpisy a zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech soudcích, přisedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o soudech a soudcích“), který upravuje základní pravidla pro přidělování věcí na jednotlivých soudech a jako jednu z garancí ústavně chráněného práva na zákonného soudce zakotvuje institut rozvrhu práce soudu a stanoví požadavky na jeho vydávání a obsah [viz nálezy sp. zn. I. ÚS 2769/15 ze dne 15. 6. 2016 (N 115/81 SbNU 795)]. Rozvrh práce soudu stanovuje pravidla přidělování soudní agendy jednotlivým soudním oddělení a určení složení senátů (viz ustanovení § 41 a 42 zákona o soudech a soudcích).

Vydaný rozvrh práce musí nezbytně dostát požadavkům předvídatelnosti a transparentnosti obsazení soudu pro účastníky řízení. Relevantním procesním předpisem v nyní projednávaném případě je pak trestní řád, jenž upravuje řadu institutů, které zajišťují právo na zákonného soudce na podústavní úrovni, např. příslušnost soudů, podmínky vyloučení soudců z projednávání a rozhodování věci z důvodu jejich podjatosti, podmínky odnětí a přikázání věci jinému soudu nadřízeným soudem, podmínky přikázání věci k projednání a rozhodnutí senátem v jiném složení (resp. jiným samosoudcem) a další.

24. Obsah práva na zákonného soudce však není vyčerpán zákonným určením příslušnosti soudu, vymezením hledisek rozdělování soudní agendy mezi senáty (resp. samosoudce) ani možností vyloučení soudců z projednávání věci z důvodu jejich podjatosti. Toto právo má dle ustálené judikatury Ústavního soudu mnohem širší obsah. Ústavní soud nastínil obsah tohoto ústavně garantovaného práva následovně: „Záruky spojené s právem na zákonného soudce se tedy upínají v prvé řadě ke způsobu určení soudce, který bude tu kterou věc rozhodovat, a zahrnují rovněž výslovný zákaz odnětí věci takto určenému soudci, z čehož vyplývá, že v konkrétní věci by měl rozhodovat, nebrání-li tomu závažné objektivní důvody, vždy jeden a týž soudce. Jinými slovy řečeno, ústavní garance se vztahují jak na způsob ustavení senátu (samosoudce), který bude ve věci účastníka rozhodovat, tak na stabilitu obsazení soudu, projevující se zákazem svévolné změny v jeho složení.“ (nález sp. zn. II. ÚS 2766/14 ze dne 1. 12. 2015, jenž se sice týkal civilněprávní věci, avšak uvedené závěry lze plně vztáhnout i na oblast trestněprávní).

25. Ústavní soud současně akceptuje, že uvedený ústavní princip se neuplatňuje absolutně v tom smyslu, že by za všech okolností bylo nutné trvat na projednání věci soudcem, resp. soudem určeným podle zákonných pravidel nastíněných v předchozích odstavcích, pokud by to znamenalo porušení či pravděpodobné porušení jiných významných zásad spravedlivého procesu (zejména zásady nestrannosti a nezávislosti soudce) nebo pokud by to zpochybňovalo celkovou zákonitost řízení a objektivitu meritorního rozhodnutí. Z tohoto důvodu trestní řád zakotvuje právní instituty, které umožňují v předem vymezených případech a za předem stanovených podmínek učinit výjimku z pravidel o věcné a místní příslušnosti trestních soudů (§ 16 a násl. trestního řádu) nebo z pravidel o určení složení senátu (resp. samosoudce), jenž má ve věci rozhodovat. Jedná se především o možnost odnětí a přikázání věci nadřízeným soudem dle § 25 trestního řádu a dále o postup odvolacího soudu dle § 262 trestního řádu [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2317/11 ze dne 24. 1. 2012 (N 19/64 SbNU 187)].

26. Rozhodne-li odvolací soud, že rozsudek soudu prvního stupně zruší (§ 258 trestního řádu) a věc vrátí k novému projednání a rozhodnutí

(§ 259 odst. 1 trestního řádu), může zároveň na základě ustanovení § 262 věty první trestního řádu nařídít, aby byla tato věc projednána a rozhodnuta v jiném složení senátu, resp. jiným samosoudcem. Ústavní soud se již opakovaně vyjádřil, že rozhodnutí podle tohoto ustanovení je svou povahou odnětím a přikázáním věci, a proto pro tento postup musí být splněny obdobně důležité důvody jako pro postup podle ustanovení § 25 trestního řádu. Základním kritériem pro posouzení jejich existence je zejména to, zda u dosavadního senátu (resp. samosoudce) lze zajistit dodržení základních zásad trestního řízení, jak jsou uvedeny v § 2 trestního řádu, a vyloučit jakékoliv pochybnosti o nestrannosti soudu jako principu uvedeného v čl. 36 odst. 1 Listiny. Zmíněné důležité důvody musí být zřetelné, zřejmé a bezpochybné [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 3564/12 ze dne 5. 3. 2013 (N 38/68 SbNU 391)].

27. Obdobně se k podmínkám uplatnění postupu podle ustanovení § 262 trestního řádu vyjádřil i Nejvyšší soud. Ten v usnesení sp. zn. 3 Tz 282/2001 ze dne 27. 2. 2002 uvedl, že právo na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny je bez jakýchkoli pochybností jedním ze základních atributů ústavního pořádku České republiky a potažmo důležitým prvkem právní jistoty. Ustanovení § 262 trestního řádu proto dle Nejvyššího soudu představuje určitý zákonem povolený průlom do právní jistoty jednotlivce a z toho důvodu je toto ustanovení „možné aplikovat pouze ve výjimečných případech, kdy v zájmu spravedlivého procesu (čl. 40 LPS) nelze na principu zákonného soudce trvat. Ačkoliv zákon v ustanovení § 262 tr. ř. výslovně nevyjadřuje, aby odvolací soud nařídil nové projednání a rozhodnutí věci v jiném složení senátu z „důležitých důvodů“, jak je tomu v případech přikázání věci jinému soudu (§ 262 věta druhá tr. ř.), je s ohledem na ustanovení čl. 38 odst. 1 LPS zřejmé, že i zde půjde o mimořádné (výjimečné) okolnosti, jež musí být odvolacím soudem vždy spolehlivě zjištěny (srov. přiměřeně nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. 90/95, 112/98)“ [usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Tz 282/2001 ze dne 27. 2. 2002, všechna rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou rovněž dostupná na www.nsoud.cz; srov. také nález sp. zn. III. ÚS 90/95 ze dne 7. 12. 1995 (N 82/4 SbNU 271) a usnesení sp. zn. I. ÚS 112/98 ze dne 14. 7. 1998 (U 45/11 SbNU 335)]. Nejvyšší soud se zabýval interpretací ustanovení § 262 trestního řádu i ve své pozdější judikatuře. Například v usnesení sp. zn. 11 Tdo 652/2015 ze dne 24. 6. 2015 uvedl, že použití výjimky zakotvené v citovaném ustanovení „je nutno posuzovat i s ohledem na ustanovení § 259 odst. 5 písm. a) tr. ř., dle něhož odvolací soud nemůže sám znat obžalovaného vinným skutkem, pro nějž byl napadeným rozsudkem zproštěn. Použití ustanovení § 262 věty první tr. ř. ... je možností, jak ukončit opakovanou výměnu názorů mezi soudy prvního a druhého stupně, a snahou vyhnout se tak bezúčelnému protahování trestního řízení. Použití citovaného ustanovení musí být motivováno

snahou zajistit všechny roviny práva na spravedlivý proces, nikoliv snahou o jejich eliminaci“.

28. Ve výše citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 3564/12 ze dne 5. 3. 2013 Ústavní soud obsáhle a velmi podrobně vložil podmínky odnětí a příkázání věci jinému senátu (resp. samosoudci) dle ustanovení § 262 trestního řádu. V souladu se svou ustálenou judikaturou Ústavní soud stanovil, že postup odvolacího soudu podle tohoto ustanovení je možné považovat za ústavně konformní pouze tehdy, jestliže je tento krok odůvodněn soudkou pravděpodobností, že v případě ponechání věci současněmu soudu tento nebude schopen ukončit řízení způsobem, jenž by mohl odvolací soud aprobovat. S ohledem na okolnosti se může jednat např. i o opakované nerespektování závazných pokynů odvolacího soudu. Ústavní soud dále rozvedl své úvahy ohledně podmínek aplikace předmětného ustanovení: „Je nezbytné, aby v takovémto případě zrušující rozhodnutí odvolacího soudu vždy obsahovalo konkrétní výhrady k rozhodnutím soudu prvního stupně“ [srov. usnesení ze dne 14. července 1998 sp. zn. I. ÚS 112/98 (U 45/11 SbNU 335)]. Zároveň platí, že uvedené ustanovení nevytváří odvolacímu soudu širší prostor k prosazení jeho názoru na postup a závěry soudu prvního stupně, než jaký mu vymezuje trestní řád, ať už jde o oprávnění ve věci sám meritorně rozhodnout, nebo pouze zrušit rozsudek soudu prvního stupně a vrátit věc tomuto soudu k novému projednání a rozhodnutí. Odvolací soud proto např. může zavázat soud prvního stupně, aby se vypořádal se všemi okolnostmi významnými pro rozhodnutí, odstranil nejasnosti nebo neúplnosti svých skutkových zjištění, případně aby některé důkazy zopakoval nebo provedl další důkazy [§ 2 odst. 6, § 258 odst. 1 písm. b), c) trestního řádu], dostojí-li však rozhodnutí soudu prvního stupně těmto požadavkům, nemůže ho odvolací soud zrušit pouze z důvodu, aby prosadil své hodnocení taktó provedených důkazů a z něho plynoucí závěry ohledně skutkových zjištění [srov. např. výše citované nálezy sp. zn. I. ÚS 1922/09 a sp. zn. II. ÚS 3564/12; dále nálezy sp. zn. I. ÚS 794/16 ze dne 21. 6. 2016 (N 118/81 SbNU 833), sp. zn. I. ÚS 109/11 ze dne 14. 4. 2011 (N 72/61 SbNU 105) či usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Tdo 652/2015 ze dne 24. 6. 2015].

29. K tomu je třeba dodat, že pokud má odvolací soud jiný pohled na skutková zjištění než soud prvního stupně, není oprávněn sám vytvářet závěry o skutkovém stavu věci a nahrazovat tak hlavní líčení. Jestliže považuje rozsah dokazování za úplný, ale provedené důkazy sám hodnotí jinak než soud prvního stupně, nemůže rozhodnout o zrušení rozsudku soudu prvního stupně novým rozsudkem bez toho, že by nezbytné důkazy předtím zopakoval bezprostředně před odvolacím soudem. Přitom však musí zvážit, zda by to neodporovalo povaze odvolacího řízení a nepřekračovalo by to meze pravomocí odvolacího soudu (srov. výše citované usnesení

Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Tdo 652/2015; viz také výše citované nálezy sp. zn. II. ÚS 3564/12; sp. zn. I. ÚS 1922/09; a sp. zn. I. ÚS 109/11). Jak uvádí trestněprávní doktrína: „provádění důkazů před odvolacím soudem bude pravidlem v případě zjištění vad napadeného rozsudku týkajících se skutkových zjištění. Odvolací soud zásadně doplní řízení důkazy potřebnými k tomu, aby mohl rozhodnout o podaném odvolání. Zákon zde vylučuje provádění důkazů jen tehdy, kdyby šlo o rozsáhlé a obtížně proveditelné doplnění dokazování, které by znamenalo nahrazovat činnost soudu prvního stupně ... Dokazování v odvolacím řízení je třeba chápat jako prostředek sloužící k tomu, aby byly výsledky původního dokazování, na nichž spočívá přezkoumávaný rozsudek, buď potvrzeny jako správné, anebo aby správnost původního dokazování a jeho hodnocení byla zpochybněna a umožnila nápravu vad napadeného rozsudku. Meze doplnění dokazování před odvolacím soudem jsou limitovány potřebou spolehlivě rozhodnout o odvolání a odvíjejí se od obsahu a rozsahu přezkumné činnosti odvolacího soudu ...“ (Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2013, str. 3119–3120).

30. V nálezu sp. zn. II. ÚS 3780/13 ze dne 11. 11. 2014 (N 206/75 SbNU 313) měl Ústavní soud znovu příležitost vyslovit se k ústavním limitům postupu podle ustanovení § 262 trestního řádu. Nad rámec výše uvedeného zdůraznil, že odvolací soud má povinnost náležitě odůvodnit svůj postup podle ustanovení § 262 trestního řádu, přičemž její nedodržení lze považovat za projev zjevné libovůle. Ústavní soud konkrétně uvedl: „O porušení ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatele by tak mohlo jít v případech týkajících se odnětí věci podle § 262 trestního řádu, jestliže by rozhodování soudu odvolacího bylo projevem zjevné libovůle. Bylo by tomu tak zvláště tehdy, pokud by odvolací soud svůj závěr o nutnosti postupu podle § 262 trestního řádu náležitě neodůvodnil nebo jestliže by takový závěr spočíval na důvodech evidentně nepřípadných“ [viz také nálezy sp. zn. II. ÚS 3780/13 ze dne 11. 11. 2014 (N 206/75 SbNU 313), bod 17; či usnesení sp. zn. I. ÚS 2991/09 ze dne 14. 1. 2010, sp. zn. I. ÚS 1698/13 ze dne 25. 3. 2014 a sp. zn. IV. ÚS 200/15 ze dne 8. 7. 2015; vše dostupné na <http://nalus.usoud.cz>].

31. V nálezu sp. zn. I. ÚS 2726/14 ze dne 1. 4. 2015 (N 67/77 SbNU 31) Ústavní soud uvedl, že v případě zrušení zprošťujícího rozsudku pro skutkové vady, jejichž odstraněním by mohlo dojít k uznání obžalovaného vinným, je situace vzhledem ke konstrukci odvolání v trestním řádu specifická v tom, že odvolacímu soudu nezbyvá než věc vrátit soudu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí, protože sám obžalovaného uznat vinným nemůže (§ 259 odst. 5 trestního řádu). V situaci, kdy byly soudem prvního stupně v hlavním líčení provedeny všechny důkazy v souladu se zásadami přímosti a bezprostřednosti a následně byly vyhodnoceny samostatně

i v souhrnu v odůvodnění zprošťujícího rozsudku, může odvolací soud zprošťující rozsudek zrušit jenom v případech, kdy jsou přijaté skutkové závěry a na nich založené právní posouzení v nesouladu s výslednou důkazní situací a nemají v ní oporu. Je nedostatečné, pokud má odvolací soud na dílčí skutkové otázky (typicky pravdivost, spolehlivost či věrohodnost důkazů) jiný názor a při vlastním posouzení skutkového stavu dospěje k závěru o vině obžalovaného. Odvolací soud je oprávněn zasáhnout pouze tehdy, pokud závěr soudu prvního stupně nemůže pro svou vadnost obstát. Přitom musí odvolací soud obzvláště citlivě posuzovat závěr soudu prvního stupně o tom, že obžalovaného zprošťuje viny na základě principu *in dubio pro reo* (§ 2 odst. 5 trestního řádu), dle kterého, není-li v důkazním řízení dosaženo praktické jistoty o existenci relevantních skutkových okolností, tj. jsou-li přítomny v daném kontextu důvodné pochybnosti, jež nelze odstranit ani provedením dalšího důkazu, je nutno rozhodnout ve prospěch obviněného [srov. nálezn. sp. zn. I. ÚS 733/01 ze dne 24. 2. 2004 (N 26/32 SbNU 239)], a to zejména za situace, kdy soud prvního stupně v odůvodnění zprošťujícího rozsudku srozumitelně vyložil, v čem tkvěly jeho pochybnosti o vině obžalovaného. Jinými slovy, nemít důvodné pochybnosti o vině obžalovaného na základě obsahu spisu tam, kde soud prvního stupně tyto pochybnosti měl i po tom, co provedl veškeré důkazy v souladu se zásadami přímosti a bezprostřednosti, a na základě toho zrušit zprošťující rozsudek a vrátit věc soudu prvního stupně je možné jenom tehdy, kdy pochybnosti soudu prvního stupně postrádají důvodnost.

32. V nálezn. sp. zn. I. ÚS 794/16 ze dne 21. 6. 2016 (viz bod 56) pak tyto principy Ústavní soud shrnul tak, že odvolací soud není oprávněn zrušit rozsudek nalézacího soudu pouze proto, aby prosadil své vlastní hodnocení důkazů, které však sám neprovedl. Ústavně neakceptovatelné zasahování do skutkových zjištění nalézacího soudu nelze označit za závazný právní názor ve smyslu ustanovení § 264 odst. 1 trestního řádu a následně nerespektování tohoto právního názoru ze strany nalézacího soudu označit za dostatečný důvod příkázání věci k projednání a rozhodnutí jinému samosoudci podle ustanovení § 262 trestního řádu. Je totiž v rozporu s právem na zákonného soudce (a tedy s čl. 38 odst. 1 Listiny), pokud závěr odvolacího soudu o nutnosti postupu podle § 262 trestního řádu spočívá na důvodech nepřipustných nebo není náležitě odůvodněn.

33. Na závěr je třeba připomenout, že také Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) klade velký důraz na nezávislost soudců, kterou chápe nejen jako nezávislost na moci výkonné a jiných subjektech stojících mimo soudcovský stav (tzv. externí nezávislost soudce), ale rovněž jako nezávislost na soudních funkcionářích a jiných subjektech uvnitř soudcovského stavu – tzv. interní nezávislost soudce. ESLP sice neshledává přerozdělení věci jinému soudci či senátu předsedou soudu *per se* v rozporu

s Úmluvou, nicméně opakovaně konstatoval, že vnitrostátní právní řád musí poskytovat dostatečné procesní záruky proti zneužití diskrece ze strany předsedy soudu; příliš široká diskrece soudních funkcionářů při prvotním přidělování věci i následném přerozdělování věci je totiž v rozporu s právem na nezávislý a nestranný soud chráněným čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2008 ve věci *Moiseyev proti Rusku*, č. 62936/00, body 176 až 185; rozsudek ESLP ze dne 22. 12. 2009 ve věci *Parlov-Tkalčić proti Chorvatsku*, č. 24810/06, bod 89; rozsudek ESLP ze dne 12. 1. 2016 ve věci *Miracle Europe Kft proti Maďarsku*, č. stížnosti 57774/13, bod 58). Kromě toho obsahuje čl. 6 odst. 1 Úmluvy požadavek, aby byl soud „zřízen zákonem“. Judikatura ESLP jej vykládá nejen jako zákonný podklad samotné existence soudu, ale vztahuje jej také na složení soudu rozhodujícího v konkrétní věci (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 22. 2. 1996 ve věci *Bulut proti Rakousku*, č. 17358/90, bod 29). Pojem „zákon“ ve smyslu tohoto ustanovení tedy nezahrnuje jen legislativu týkající se ustanovování a pravomoci soudních orgánů, ale také další normy vnitrostátního práva, jejichž porušení vede k tomu, že je účast soudce či soudců na rozhodování považována za nezákonnou. Jde zejména o normy týkající se mandátu soudců, neslučitelnosti funkcí a podjatosti (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 28. 11. 2002 ve věci *Lavents proti Lotyšsku*, č. 58442/00, bod 114), ovšem z judikatury ESLP vyplývá, že sem lze zařadit i ustanovení § 262 českého trestního řádu (viz např. rozhodnutí ESLP ze dne 18. 3. 2003 ve věci *Krča proti České republice*, č. 49476/99).

B. Právo na zákonného soudce – aplikace na projednávány případ

34. Ve světle uvedených principů, po zvážení argumentace stěžovatelů, jakož i obsahu napadených rozhodnutí dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnosti nejsou důvodné. Posuzoval je přitom zejména z toho hlediska, zda aplikací § 262 trestního řádu městským soudem došlo v dané věci k porušení základního práva stěžovatelů na zákonného soudce dle ustanovení čl. 38 odst. 1 Listiny. Vzhledem k charakteru tohoto přezkumu a v zájmu urychlení řízení považoval Ústavní soud za dostačující vycházet z obsahu soudních rozhodnutí ve věci vydaných, která jsou shrnuta v části I tohoto nálezu, aniž by bylo nutné vyžádat si u Obvodního soudu pro Prahu 1 kompletní soudní spis. Přezkoumání odůvodnění rozhodnutí vydaných jak obvodním soudem, tak i městským soudem v posuzované věci totiž prokázalo, že rozhodnutí městského soudu, jímž bylo nařízeno, aby trestní věc stěžovatelů byla projednána a rozhodnuta jiným samosoudcem, bylo řádně odůvodněné a věcně opodstatněné. Srovnání v první části tohoto nálezu citovaných rozhodnutí obou soudů odstranilo pochyby o tvrzeném porušení práva na zákonného soudce, jak bude podrobně vysvětleno níže, a proto

nebylo nutno zkoumat postup příslušné samosoudkyně při soudním jednání samotném. Právě obsah odůvodnění jejího (zejména druhého) rozhodnutí ve věci prokázal, že v případě ponechání věci této soudkyni tato nebude schopna ukončit řízení způsobem, jenž by mohl odvolací soud aprobovat (srov. bod 28 výše a tam citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3564/12). S ohledem na přesvědčivé odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo shledáno jako bezpředmětné žádat další vyjádření městského soudu k ústavním stížnostem.

35. Ústavní soud považoval za nezbytné v první řadě vymezit, v čem se rozcházejí závěry obsažené v kasačních usneseních odvolacího soudu a zprošťujících rozsudcích prvního stupně. Soud prvního stupně ve výroku svých rozsudků označil za důvod zproštění obžaloby ustanovení § 226 písm. b) trestního řádu, tedy skutečnost, že v žalobním návrhu označené skutky nejsou trestnými činy. Učinil tak navzdory tomu, že odvolací soud již ve svém prvním rozhodnutí uvedl, že obvodní soud naprosto nekriticky akceptoval obhajobu obžalovaných z jejich výpovědi u hlavního líčení, která je v diametrálním rozporu s řadou provedených důkazů (i s jejich výpověďmi v přípravě řízení), že se s některými důkazy nevypořádal a nevyvodil z nich odpovídající skutková zjištění, a postupoval tak v rozporu s § 2 odst. 5 a 6 trestního řádu. I druhý zprošťující rozsudek pak obvodní soud opřel jen o část důkazů jím provedených, přičemž k některým vůbec nepřihlédl. Rovněž neodstranil pochybnosti o výkladu jiných důkazů a jejich věrohodnosti. Proto byl městský soud nucen své výtky shodně zopakovat i v napadeném usnesení.

36. Z konstantní rozhodovací praxe Ústavního soudu vyplývá, že při rozhodování, zda má být postupováno podle § 262 trestního řádu, musí být brán zřetel na to, že institut zákonného soudce je důležitým prvkem právní jistoty, jejíž prolomení je sice nutno chápat jako postup nestandardní a zcela výjimečný, ale v odůvodněných případech dovolený. Aplikace ustanovení § 262 trestního řádu musí být zdůvodněna vysokou pravděpodobností, že v případě ponechání věci současnému soudci tento nebude schopen ukončit řízení způsobem, jenž by mohl odvolací soud aprobovat (tedy přijmout či schválit). Příkladem takovéto situace může být s ohledem na okolnosti konkrétní věci i opakované nerespektování závazných pokynů odvolacího soudu. Je nezbytné, aby v takovémto případě zrušující rozhodnutí odvolacího soudu vždy obsahovalo konkrétní výhrady k rozhodnutím soudu prvního stupně. Odvolací soud proto např. může zavázat soud prvního stupně, aby se vypořádal se všemi okolnostmi významnými pro rozhodnutí, odstranil nejasnosti nebo neúplnosti svých skutkových zjištění, případně aby některé důkazy zopakoval nebo provedl další důkazy (viz výše citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3780/13). Zpravidla však není oprávněn se odchýlit od skutkových zjištění nalézacího soudu tak, že by hodnotil

důkazy jinak, aniž by je sám provedl [viz náleze sp. zn. I. ÚS 3235/15 ze dne 26. 4. 2016 (N 80/81 SbNU 349)].

37. O porušení ústavně zaručených základních práv a svobod může jít v případech týkajících se odnětí věci podle § 262 trestního řádu tehdy, bylo-li by rozhodování odvolacího soudu projevem zjevné libovůle. Tak by tomu bylo zvláště v případě, pokud by odvolací soud svůj závěr o nutnosti postupu podle § 262 trestního řádu náležitě neodůvodnil nebo jestliže by takový závěr spočíval na důvodech evidentně nepřipadných, např. pokud by k odnětí věci došlo pouze na základě odlišného hodnocení skutkového stavu, aniž by v tomto směru bylo možné soudu prvního stupně opakovaně vytknout porušení § 2 odst. 6 trestního řádu, resp. některou z vad podle § 258 odst. 1 trestního řádu (srov. např. výše citovaný náleze sp. zn. II. ÚS 3564/12, usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2991/09 ze dne 14. ledna 2010 či sp. zn. IV. ÚS 2293/16 ze dne 30. 11. 2016). Ústavní soud má za to, že k takovým pochybením v projednávaném případě nedošlo.

38. Z předmětných rozhodnutí vyplývá, že hlavním důvodem druhého zrušení rozsudku soudu prvního stupně a aplikace § 262 trestního řádu byl způsob, jakým obvodní soud navzdory předchozím výtkám městského soudu hodnotil provedené důkazy a činil skutková zjištění. Ústavní soud připomíná, že pokud odvolací soud aplikuje § 262 trestního řádu z důvodu opakovaného nerespektování jeho závazných pokynů stran odlišného hodnocení skutkového stavu soudem prvního stupně, je možno tento postup dle Ústavního soudu považovat za opodstatněný tehdy, jestliže byly jeho výhrady dostatečně konkrétní a vyplývalo z nich, že soud prvního stupně nedostál požadavku hodnotit důkazy logicky správně a v souladu s jejich obsahem, jednotlivě a ve vzájemných souvislostech, vyplývajícím z § 2 odst. 6 trestního řádu.

39. V této souvislosti Ústavní soud konstatuje, že v napadeném usnesení ze dne 23. 12. 2016 vyslovil městský soud ve vztahu k rozhodnutí obvodního soudu konkrétní výhrady, jež byly v podstatě obdobné povahy, jako tomu bylo v jeho předchozím zrušujícím rozhodnutí. Obvodnímu soudu jako soudu prvního stupně vytykal především to, že řízení před ním trpí podstatnými vadami ve smyslu § 258 odst. 1 písm. a) trestního řádu, že se opětovně nevypořádal se všemi důkazy způsobem předpokládaným v ustanovení § 2 odst. 6 trestního řádu a s některými se nevypořádal vůbec, provedené důkazy opakovaně hodnotil nelogicky a jednostranně, aniž by se vypořádal s konkrétními skutečnostmi svědčícími jak ve prospěch, tak i v neprospěch stěžovatelů, a v některých případech se dopustil tzv. deformace důkazů svědčících ve prospěch obžaloby. Městský soud přitom výslovně označil důkazy, které považoval za opomenuté, tedy které nebyly zohledněny, ačkoli byly provedeny, nebo ve vztahu k nimž došlo podle jeho názoru k tzv. deformaci důkazu. Konkrétně obvodní soud nikterak

nezhodnotil tyto důkazy a vůbec se s nimi nevypořádal: sdělení Vojenského zpravodajství a výpovědi jeho příslušníků k úřední evidenci celé akce a záznam odposlechu telefonického hovoru mezi stěžovatelkou a druhým stěžovatelem ze dne 1. 11. 2012.

40. Městský soud v napadeném rozhodnutí též přesvědčivě vysvětlil, proč nelze diametrální změnu ve výpovědích stěžovatelů učiněných v hlavním líčení hodnotit jako doplnění výpovědi z přípravného řízení, a uvedl, kterými skutečnostmi a důkazy se obvodní soud opětovně nezabýval při hodnocení výpovědi svědka P. N. a její věrohodnosti. Zároveň se však vyvaroval toho, aby sám vytvářel závěry o skutkovém stavu věci a prosazoval své vlastní hodnocení důkazů, které neprovedl, či svůj názor na věrohodnost svědků, které nevyslechl. Obvodní soud ve svém rozhodnutí opakovaně nevyhověl výtkám městského soudu ve vztahu k hodnocení výpovědi svědků a stěžovatelů. V prvé řadě se obvodní soud nikterak nevypořádal s argumentací státního zástupce, podle které povinnost mlčenlivosti nebránila prvnímu a druhému stěžovateli v plném uplatnění jejich práva na obhajobu už v přípravném řízení. Rozpor jejich nové argumentace, přednesené až v hlavním líčení před soudem, s jejich výpověďmi v přípravném řízení nelze vysvětlit dřívější povinností mlčenlivosti obou stěžovatelů, kterou ostatně ani orgánům v přípravném řízení v této souvislosti nesdělili a nikterak neosvětlili. Obvodní soud též rozumně nevysvětlil, proč hodnotil jako pravdivou výpověď stěžovatelky v hlavním líčení, ačkoli byla v rozporu s její výpovědí v přípravném řízení.

41. Další vážné pochybení v postupu obvodního soudu spočívá v tom, že se naprosto nedostatečně zabýval hodnocením věrohodnosti výpovědi svědka P. N. ve vztahu k jeho tiskovému prohlášení ze dne 15. 6. 2013, přičemž svědek buď lhal ve svém prohlášení ze dne 15. 6. 2013, nebo ve své výpovědi v této trestní věci. Vysvětlení obvodního soudu spočívající v tom, že první prohlášení bylo adresováno do zahraničí a že svědek v trestním řízení vypovídal pod sankcí křivé výpovědi, nemohou být relevantním posouzením jeho svědecké výpovědi. Tím spíše, že změna popisu děje svědkem P. N. souvisí se změnami výpovědi ostatních stěžovatelů. Nadto obvodní soud nikterak nepřihlédl ke specifickým vztahům svědka P. N. ke stěžovatelce, která byla prokázána odposlechy jejich telefonické komunikace.

42. V neposlední řadě obvodní soud při odůvodňování svého rozhodnutí zcela ignoroval pokyn odvolacího soudu, udělený mu v prvním derogačním rozhodnutí odvolacího soudu, aby se při hodnocení výpovědi svědka P. N. zabýval záznamy o sledování jeho tehdejší manželky, ze kterých vyplývá, že údajná ochrana jeho rodiny fakticky končila jeho návratem domů.

43. Vzhledem k výše uvedenému i k tomu, že obvodní soud dle názoru městského soudu již podruhé dospěl k řádně nezdůvodněnému závěru, že všechny provedené důkazy podporují obhajobu obžalovaných uplatněnou v hlavním líčení, vyjádřil městský soud pochybnosti o tom, že by napotřetí byl obvodní soud schopen rozhodovat nestranně. Jediné, co lze dle Ústavního soudu městskému soudu v tomto kontextu vytknout, je argument, že na základě způsobu, jakým samosoudkyně hodnotila důkazy, lze mít v dané věci pochybnosti o její nepodjatosti. Soudcem provedené hodnocení důkazů je totiž vyjádřením jeho vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu, přičemž z něj nelze usuzovat na existenci skutečností uvedených v § 30 trestního řádu. Podjatost samosoudkyně v posuzované věci nelze vyvozovat z jejího rozhodování v dané věci. Konstantní judikatura obecných soudů i Ústavního soudu totiž poměrně jednoznačně dovozuje, že k závěru o podjatosti soudce není možno dospět pouze z důvodů jeho postupu v řízení o projednávané věci nebo jeho rozhodování v jiných věcech. K vyloučení soudce pro jeho podjatost „nemůže proto postačovat poměr abstraktního rázu, který se promítá v právním názoru a z něj vycházejícím přístupu k projednávané věci, protože nejde o osobní poměr k věci samé, ale toliko o odlišný názor na právní posouzení skutku“ (citováno z Šámal, P. a kol. Trestní řád I. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2013, str. 385, rozhodnutí NS 13/2002-T 339). Tato jediná výhrada k odůvodnění napadeného rozhodnutí však nikterak nezpochybňuje věcnou správnost a dostatečnou odůvodněnost rozhodnutí městského soudu o přikázání věci jinému samosoudci.

44. S ohledem na výše uvedené pak není namístě přisvědčit argumentu stěžovatelů, podle kterého nebyl postup městského soudu podle § 262 trestního řádu řádně a konkrétně odůvodněn, ani tvrzení druhého stěžovatele, že v napadeném usnesení absentuje výčet nesplněných pokynů a závažných vad. Ústavní soud k tomu konstatuje, že hodnotil odůvodnění rozhodnutí odvolacího soudu s ohledem na obsahovou provázanost jeho jednotlivých částí jako celek, nikoliv pouze izolovaně tu jeho část, která se vztahuje právě k předmětnému výroku o přikázání věci jinému soudci. Dospěl přitom k závěru, že z ústavněprávního hlediska odůvodnění tohoto výroku obstojí.

C. Další námítky stěžovatelů

45. Stěžovatelé též namítali zásah do svého práva na spravedlivý proces spočívající v nedostatečném odůvodnění napadeného rozhodnutí, avšak z tohoto pohledu rovněž Ústavní soud neshledal v přezkoumávané části rozhodnutí, tedy v části týkající se výroku nařizujícího projednání a rozhodnutí věci jiným samosoudcem, žádné pochybení. Napadené rozhodnutí žádné ústavně relevantní zásahy do práva na spravedlivý proces

nevykazuje. Je náležitě odůvodněno a bylo vydáno v rámci řádné procedury. Konkrétnější výhrady v tomto smyslu stěžovatelé neuplatnili a sám Ústavní soud v tomto směru neústavní zásah do práva stěžovatelů na spravedlivý proces neshledal. Lze též upozornit, že dostatečnost, přesvědčivost a relevantnost odůvodnění napadeného rozhodnutí o nařízení projednání a rozhodnutí věci jiným samosoudcem je třeba zkoumat v souvislosti s přezkumem dodržení práva stěžovatelů na zákonného soudce, což Ústavní soud výše v části B již učinil.

46. Rovněž obecný odkaz stěžovatelů na nezbytnost dodržení ústavního příkazu vyjádřeného v čl. 2 odst. 2 Listiny i čl. 2 odst. 3 Ústavy, stanovícího, že státní moc je možno vykonávat jen v mezích zákona, není třeba rozsáhleji vypořádat. Z argumentace Ústavního soudu uvedené výše v části B jasně plyne, že městský soud nepřekročil své zákonem vymezené pravomoci, pokud v posuzovaném případě rozhodl v souladu s ustanovením § 262 trestního řádu, přičemž respektoval ústavně konformní výklad tohoto ustanovení, provedený ve výše citovaných nálezech Ústavním soudem (srov. zejména část A).

47. Stěžovatelka se ve své ústavní stížnosti dovolává i práva na odvolání v trestní věci, plynoucího z čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě či práva na dvojinstančnost řízení a zásady volného hodnocení důkazů. Tato námitka však není nikterak hlouběji vysvětlena, a proto k ní Ústavní soud zejména upozorňuje na to, že z textu čl. 2 Protokolu č. 7 jasně vyplývá, že je použitelný pouze v případě, že byla vyslovena „vina“ nebo „trest“. Toto ustanovení tak nezaručuje právo na odvolání proti jakémukoli jinému rozhodnutí, kterým není obviněný formálně (ve výroku) shledáván vinným nebo je mu ukládán trest (k tomu více Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 1399 a násl.). Odkaz na porušení práva stěžovatelky na odvolání v trestní věci, plynoucího z čl. 2 Protokolu č. 7, tedy není případný, neboť se na přezkoumávané rozhodnutí typově vůbec nevztahuje. Ani obecná výhrada vůči nedodržení dvojinstančnosti v rámci probíhajícího řízení neobstojí. Napadené rozhodnutí Ústavní soud v tomto svém nálezu meritorně přezkoumal, a proto poskytl stěžovatelům přezkum další instancí. Pokud pak jde o instančnost v řízení samém, věc se vrací do stadia nalézacího řízení, které stěžovatelům pro hypotetický případ jejich nesouhlasu s jiným než zprošťujícím rozhodnutím poskytuje možnost odvolání. Navíc zůstává zcela otevřena otázka, k jakému závěru o vině dospěje nově určená samosoudkyně, a proto i tato námitka postrádá odůvodněnost. Zásada volného hodnocení důkazů pak neznamená libovůli rozhodujícího soudce při práci s důkazy ani nebrání odvolacímu soudu provést ústavně konformní kontrolu přesvědčivosti přezkoumávaného rozsudku a jeho důvodnosti ve vztahu k provedenému dokazování. S výhradou stěžovatelky ohledně závěru

městského soudu o podjatosti rozhodující samosoudkyně se Ústavní soud ztotožnil výše v bodě 43, nicméně tato výhrada nemůže způsobit nezákonnost či neústavnost jinak plně přesvědčivého a dostatečně odůvodněného rozhodnutí městského soudu.

V. Shrnutí

48. Závěrem Ústavní soud shrnuje, že postup odvolacího soudu podle ustanovení § 262 trestního řádu (příkázání věci jinému samosoudci) je možné považovat za ústavně konformní a souladný s právem na zákonného soudce pouze tehdy, jestliže je tento krok odůvodněn vysokou pravděpodobností, že v případě ponechání věci původnímu soudci tento nebude schopen ukončit řízení způsobem, jenž by mohl odvolací soud přijmout či schválit; může se jednat např. i o opakované nerespektování závazných pokynů odvolacího soudu. Je nezbytné, aby v takovémto případě zrušující rozhodnutí odvolacího soudu vždy obsahovalo konkrétní výhrady k rozhodnutím soudu prvního stupně. Odvolací soud může zavázat soud prvního stupně, aby se vypořádal se všemi okolnostmi významnými pro rozhodnutí, odstranil nejasnosti nebo neúplnosti svých skutkových zjištění, případně aby některé důkazy zopakoval nebo provedl další důkazy, dostojící-li však rozhodnutí soudu prvního stupně těmto požadavkům, nemůže ho odvolací soud zrušit pouze z důvodu, aby prosadil své hodnocení takto provedených důkazů a z něho plynoucí závěry ohledně skutkových zjištění. Pokud má odvolací soud jiný pohled na skutková zjištění než soud prvního stupně, není totiž oprávněn sám vytvářet závěry o skutkovém stavu věci, a nahrazovat tak hlavní líčení.

49. O porušení ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatele by též mohlo jít v případech, jestliže by rozhodování odvolacího soudu bylo projevem libovůle, kdyby odvolací soud svůj závěr o nutnosti postupu podle § 262 trestního řádu náležitě neodůvodnil nebo jestliže by takový závěr spočíval na důvodech evidentně nepřipadných.

50. Žádné takové pochybení však v případě posuzovaného rozhodnutí městského soudu Ústavní soud neshledal. Odvolací soud konstatoval opakovanou chybu soudu nalézacího v tom, že deformoval důkazy a některé z nich při posuzování věci úplně opomněl. S ohledem na to, že to z velké části nalézací soud učinil již při prvním projednání věci a odvolací soud mu to již jedenkrát vytkl, avšak nalézací soud ani podruhé k těmto výtkám nepřihlédl a řádně nepostupoval, bylo poměrně zřejmé, že v případě ponechání věci původní soudkyni nebude moci její postup odvolací soud přijmout pro vážná pochybení při hodnocení důkazů, spočívající v nezohlednění některých důkazů a v deformaci interpretace jiných důkazů.

51. Vzhledem k tomu, že výrokem usnesení městského soudu, kterým bylo nařízeno projednání a rozhodnutí dané trestní věci jiným samosoudcem, nedošlo k porušení základních práv stěžovatelů, Ústavní soud projednávané ústavní stížnosti mimo ústní jednání zamítl podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Z důvodu, že stěžovatelka navrhla, aby Ústavní soud rozhodl o odkladném účinku s ohledem na celkovou délku soudního řízení ve věci i s přihlédnutím k tomu, že již bylo obvodním soudem nařízeno jednání (viz bod 14), rozhodl Ústavní soud ve věci bezodkladně. Tím se stal bezpředmětným návrh stěžovatelky, aby Ústavní soud přistoupil k odkladu vykonatelnosti napadeného usnesení.

52. Závěrem Ústavní soud zdůrazňuje, že tímto nálezem nijak nehodnotí právní úvahy či názory, které v usnesení, proti němuž směřovala ústavní stížnost, vyslovil odvolací soud k věci samé. Takovéto hodnocení Ústavnímu soudu v dané fázi trestního řízení a s ohledem na předmět řízení před Ústavním soudem nenáleželo.

Č. 61

K rozhodování o omezení svéprávnosti

Civilní soudy jsou povinny posuzovat otázku omezení svéprávnosti důsledně (a v pochybnostech meritorně) na základě řádně zjištěného skutkového stavu tak, aby rozsah omezení svéprávnosti zásadně odpovídal skutečným vlastnostem a schopnostem a zejména nejlepšímu zájmu daného člověka, který nemůže být zjednodušeně vnímán pouze jako zájem na omezování svéprávnosti v co možná nejmenší míře.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) a soudců Jaromíra Jirsy a Jana Musila – ze dne 18. dubna 2017 sp. zn. IV. ÚS 1584/16 ve věci ústavní stížnosti města Smečno, se sídlem nám. T. G. Masaryka 12, Smečno, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Dvořákem, advokátem, se sídlem v Kladně, Gorkého 502, proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2016 č. j. 24 Co 10/2016-230, kterým bylo zastaveno odvolací řízení ve věci stěžovatelova opatrovnictví osoby trpící duševní poruchou.

Výrok

I. Usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2016 č. j. 24 Co 10/2016-230 bylo porušeno základní právo stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2016 č. j. 24 Co 10/2016-230 se ruší.

Odůvodnění

I.

1. Stěžovatel v ústavní stížnosti navrhl zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, neboť má za to, že jím došlo k zásahu do ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II.

2. Ústavní soud zjistil, že Okresní soud v Kladně rozsudkem ze dne 14. 10. 2015 č. j. 42 P 106/63-189 rozhodl, že se vedlejší účastnice E. J. jako posuzovaná neomezuje ve svéprávnosti, a změnil tak usnesení Okresního

soudu v Kladně ze dne 29. 5. 1962 č. j. 6 Nc 435/62-8, jímž byla E. J. částečně zbavena svéprávnosti. Opatrovníkem vedlejší účastnice byl ponechán stěžovatel.

3. Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel odvolání, ve kterém namítal, že v dané věci nejsou splněny podmínky pro opatrovnictví podle § 469 občanského zákoníku, neboť absentuje návrh posuzované osoby, která není schopna formulovat svou vůli k takovému návrhu. Vzhledem k rozsahu duševní poruchy posuzované má proto za to, že je třeba ji omezit ve svéprávnosti vzhledem k riziku hrozící újmy.

4. Krajský soud v Praze dospěl k závěru, že stěžovatel jako hmotněprávní opatrovník posuzované se dostává do konfliktu zájmů mezi posuzovanou a jím samotným. Vzhledem k tomu odvolací soud ustanovil posuzované pro řízení kolizního opatrovníka, Mgr. Davida Strupka, advokáta, se sídlem Praha 1, Jungmannova 36/31. Soudem ustanovený procesní opatrovník vzal odvolání posuzované v plném rozsahu zpět. Zpětvzetí odvolání odůvodnil tím, že rozhodnutí soudu prvního stupně dostatečně chrání posuzovanou, a není tedy splněno hledisko nezbytnosti pro omezení svéprávnosti posuzované.

5. Krajský soud v Praze napadeným usnesením odvolací řízení zastavil. V odůvodnění především uvedl, že zpětvzetí odvolání nebrání okolnost, že hmotněprávní opatrovník a procesní opatrovník mají rozdílná stanoviska k otázce nutnosti omezení svéprávnosti, a že zpětvzetí odvolání není v rozporu se zájmy posuzované. K námitce stěžovatele, že v dané věci nejsou splněny podmínky pro opatrovnictví uvedl, že z právní úpravy opatrovnictví vyplývá, že jde-li o člověka s duševní poruchou, která mu brání v návrhu na jmenování opatrovníka, nebo není-li možné takovému návrhu z jiných důvodů vyhovět, neznamená to, že takovému člověku nelze jmenovat opatrovníka podle § 465 občanského zákoníku i bez návrhu, a přijmout tak mírnější a méně omezující opatření namísto omezení svéprávnosti ve smyslu § 39 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, (dále jen „z. ř. s.“).

III.

6. Stěžovatel spatřuje zásah do svého práva na spravedlivý proces (a potažmo posuzované) i vůči sobě jako opatrovníkovi v tom, že odvolací soud jej jako hmotněprávního opatrovníka posuzované vyřadil z řízení, když posuzované jmenoval kolizního opatrovníka, ačkoli v daném případě nebyl dán konflikt zájmů mezi posuzovanou a stěžovatelem jako opatrovníkem. Sama skutečnost, že stěžovatel nesouhlasí se způsobem vyřízení věci či rozhodnutím soudu prvního stupně uvedený konflikt zájmů nezakládá.

7. Dále zejména namítá, že postupem odvolacího soudu bylo podle stěžovatele porušeno i právo posuzované na spravedlivý proces, neboť jí byla prakticky odepřena spravedlnost. Vzhledem k závažnosti projednávané otázky, tj. omezení svéprávnosti posuzované, nelze dojít k závěru, že vedení odvolacího řízení by nebylo jakkoli v rozporu s jejími zájmy. Stěžovatel naopak zastává názor, že proti zájmům posuzované je zastavení odvolacího řízení na základě zpětvzetí odvolání, neboť pokud bylo namísto omezení svéprávnosti posuzované, nelze již k tomuto kroku přistoupit.

IV.

8. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřily Okresní soud v Kladně a Krajský soud v Praze.

9. Okresní soud pouze konstatoval, že nemá k věci co uvést vzhledem k tomu, že v dané věci se jedná o procesní postup Krajského soudu v Praze.

10. Krajský soud v Praze ve vyjádření především odkázal na svá předchozí vyjádření k rozhodnutím Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1580/16 ze dne 5. 12. 2016 (N 231/83 SbNU 593) a II. ÚS 866/16 ze dne 24. 11. 2016 (N 221/83 SbNU 461). Soustředil se dále především na objasnění toho, že jeho motivací nebylo vyhnout se meritornímu rozhodování. Uvedl, že odvolací senát Krajského soudu v Praze, který je podle rozvrhu práce specializovaným senátem pro rozhodování ve věcech svéprávnosti, se snaží důsledně vypořádat se zásadou subsidiarity a proporcionality institutu omezení svéprávnosti, a to s ohledem na dřívější judikaturu Ústavního soudu. Vzhledem k radikálně prezentovanému názoru opatrovníka (stěžovatele) odvolací soud v zájmu posuzované dospěl k závěru, že pro tuto věc bude lépe, bude-li zde třetí nezávislá osoba, která bude hájit zájmy posuzované. Jmenovaného opatrovníka rozhodující senát odvolacího soudu vůbec nezná, jeho výběr byl proveden pouze s ohledem na jeho specializaci. Odvolací soud koliznímu opatrovníku sdělil svůj předběžný názor na věc nikoli ve snaze účelově se vyhnout meritornímu projednání, což je zřejmé i z toho, že současně s tím odvolací soud nařídil jednání, k němuž připravil i dokazování.

11. Vzhledem k tomu, že vyjádření neobsahovala žádná podstatná *nova*, Ústavní soud je nezasílal k replice stěžovatele.

V.

12. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z vyžádaného spisu, z ústavní stížnosti a vyjádření účastníků řízení.

Nenařízení ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval ani za potřebné provádět dokazování.

VI.

13. Ústavní soud nejprve konstatoval, že ústavní stížnost je přípustná, je podána včas a splňuje ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

14. Ústavní stížnost posuzoval Ústavní soud z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti, který není další instancí v systému všeobecného soudnictví, není soudem nadřízeným ostatním soudům ani jiným orgánům veřejné moci a jako takový je oprávněn do jejich rozhodovací pravomoci zasahovat pouze za předpokladu, že nepostupují v souladu s principy obsaženými v hlavě páté Listiny.

15. Ústavní soud připomíná, že výklad a aplikaci předpisů podústavního práva lze hodnotit jako protiústavní, jestliže nepřipustně postihují některé ze základních práv a svobod, případně pomíjí možný výklad jiný, ústavně konformní, nebo jsou výrazem zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, který je v soudní praxi respektován, resp. jenž odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů, případně jsou v extrémním rozporu s požadavky věcně příslušného a rozumného vypořádání posuzovaného právního vztahu či v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti [srov. kupř. nálezh. sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N148/46 SbNU 471)].

16. Ústavní soud posoudil ústavní stížnost ve výše vymezeném rozsahu a dospěl k závěru, že je důvodná.

17. Ústavní soud v prvé řadě uvádí, že stěžovatel podal jménem svým a též jménem posuzované E. J. také ústavní stížnost proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2016 č. j. 24 Co 10/2016-218, jímž byl posuzované v odvolacím řízení zahájeném odvoláním podaným stěžovatelem ustanoven kolizní opatrovník pro řízení Mgr. David Strupek, advokát, se sídlem v Praze 1, Nové Město, Jungmannova 36/31. Tato ústavní stížnost vedená pod sp. zn. IV. ÚS 870/16 byla usnesením sp. zn. II. ÚS 866/16 spojena ke společnému projednání pod sp. zn. IV. ÚS 870/16 s dalšími ústavními stížnostmi téhož stěžovatele proti usnesením Krajského soudu v Praze, jimiž byl posuzováním v odvolacích řízeních zahájených odvoláními podanými stěžovatelem ustanoven výše jmenovaný kolizní opatrovník. Nálezem sp. zn. II. ÚS 866/16 Ústavní soud zrušil všechna ve výroku citovaná usnesení Krajského soudu v Praze o jmenování kolizního opatrovníka, včetně předmětného usnesení Krajského soudu č. j. 24 Co 10/2016-218, a to pro porušení práva stěžovatele na přístup k soudu a právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny.

18. Ústavní soud dále předesílá, že v podstatě shodnou ústavní stížností téhož stěžovatele, týkající se stejné problematiky, s totožnou právní argumentací a proti rozhodnutím stejného soudu o zastavení odvolacího řízení, se již zabýval ve svém nálezu ze dne 5. 12. 2016 sp. zn. IV. ÚS 1580/16. Ústavní soud na závěry v tomto nálezu, kterými je vázán, v podrobnostech odkazuje.

19. V posuzované věci totiž dochází k potvrzení právních názorů a závěrů vyjádřených v dřívějším nálezu. Za zásadní považuje Ústavní soud především závěr, že odvolací soud měl v duchu pravidel spravedlivého procesu projednat odvolání meritorně, a to s přihlédnutím k povaze věci. Předmětem řízení je totiž i v daném případě omezení svéprávnosti, tedy problematika, která se bytostně týká práv a povinností člověka, a to včetně ochrany jeho ústavně zaručených práv a svobod. Odvolací soud navíc zastavil řízení bez meritorního projednání odvolání za situace, kdy existoval zjevný konflikt zájmů dvou opatrovníků – hmotněprávního opatrovníka, který posuzovanou dlouhodobě zastupuje a pečuje o ochranu jejích práv, a kolizního opatrovníka, který byl posuzované ustanoven výhradně pro odvolací řízení a jehož role skončila jeho zastavením poté, co vzal odvolání podané hmotněprávní opatrovníkem (stěžovatelem) „jménem“ posuzované zpět.

20. Ze spisu sp. zn. 42 P 106/63 vedeného u Okresního soudu v Kladně vyplývá, že i v tomto případě odvolací soud nezohlednil dostatečně okolnosti vyplývající z toho, že posuzovaná byla téměř 54 let částečně zbavena svéprávnosti. Ze znaleckého posudku ze dne 11. 7. 2015 vyplývá, že posuzovaná je stížena těžší formou debility, tj. podle aktuální terminologie mentální retardací na pomezí lehkého a středně těžkého pásma. Dovednosti, které nabyla nově, navíc již postupně ztrácí a postupuje její dezorientace. Mentální retardace je vrozená a tato porucha je stálá a neměnná, léčebně neovlivnitelná, kdy stav posuzované navíc zhoršuje nastupující úbytek kognitivních funkcí. Posuzovaná je téměř celoživotně odkázána na ústavní péči, v jejichž podmínkách je relativně dobře adaptována. Sama není schopna si obstarávat své záležitosti, naopak by si samostatným jednáním mohla přivodit závažnou újmu. Podle znaleckého posudku není schopna si sama zajistit bydlení, vstupovat samostatně do smluvních vztahů, nezná náklady na bydlení, stejně jako náklady na stravování a jiné základní potřeby a rovněž není schopna porozumět významu institutu manželství.

21. Obdobně jako ve věci rozhodnuté nálezem sp. zn. IV. ÚS 1580/16 přistupují k závěru o protiústavnosti postupu odvolacího soudu procesní okolnosti. Ze spisu vyplývá, že po podání odvolání byl stěžovatel upozorněn na názory a rozhodovací praxi Krajského soudu v Praze, která vychází ze zásadně odlišného právního závěru, než jaký byl vyjádřen v odvolání. Zároveň byl stěžovatel vyzván ke sdělení, zda s ohledem na tuto skutečnost trvá na odvolání, což potvrdil. Po tomto vyjádření stěžovatele je ve spisu

zařazen výpis ohledně Mgr. Davida Strupky z evidence advokátů vedené Českou advokátní komorou. Výpis je datován ke dni 19. 1. 2016. Usnesením ze dne 21. 1. 2016 č. j. 24 Co 10/2016-218 byl Mgr. David Strupka jmenován kolizním opatrovníkem posuzované. Po předvolání k jednání u Krajského soudu v Praze na den 10. 3. 2016 oznámila v podání ze dne 18. 2. 2016 MUDr. Charvátová, že vedlejší účastnice není schopna transportu k soudu. Podáním ze dne 29. 2. 2016 vzal kolizní opatrovník odvolání zpět. Zpětvzetí odvolání odůvodnil absencí hlediska nezbytnosti omezení svéprávnosti ve vztahu k zásahu do základních práv. Nutno dodat, že v testu proporcionality, kterým kolizní opatrovník odůvodnil zpětvzetí odvolání, není zmínka o jakýchkoli konkrétních okolnostech případu, zejména o zdravotním stavu posuzované. Usnesením ze dne 3. 3. 2016 bylo jednání odročeno na neurčito a následně bylo řízení (samosoudcovsky) zastaveno ústavní stížností napadeným usnesením.

22. Z uvedených skutečností vyplývá, že i v nyní posuzovaném případě se ze strany soudu jednalo o předjímaný procesní postup, který působí dojem cílené snahy vyhnout se meritornímu projednání odvolání tak, jak je to podrobně popsáno v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1580/16. U Ústavního soudu je nadto evidováno celkem pět věcí řešených u téhož soudu, v nichž byl použit totožný postup.

23. Ústavní soud dále odkazuje i na závěry týkající se významu rozhodování o omezení svéprávnosti vyjádřené v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1580/16. Krajský soud v Praze při odepření meritorního projednání věci nedostatečně přihlédl k esenciálnímu významu institutu svéprávnosti a zásahu do osobnostní integrity v důsledku jejího přezkumu soudem [srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 412/04 (N 223/39 SbNU 353), II. ÚS 2630/07 (N 224/47 SbNU 941) nebo II. ÚS 194/11 (N 193/67 SbNU 319)]. Nelze vycházet z premisy, že primárním zájmem dotčené osoby je vždy omezení svéprávnosti v co možná nejmenší míře. Obecné soudy jsou povinny citlivě zkoumat okolnosti každé konkrétní věci a přistoupit právě k takovému omezení svéprávnosti, které je v nejlepším zájmu daného člověka; ostatně, i proto občanský zákoník účinný od 1. 1. 2014 „zakázal“ úplné zbavení svéprávnosti (způsobilosti k právním úkonům).

24. Aniž by Ústavní soud věc hodnotil meritorně, má z pohledu ochrany ústavně zaručených práv a svobod vážné pochybnosti o způsobu, jakým k ní soud přistoupil a který jej následně vedl k „vyřízení“ bez posouzení věci samé. Je totiž vyloučeno, aby obzvláště takto citlivé případy soud „vyřizoval“ podobným procesním způsobem. Okresní soud v Kladně rozsudkem, proti němuž směřovalo odvolání, posuzovanou ve svéprávnosti žádným způsobem neomezil; učinil tak přesto, že byla po téměř 54 let zbavena způsobilostí k právním úkonům a je v podstatě celoživotně postižena mentální retardací na pomezí lehkého a středně těžkého pásma. Neomezil ji

ve svéprávnosti ani přes závěr znalce, že posuzovaná je téměř celoživotně odkázána na ústavní péči, sama není schopna si obstarávat své záležitosti ani zajistit si základní životní potřeby.

25. Přístup civilních soudů je neudržitelný rovněž ve světle právního režimu dalšího pobytu v ústavní péči. Pokud je v ní umístěn člověk, který není žádným způsobem omezen ve svéprávnosti, je nutné jeho pobyt právně regulovat, typicky za použití právní úpravy tzv. detenčního řízení podle § 66 a násl. z. ř. s. Není přípustné svěřit veškeré právní jednání člověka, který je formálně plně svéprávný, ve skutečnosti ovšem není schopen si zajišťovat ani základní životní potřeby, opatrovníkovi ustanovenému podle § 465 občanského zákoníku. Nejenže uvedené ustanovení je i podle svého znění určeno primárně k ochraně osob, které jsou omezeny ve svéprávnosti, ale navíc by se jednalo o postup, který by byl zneužitelný – ve svém důsledku by umožňoval obejít přísnými procesními garancemi limitované omezení svéprávnosti, třeba i zcela zdravého člověka fakticky zbavit způsobilosti k právnímu jednání a současně mu ustanovit hmotněprávního opatrovníka, který má veškerá právní jednání činit za něj.

26. Civilní soudy jsou povinny posuzovat věci tohoto druhu důsledně (a v pochybnostech meritorně) na základě řádně zjištěného skutkového stavu tak, aby rozsah omezení svéprávnosti – od přiznání bez jakéhokoli omezení až po omezení fakticky se blížící zbavení způsobilosti k právním úkonům podle dřívější právní úpravy – zásadně odpovídal skutečným vlastnostem a schopnostem a zejména nejlepšímu zájmu daného člověka, který nemůže být zjednodušeně vnímán pouze jako zájem na omezování ve svéprávnosti v co možná nejmenší míře.

VII.

27. Na základě výše uvedeného Ústavní soud shledal, že napadeným usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2016 č. j. 24 Co 10/2016-230 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny tím, že Krajský soud v Praze o odvolání meritorně nerozhodl, a stěžovatel byl tak postaven do situace pro něj procesně neřešitelné. Uvedené platí tím spíše, rozhodl-li Ústavní soud v souvisejícím řízení (nálezkem sp. zn. II. ÚS 866/16) o protiústavnosti usnesení o ustanovení kolizního opatrovníka Mgr. Davida Strupka. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku uvedeno.

28. Ústavní soud připomíná, že Krajský soud v Praze by měl – v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy – v této i dalších obdobných věcech do budoucna realizovat své pravomoci s respektem k právním závěrům vysloveným výše. Při dalším projednání věci zohlední i námitku, kterou stěžovatel vyjadřuje pochybnosti o dodržení platného rozvrhu práce odvolacího soudu; touto

IV. ÚS 1584/16

č. 61

námítkou se Ústavní soud blíže nezabýval, neboť by to bylo vzhledem ke zrušení napadeného usnesení a pokračování řízení před odvolacím soudem již nadbytečné.

Č. 62

K možnosti zastavení exekuce v případě zjevné nespravedlnosti vymáhané pohledávky jízdného neuhrazeného zdravotně postiženou osobou s nárokem na bezplatnou dopravu

Soudní praxe vykládá a aplikuje ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. tak, že se použije pro odstranění zjevné nespravedlnosti i tehdy, kdy by výkon rozhodnutí byl dokonce v rozporu s principy právního státu. Jak k tomu uvedl Ústavní soud [nález sp. zn. IV. ÚS 3216/14 ze dne 17. 12. 2015 (N 218/79 SbNU 503)], „zatímco důvody zakotvené pod písmeny a) až g) jsou důvody konkrétními, důvod uvedený pod písmenem h) je formulován všeobecně a jeho účelem je umožnit, aby výkon rozhodnutí byl zastaven i v jiných závažných případech, které pro jejich možnou rozmanitost nelze s úplností předjímat, resp. podrobit konkrétnímu popisu“.

Ústavní soud dospěl v dané věci k závěru, že oba soudy nesprávnou aplikací ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. porušily základní právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a také jeho vlastnické právo podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť v dané věci dostatečně nezohlednily specifické a – podle přesvědčení Ústavního soudu – velmi jednoznačné okolnosti nyní projednávaného případu a smysl a účel naposledy citovaného procesního ustanovení.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 18. dubna 2017 sp. zn. II. ÚS 2357/16 ve znění opravného usnesení ze dne 5. června 2017 ve věci ústavní stížnosti V. P., zastoupeného JUDr. Miroslavem Jirákem, advokátem, AK se sídlem v Kladně, Saskova 1961, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2016 č. j. 29 Co 115/2016-145, kterým bylo potvrzeno prvostupňové usnesení o zamítnutí stěžovatelova návrhu na zastavení exekuce, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2016 č. j. 29 Co 115/2016-145 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a vlastnické právo podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I.

1. Dne 18. 7. 2016 byla Ústavnímu soudu doručena ústavní stížnost ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky a ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Stěžovatel se jí domáhá zrušení výše citovaného usnesení Městského soudu v Praze, neboť má za to, že jím bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces a soudní ochranu ve smyslu čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Z ústavní stížnosti a příloh k ní připojených vyplývá, že usnesením Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 18. 12. 2015 č. j. 41 Nc 3531/2009-103 byl zamítnut návrh stěžovatele na zastavení exekuce. Stěžovatel přitom návrh odůvodnil tak, že doposud neměl o vedení exekuce žádné informace, protože mu nebylo doručeno rozhodnutí o jejím nařízení a ani rozhodnutí nalézacího soudu. Exekuce je navíc vedena pro dluh, který neexistuje, nevznikl a ani nikdy vzniknout nemohl. Stěžovatel je totiž již od roku 1994 držitelem průkazu ZTP/P. Jako držitel tohoto průkazu měl podle ustanovení § 31 a příloh číslo 2 a 3 vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, mimo jiné nárok na bezplatnou dopravu spoji místní veřejné hromadné dopravy (poznámka Ústavního soudu: od 1. 1. 2012 je nárok na bezplatnou dopravu obsažen v § 36 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů). Na tuto zákonnou úpravu navazuje také Tarif pražské integrované dopravy vydaný Regionálním organizátorem Pražské integrované dopravy (který je příspěvkovou organizací hlavního města Prahy), jenž držitelům průkazů ZTP/P rovněž přiznává nárok na bezplatnou přepravu v provozu pražské integrované dopravy. Držitelem průkazu ZTP/P (který byl stěžovatelem v pravidelných intervalech obměňován) je přitom stěžovatel nepřetržitě

od roku 1994, kdy mu byl přiznán invalidní důchod. Z uvedených důvodů tedy stěžovatel nemohl jezdit bez platného jízdního dokladu v pražské městské hromadné dopravě, neboť takový jízdní doklad nikdy ani nepotřeboval. Oprávněnému (Dopravní podnik hlavního města Prahy, a. s.) tak nemohlo vůči stěžovateli nikdy vzniknout právo na jízdné a ani na smluvní pokutu. Podle stěžovatele je tak v jeho věci dán důvod pro zastavení exekuce v souladu s ustanovením § 268 odst. 1 písm. h) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“), protože exekuce je nespravedlivá a je v rozporu s dobrými mravy. Stěžovatel přitom nemohl uplatnit své námitky proti oprávněnosti vymáhané pohledávky v nalézacím řízení, protože o průběhu nalézacího řízení nebyl nijak informován. Veškerá doručení písemností proběhla fikcí a následně mu byl ustanoven opatrovníkem justiční čekatel, který však byl ve věci nečinný, řízení se aktivně neúčastnil a práva ani oprávněné zájmy stěžovatele nehájl. Nalézací soud neučinil ani všechny potřebné kroky ke zjištění jeho faktického pobytu. Jediné vysvětlení pro skutečnost, že při kontrole byl černý pasažér ztotožněn jako stěžovatel, je zneužití rodného listu stěžovatele, který v rozhodném období ztratil.

3. Obvodní soud pro Prahu 5 se s těmito námitkami stěžovatele neztotožnil. V řízení podle něj bylo prokázáno, že doručování písemností, včetně doručování písemností soudním exekutorem, proběhlo řádně dle tehdy platných právních předpisů. Ostatní námitky proti oprávněnosti vymáhané pohledávky bylo možné uplatnit jen v nalézacím řízení. Není přitom podle obvodního soudu přípustné přezkoumávat nalézací řízení z hlediska (ne) přípustnosti výkonu rozhodnutí s odkazem na § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř.

4. K odvolání stěžovatele bylo usnesení nalézacího soudu ústavní stížností napadeným usnesením Městského soudu v Praze potvrzeno. Městský soud zejména zdůraznil, že námitky stěžovatele spočívající v tvrzení, že vykonávané rozhodnutí (exekuční titul) je nesprávné, nelze v rámci exekučního řízení zohlednit. Soud je totiž při výkonu rozhodnutí vázán pravomocným vykonatelným rozhodnutím vydaným v nalézacím řízení. Exekuční řízení směřuje toliko k vymožení splnění již uložené povinnosti. Nelze v něm proto přezkoumávat věcnou správnost exekučního titulu. Výjimkou bude situace, kdy na základě řádných či mimořádných opravných prostředků dojde ke změně nebo odklizení exekučního titulu. K takové situaci ovšem v právě projednávaném případě nedošlo. V exekučním řízení podle městského soudu nemohlo být zohledněno ani údajně nesprávné ustanovení opatrovníka stěžovateli.

5. Stěžovatel však v řízení opakovaně namítal, že je držitelem průkazu ZTP/P, a tvrzený dluh proto nikdy nemohl vzniknout. Nadto zdůrazňoval, že opatrovník ustanovený stěžovateli v řízení před nalézacím soudem neučinil nikdy žádný úkon v jeho prospěch, což nalézací soud v rozporu

s judikaturou Ústavního soudu toleroval [v této souvislosti stěžovatel odkazuje na náleze Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2010 sp. zn. III. ÚS 1231/09 (N 196/58 SbNU 735)]. Nalézací soud navíc nikdy v řízení neučinil všechny potřebné úkony ke zjištění faktického pobytu stěžovatele. Přitom mohl například požádat o součinnost příslušný orgán o ověření, zda v místě trvalého pobytu stěžovatele někdo bydlí. K tomu stěžovatel uvádí, že v daném místě bydlel jeho bratr. Od bratra však stěžovatel žádnou informaci o tom, že by se mu někdo snažil doručit dopis od soudu, neměl.

6. Podle názoru stěžovatele bylo rovněž možné, aby exekuční soud posuzující stěžovatelův návrh na zastavení exekuce tento posoudil jako žalobu pro zmatečnost, a to v souladu s ustanovením § 41 odst. 2 o. s. ř., podle něhož platí, že každý úkon posuzuje soud podle jeho obsahu, i když je nesprávně označen. Exekuční soudy rovněž přehlédly, že ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř., zakotvující sběrný důvod pro zastavení výkonu rozhodnutí, musí v případech, jako je ten stěžovatelův, fungovat jako korektiv, který zabráni tak absurdním případům, jako se stalo právě ve stěžovatelově věci, že totiž proti těžce zdravotně postiženému občanu je uplatňována pohledávka za jízdné, od kterého je podle platných právních předpisů osvobozen.

7. Stěžovatel nikdy žádnou časovou jízdenku nepotřeboval, a tudíž ji ani nikdy neměl. S ohledem na množství svých údajných jízď bez jízdního dokladu se přitom stěžovatel domníval, že se stal obětí revizorů, kteří si o něm předávali informace a sepisovali na něj fingovaná hlášení (stěžovatel v této souvislosti odkazuje na několik článků z médií, podle nichž se revizoři právě takové činnosti v minulosti dopouštěli). Zarážející je v tomto ohledu už ta skutečnost, že stěžovatel měl být bez jízdního dokladu přistižen v poměrně krátké době v 15 případech na různých místech Prahy. Přitom však v předmetné době bydlel již v K., odkud občas do Prahy skutečně cestoval, ovšem vybaven právě průkazem ZTP/P, aby prokázal právo na bezplatnou přepravu.

II.

8. K obsahu ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal vyjádření účastníka i vedlejšího účastníka řízení. Městský soud v Praze pouze odkázal na obsah napadeného rozhodnutí. Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s., se postavení vedlejšího účastníka výslovně vzdala. Obvodní soud pro Prahu 5 ve svém vyjádření uvedl, že ústavní stížnost napadá postup soudu v nalézacím řízení a vykonávacímu soudu vytýká, že nepřezkoumával postup soudu nalézacího a nezhodnotil exekuci po přezkoumání nalézacího řízení v souladu s § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. jako nepřijatelnou. To by však bylo v rozporu s dosud platnou judikaturou, včetně rozhodnutí Nejvyššího

soudu, která jsou citována v usnesení Městského soudu v Praze ze dne č. j. 29 Co 115/2016-145, proti kterému byla ústavní stížnost podána.

III.

9. Ústavní soud, dříve než přistoupí k meritornímu projednání ústavní stížnosti, zkoumá, zda tato splňuje všechny formální předpoklady podle zákona o Ústavním soudu. V dané věci je zřejmé, že ústavní stížnost byla podána včas (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), stěžovatel byl řádně zastoupen (§ 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu); proto Ústavnímu soudu nic nebránilo v projednání věci, a to bez nařízení jednání, neboť by to nevedlo k dalšímu objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV.

10. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že není součástí soudní soustavy, a nepřísluší mu proto ani právo vykonávat dohled nad rozhodovací činností obecných soudů [srov. např. nálezn sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994 (N 5/1 SbNU 41)]. Do rozhodovací činnosti obecných soudů je oprávněn zasáhnout pouze tehdy, došlo-li jejich pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem, k porušení jeho základních práv či svobod chráněných ústavním pořádkem. Skutečnost, že se obecný soud opřel o právní názor (resp. o výklad zákona, případně jiného právního předpisu), se kterým se stěžovatel neztotožňuje, nezakládá ještě sama o sobě důvodnost ústavní stížnosti [viz kupř. nálezn sp. zn. IV. ÚS 188/94 ze dne 26. 6. 1995 (N 39/3 SbNU 281)]. Ústavní soud však na druhé straně opakovaně připustil, že výklad a následná aplikace právních předpisů obecnými soudy mohou být v některých případech natolik extrémní, že vybočí z mezí hlavy páté Listiny, jakož i z principů ovládajících demokratický právní stát, a zasáhnou tak do některého ústavně zaručeného základního práva. To je právě případ stěžovatele.

11. Ústavní soud v dané věci vycházel z nálezu ze dne 1. 11. 2016 sp. zn. II. ÚS 2230/16 (N 206/83 SbNU 281) týkajícího se stejného stěžovatele a obdobných skutkových okolností, byť v jiné věci.

12. V citovaném skutkovém nálezu dospěl Ústavní soud k závěru, že oba soudy posuzující stěžovatelův návrh na zastavení exekuce neprovedly ústavně konformní výklad ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. („Výkon rozhodnutí bude zastaven, jestliže výkon rozhodnutí je nepřipustný, protože je tu jiný důvod, pro který rozhodnutí nelze vykonat.“) a v tomto směru nezohlednily ani relevantní judikaturu Nejvyššího soudu vážící se k „jinému důvodu“ podle citovaného zákonného ustanovení. Nejvyšší soud totiž výslovně připouští nevykonatelnost rozhodnutí též proto, že by výkon rozhodnutí znamenal popření základních principů právního státu (viz např. usnesení

ze dne 18. 2. 2010 sp. zn. 20 Cdo 2131/2008 a usnesení ze dne 19. 2. 2013 sp. zn. 20 Cdo 1394/2012). V citovaných usneseních – řečeno obecně – dospěl k závěru, že bez ohledu na to, že povinný nepodal proti směnečnému platebnímu rozkazu námitky, je exekuce v daném případě v rozporu s procesními principy (majícími podklad v právu hmotném – konkrétně v trestním zákoně) i v rozporu s účelem výkonu rozhodnutí, neboť oprávněný docílil vydání exekučního titulu jednáním později kvalifikovaným jako trestný čin.

13. Podle názoru Ústavního soudu vysloveného v již shora citovaném nálezu již stávající soudní praxe vykládá a aplikuje ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. tak, že se použije pro odstranění zjevné nespravedlnosti i tehdy, kdy by výkon rozhodnutí byl dokonce v rozporu s principy právního státu. Jak k tomu totiž uvedl Ústavní soud (nález sp. zn. IV. ÚS 3216/14 ze dne 17. 12. 2015), „zatímco důvody zakotvené pod písmeny a) až g) jsou důvody konkrétními, důvod uvedený pod písmenem h) je formulován všeobecně a jeho účelem je umožnit, aby výkon rozhodnutí byl zastaven i v jiných závažných případech, které pro jejich možnou rozmanitost nelze s úplností předjímat, resp. podrobit konkrétnímu popisu. Judikatura (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 1932/2005 ze dne 16. března 2006) vymezila, že z povahy věci (včetně logického požadavku srovnatelnosti jednotlivých důvodů zastavení výkonu) musí jít o takové okolnosti, pro které další provádění výkonu je způsobilé založit kolizi s procesními zásadami (být mohou mít podklad v právu hmotném), na nichž je výkon rozhodnutí (jakožto procesní institut) vybudován, anebo je protichůdné účelu, který se jím sleduje, totiž zajistit (efektivní) splnění povinnosti vyplývající z vykonávaného titulu“.

14. Stěžovatel je osobou těžce zdravotně postiženou (pobírá invalidní důchod třetího stupně pro dětskou mozkovou obrnu ve spojení s praktickou slepotou, a je proto držitelem průkazu ZTP/P) s nárokem na bezplatnou dopravu, což v daném řízení nebylo nijak zpochybněno. Nastala tak zcela absurdní situace, kdy je proti stěžovateli vedeno exekuční řízení, ačkoliv si soudy byly a být musely plně vědomy toho, že stěžovatel žádnou svoji právní povinnost nejen neporušil, nýbrž ani porušit nemohl.

15. Ústavní soud dospěl k závěru, že postup městského soudu (jakož i soudu obvodního) byl přepjatě formalistický, a to právě s ohledem na judikaturu citovanou shora, která evidentně připouští, aby i v řízení vykonávacím byla výjimečně zkoumána opodstatněnost hmotněprávního nároku, jehož vymožení (splnění) se vykonávacím řízením sleduje.

16. Vycházejí ze shora nastíněných východisek, dospěl Ústavní soud rovněž v dané věci k závěru, že oba soudy nesprávnou aplikací ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. porušily základní právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy a logicky také

jeho vlastnické právo podle čl. 11 odst. 1 Listiny (byť to stěžovatel výslovně nenamítá), neboť v dané věci dostatečně nezohlednily specifické a – podle přesvědčení Ústavního soudu – velmi jednoznačné okolnosti nyní projednávaného případu a smysl a účel naposledy citovaného procesního ustanovení. Z povahy postižení stěžovatele, jakož i z dokumentů, jež měly exekuční soudy k dispozici, totiž měly exekuční řízení zastavit pro existenci opakovaně zmiňovaného „jiného důvodu“. Ze shora citované judikatury přitom vyplývá, že užití ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. není podmíněno ani vyčerpáním řádných opravných prostředků v předcházejícím nalézacím řízení (tím méně tedy žalobou pro zmatečnost).

17. K bagatelnosti vymáhané částky v nyní projednávaném případě pak Ústavní soud uvádí, že z jeho ustálené judikatury vyplývá, že případný zásah v těchto věcech uplatňuje toliko v případech extrémního vybočení obecného soudu ze standardů, jež jsou esenciální pro zjištění skutkového základu sporu a pro jeho právní posouzení (srov. usnesení ze dne 5. 6. 2008 sp. zn. III. ÚS 2612/07 a další rozhodnutí v něm citovaná, dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), což je v případě stěžovatele jednoznačně splněno.

18. Ze shora uvedených důvodů proto Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl [§ 82 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu] a napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu].



Č. 63

**K povinnosti dovolacího soudu posoudit dovolatelem předestřenou skutkovou otázku z hlediska možného porušení základních práv a svobod
K senátnímu rozhodování o přípustnosti dovolání**

Je na posouzení Nejvyššího soudu, zda bude dovolání považovat za přípustné z důvodu, že dovolatelem předestřená skutková otázka s ohledem na její průmět do jeho základních práv a svobod zakládá přípustnost podle § 237 o. s. ř., ve znění účinném od 1. 1. 2013.

I když Nejvyšší soud vyhodnotí dovolatelem předestřenou otázku jako otázku skutkovou, tato skutečnost jej nezbavuje povinnosti posoudit přinejmenším ten její právní aspekt, zda namítané pochybení dovolacího soudu nemohlo založit porušení ústavně zaručených práv a svobod dovolatele.

Zkoumal-li Nejvyšší soud povahu otázek formulovaných stěžovatelem v jeho dovolání a shledal-li, že tyto otázky nemohou založit přípustnost dovolání, případně že na nich rozhodnutí dovolacího soudu nespočívá, fakticky šlo o posuzování splnění předpokladů přípustnosti dovolání, které však nelze považovat za vadu. Rozhodnutí o přípustnosti dovolání z hlediska splnění podmínek dle ustanovení § 237 občanského soudního řádu přitom nemůže činit jediný samosoudce, nýbrž musí zůstat vyhrazena senátnímu rozhodování.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajky) a soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře – ze dne 19. dubna 2017 sp. zn. I. ÚS 425/17 ve věci ústavní stížnosti Jiřího Benčíka, zastoupeného Mgr. Romanem Bělohlavým, advokátem, se sídlem Moskevská 1461/66, Karlovy Vary, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. listopadu 2016 č. j. 25 Cdo 4398/2016-189, kterým bylo odmítnuto stěžovatelovo dovolání, rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 4. května 2016 č. j. 18 Co 16/2016-148 a rozsudku Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 4. prosince 2015 č. j. 11 C 207/2013-116, jimiž byla zamítnuta stěžovatelova žaloba na náhradu škody.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu České republiky ze dne 9. listopadu 2016 č. j. 25 Cdo 4398/2016-189 bylo porušeno základní právo stěžovatele

na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a jeho právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Předchozí průběh řízení

1. Žalobou ze dne 10. 9. 2013 se stěžovatel (zastoupený advokátem) domáhal náhrady škody ve výši 144 000 Kč, kterou mu mělo žalované společenství vlastníků způsobit tím, že odmítalo provést opravu společných částí bytového domu napadených plísněmi, které prorůstaly do stěžovatelovy bytové jednotky. Stěžovatel tvrdil, že z důvodu ohrožení zdraví musel zanechat užívání své bytové jednotky, a jednáním žalovaného mu tedy bylo znemožněno vykonávat vlastnické právo, zejména pak „předmět svého vlastnictví užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním. Vlastnické právo žalobce k bytové jednotce bylo zredukováno na pouhé právo věc držet“. Výši škody ve formě ušlého zisku podle ustanovení § 442 odst. 1 občanského zákoníku stěžovatel určil jako součin 24 měsíců (délka promlčecí lhůty) předcházejících podání žaloby a částky 6 000 Kč představující nájemné obvyklé v daném místě a čase.

2. Napadeným rozsudkem Okresního soudu v Karlových Varech (dále též jen „okresní soud“) ze dne 4. prosince 2015 byla žaloba zamítnuta s tím, že stěžovatel neunesl důkazní břemeno, neboť přestože byly provedeny všechny důkazní návrhy stěžovatelem učiněné, nebyl prokázán jeho úmysl předmětný byt v rozhodném období pronajmout. Ve svém odvolání stěžovatel namítal, že nemohl mít zájemce o pronájem bytu, neboť uzavření platné nájemní smlouvy bylo vzhledem ke stavu bytu nemožné. Uvedl také, že v žalobě tvrdil a po celou dobu řízení prokazoval nejen to, že nemohl bytovou jednotku pronajímat, ale i to, že ji nemohl sám užívat či prodat, čemuž se okresní soud vůbec nevěnoval ani jej nevyzval k doplnění skutkových tvrzení a k označení příslušných důkazů. To, že v žalobě svůj právní nárok kvalifikoval jako ušlý zisk dle § 442 občanského zákoníku, nemůže být podle stěžovatele pro posouzení žaloby rozhodující, resp. soud jej měl podle ustanovení § 118a odst. 2 občanského soudního řádu (dále též jen „o. s. ř.“) o svém odlišném právním názoru poučit. Rozsudkem ze dne 4. 5. 2016 Krajský soud v Plzni (dále též jen „krajský soud“) napadený rozsudek potvrdil. Uvedl, že stěžovatel skutkově vymezil požadovanou náhradu škody jako ušlý zisk z pronájmu bytu a soud prvního stupně nepochybil, pokud se žalobním návrhem zabýval tak, jak jej stěžovatel skutkově vymezil, s přihlédnutím k existující judikatuře Nejvyššího soudu. Pokud stěžovatel

v odvolání uvádí, že byt nemohl užívat ani prodat, jde o jiné skutkové vymezení neodpovídající uplatněné žalobě.

3. Stěžovatel napadl rozsudek odvolacího soudu dovoláním, odkazuje na to, že dle poučení v tomto rozsudku je dovolání přípustné ve smyslu ustanovení § 237 o. s. ř. Dovolací důvod vymezil v souladu s ustanovením § 241a odst. 1 o. s. ř. tak, že rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Své dovolací důvody konkretizoval tak, že první právní otázkou, při jejímž řešení se podle něj krajský soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe, je skutečnost, že se nezabýval žalobou v celém jejím rozsahu a výslovně se částí žaloby odmítl zabývat s tím, že se jedná o nové, v žalobě neuvedené skutečnosti. Z toho důvodu je jeho rozsudek nepřezkoumatelný, nepředvídatelný a odepírá mu právo na spravedlivý proces. Další právní otázkou, která podle stěžovatele nebyla dosud konstantně vyřešena, je otázka vzniku a výše nároku na náhradu škody za situace, kdy je vlastnické právo redukováno pouze na jeho faktickou existenci, neboť bytovou jednotku objektivně nelze užívat z důvodu závažného zdravotního stavu. K judikatuře citované v rozsudku krajského soudu stěžovatel uvedl, že žádné z citovaných rozhodnutí Nejvyššího soudu se netýká totožné či obdobné právní otázky. Nejvyššímu soudu pak předložil „otázku zásadního právního významu“, zda škoda vzniká pouze v případech, kdy vlastník nemá reálnou možnost svoji nemovitost pronajímat třetím osobám, nikoliv v případech, kdy je mu protiprávním jednáním zamezeno ji užívat, byť pro vlastní potřebu.

4. V napadeném usnesení ze dne 9. 11. 2016, které bylo stěžovatelu právnímu zástupci doručeno dne 12. 12. 2016, Nejvyšší soud konstatoval, že námitka stěžovatele, podle které soudy nesprávně zjistily obsah žaloby, v důsledku čehož ji posuzovaly neúplně, je námitkou brojící proti skutkovým zjištěním, nikoli námitkou právní, způsobilou založit přípustnost dovolání (§241a odst. 1 o. s. ř.). Rozhodnutí odvolacího soudu stojí na závěru, že v řízení nebyly naplněny předpoklady pro přiznání nároku na náhradu škody spočívající v ušlém zisku za neuskutečněný pronájem bytu. Další formulované otázky taktéž nemohou založit přípustnost dovolání, jelikož stěžovatel vychází z odlišných tvrzení a skutkových zjištění a domáhá se na jejich základě odlišných nároků. Z obsahového hlediska tak dovolání nesplňuje požadavky na vymezení předpokladů jeho přípustnosti, protože stěžovatel neformuloval právní otázky, na nichž by rozhodnutí odvolacího soudu spočívalo. O dovolání stěžovatele tedy Nejvyšší soud rozhodl předsedkyní senátu tak, že jej podle ustanovení § 243c odst. 1 věty první o. s. ř. odmítl s tím, že v dovolacím řízení nelze pro uvedené nedostatky pokračovat.

II. Obsah ústavní stížnosti a vyjádření účastníků řízení

5. Ve své ústavní stížnosti ze dne 10. 2. 2017 vyjadřuje stěžovatel přešedčení, že obecné soudy zasáhly do jeho práva na spravedlivý proces

podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) a do jeho práva vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny. Namítá, že od podání žaloby po celé řízení tvrdil a prokazoval, že nemůže vykonávat své vlastnické právo nerušeným způsobem, neboť jeho bytová jednotka je neobyvatelná z důvodu výskytu plísní. Tato neobyvatelnost se samozřejmě vztahuje ke všem osobám, proto vymezil předmět řízení širěji, než se jím soudy zabývaly, a tvrdil, že byl zbaven práva požívat z věci plody a užitky, práva užívat věc pro sebe, jakož i práva s věcí nakládat. Soudy se však v rozporu s vymezením v žalobě zabývaly pouze jednou částí nároku, a to ve formě ušlého zisku vyplývajícího z nemožnosti byt pronajmout, přičemž krajský soud dokonce uvedl, že ostatní skutečnosti nebyly v žalobě uvedeny.

6. Stěžovatel dále brojí proti neodůvodněnému závěru Nejvyššího soudu, podle kterého nejsou jím nastolené otázky zásadního právního významu otázkami právními, nýbrž skutkovými. Je toho názoru, že nevyčerpání celého rozsahu žaloby nemůže být otázkou skutkovou a že jde o porušení jeho základního práva na spravedlivý proces, což je navíc námitka uplatnitelná i jako dovolací důvod spočívající v nesprávném posouzení věci podle § 241a odst. 1 o. s. ř. [viz např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 772/13 ze dne 28. 3. 2013 (U 5/68 SbNU 541)]. Napadené usnesení Nejvyššího soudu je navíc dle stěžovatele v rozporu s požadavky vyjádřenými v nálezů sp. zn. II. ÚS 849/16 ze dne 11. 10. 2016 (N 188/83 SbNU 81), neboť bylo vydáno toliko předsedkyní senátu (nikoliv celým senátem), a to v situaci, kdy se nejednalo o prosté vady řízení, nýbrž o posouzení, zda má jeho dovolací argumentace právní či skutkový charakter. Odkazuje přitom rovněž na nález sp. zn. I. ÚS 3093/13 ze dne 17. 12. 2014 (N 231/75 SbNU 581), který výslovně uvádí, že pokud dovolatel uplatnil jako dovolací důvod otázku skutkovou, nelze tuto skutečnost ztotožňovat s vadou dovolání spočívající v tom, že neobsahuje vymezení důvodu dovolání ve smyslu § 241a odst. 2 a 3 o. s. ř. I když totiž soud vyhodnotí dovolatelem předestřenou otázku jako otázku skutkovou, tato skutečnost jej nezabavuje povinnosti posoudit přinejmenším ten její právní aspekt, zda namítané pochybení dovolacího soudu nemohlo založit porušení ústavně zaručených práv a svobod dovolatele. Stěžovatel rovněž poukazuje na závěry nálezů sp. zn. III. ÚS 3766/14 ze dne 12. 1. 2016 (N 5/80 SbNU 55) a sp. zn. II. ÚS 1990/15 ze dne 5. 4. 2016 (N 59/81 SbNU 47), s tím, že rozhodnutí o nepřipustnosti dovolání musí být alespoň ve stručnosti odůvodněno, přičemž v případech, kdy subsumpce pod určité právní ustanovení není jednoznačná, je nezbytné v odůvodnění rozvést právní úvahy soudu. V projednávaném případě však z napadeného usnesení nelze seznat, na základě čeho dospěl Nejvyšší soud k závěru, že jím předestřené otázky nejsou otázkami právními.

7. Okresní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti plně odkázal na obsah svého rozsudku a jeho podrobné zdůvodnění.

8. Podle krajského soudu nedošlo v řízení k porušení čl. 11 a 36 Listiny, a jak je uvedeno v odůvodnění jeho rozsudku, stěžovatel oprávněnost svého nároku neprokázal.

9. Nejvyšší soud uvedl, že v dovolacím řízení platí povinné právní zástoupení, proto lze předpokládat, že zástupce dovolatele zná alespoň základy hmotného práva. Ve sporu o náhradu škody je zásadní vymezení, za co má být náhrada poskytnuta, tj. jaká majetková újma má být nahrazena, čímž je vymezen předmět řízení. Stěžovatel vznesl požadavek na náhradu „obvyklého měsíčního nájemného“ a skutkově odůvodnil svůj nárok tím, že byt nemohl pronajmout. Jestliže zároveň uvedl, že ho nemohl prodat ani sám užívat, je zřejmé, že příčinou nerealizovaného příjmu z pronájmu bytu není fakt, že jej neprodal ani sám neužíval, tedy že tyto skutkové okolnosti nejsou z hlediska uplatněného nároku podstatné. Dovolání bylo odmítnuto pro vadu z důvodu, že nebyla formulována žádná právní otázka, na jejímž vyřešení napadené rozhodnutí závisí (§ 243c odst. 1 o. s. ř.), a v souladu s ustanovením § 243f odst. 2 o. s. ř. bylo rozhodnuto předsedkyní senátu.

10. S ohledem na skutečnost, že vyjádření účastníků řízení neobsahovalo argumentaci nad rámec té, která byla obsažena již v jejich rozhodnutích, nebyla tato vyjádření stěžovateli zaslána k replice. Žalované společenství vlastníků se přes výzvu Ústavního soudu k ústavní stížnosti nevyjádřilo.

III. Hodnocení Ústavního soudu

11. Ústavní stížnost je částečně důvodná.

12. Ústavní soud úvodem připomíná svou ustálenou rozhodovací praxi, podle které zásadně není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů, neboť dle čl. 83 Ústavy je soudním orgánem ústavnosti, nikoliv součástí soustavy obecných soudů. Jeho pravomoc je tak založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení nebyla dotčena ústavně chráněná práva a svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé. V nyní projednávaném případě přitom uvedené ústavněprávní principy dodrženy nebyly a napadeným rozhodnutím Nejvyššího soudu došlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatele na spravedlivý proces, odůvodňujícímú kasační zásah Ústavního soudu.

13. Ústavně zaručené právo na soudní ochranu a spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny garantuje jednotlivci možnost domáhat se stanoveným postupem ochrany svých práv před nezávislým a nestranným soudem, případně před jiným orgánem. Přitom onen postup k ochraně práv jednotlivce již není upraven na úrovni ústavního pořádku, nýbrž v procesních

předpisech podústavního práva, které kogentně stanoví, jakými konkrétními způsoby a procesními instituty lze právo na soudní a jinou právní ochranu realizovat. Pokud pak jednotlivec takto stanovený postup dodrží a soud (jiný orgán) přesto odmítne o jeho právu rozhodnout, dochází k porušení práva na soudní ochranu, k ústavně nepřipustnému odepření spravedlnosti – tj. *denegatio iustitiae* [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 2723/13 ze dne 1. 10. 2014 (N 185/75 SbNU 59) či nálezy sp. zn. I. ÚS 3106/13 ze dne 23. 10. 2014 (N 196/75 SbNU 211); všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

14. Právě uvedené přitom platí i pro řízení o dovolání před Nejvyšším soudem. Přestože dovolání představuje mimořádný opravný prostředek, jehož existence sama nepoživá ústavněprávní ochrany, rozhodování o něm – je-li už takový opravný prostředek v právním řádu zaveden – není vyjmutο z rámce ústavněprávních principů a ústavně zaručených práv a svobod. Je tudíž třeba při něm respektovat mimo jiné i základní právo účastníků na spravedlivý proces [srov. například nálezy sp. zn. IV. ÚS 128/05 ze dne 10. 5. 2005 (N 100/37 SbNU 355), nálezy sp. zn. I. ÚS 2030/07 ze dne 11. 9. 2007 (N 138/46 SbNU 301) či nálezy sp. zn. IV. ÚS 2117/09 ze dne 15. 3. 2010 (N 51/56 SbNU 553)]. Již z dřívější judikatury Ústavního soudu tak konkrétně vyplývá, že pokud Nejvyšší soud dovolání odmítne pro vady, kterými však dovolání ve skutečnosti netrpí, poruší tím ústavně garantované právo dotčeného účastníka na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny [nálezy sp. zn. II. ÚS 3876/13 ze dne 3. 6. 2014 (N 113/73 SbNU 779)].

15. V nyní posuzovaném případě Nejvyšší soud stěžovatelovo dovolání odmítl pro vady, neboť dle jeho názoru stěžovatel nevnesl právní otázky, které by mohly založit přípustnost dovolání, a nesplnil tak požadavky na vymezení předpokladů přípustnosti dovolání. S takovým hodnocením však Ústavní soud nemůže souhlasit, a naopak shledal, že Nejvyšší soud svým rozhodnutím nerespektoval svou ústavní povinnost chránit základní práva a svobody stěžovatele (čl. 4 Ústavy České republiky), včetně povinnosti volit při posuzování podání účastníka řízení postup vstřícnější k jeho právu na soudní ochranu, resp. právu na přístup k soudu.

16. Jedním z argumentů Nejvyššího soudu je, že námitka stěžovatele, podle které soudy nesprávně zjistily obsah žaloby a posuzovaly ji neúplně, brojí proti skutkovým zjištěním, a není tedy námitkou právní. K tomu Ústavní soud připomíná, že rozhraničení mezi skutkovými a právními otázkami nemusí být zcela zřejmé, a proto již dříve Ústavní soud konstatoval, že jestliže dovolací soud zjistí, že dovolatel uplatnil jako dovolací důvod otázku skutkovou, tuto skutečnost nelze mít za vadu dovolání spočívající v tom, že toto neobsahuje vymezení důvodu dovolání ve smyslu § 241a odst. 2 a 3 o. s. ř. Je ovšem na posouzení Nejvyššího soudu, zda bude dovolání považovat za přípustné z důvodu, že dovolatelem předestřena

skutková otázka s ohledem na její průmět do jeho základních práv a svobod zakládá přípustnost podle § 237 o. s. ř., ve znění účinném od 1. 1. 2013, nebo zda splnění této podmínky neshledá a dovolání jako nepřipustné odmítne [nález sp. zn. I. ÚS 3093/13 ze dne 17. 12. 2014 (N 231/75 SbNU 581), bod 19].

17. I když tedy Nejvyšší soud vyhodnotí dovolatelem předestřenou otázku jako otázku skutkovou, tato skutečnost jej nezavazuje povinnosti posoudit přinejmenším ten její právní aspekt, zda namítané pochybení odvolacího soudu nemohlo založit porušení ústavně zaručených práv a svobod dovolatele (viz výše citovaný nález sp. zn. I. ÚS 3093/13, bod 18). V této souvislosti nelze v nyní projednávané věci odhlédnout od toho, že stěžovatel ve svém dovolání uvedl i námitky spočívající v porušení základních práv, jelikož tvrdil, že krajský soud porušil jeho právo na spravedlivý proces tím, že se nezabýval žalobou v celém jejím rozsahu. Těto námitky přitom dle názoru Ústavního soudu nelze upřít relevanci, neboť soudy jsou povinny posuzovat žalobu podle obsahu. Požadavek zákonodárce vyjádřený v ustanovení § 79 odst. 1 o. s. ř., že ze žaloby musí být patrné, čeho se žalobce domáhá, nedává základ pro přísně formalistické pojetí petitu žaloby. Účelem civilního procesu je řešit spory a přinášet spravedlnost [nález sp. zn. II. ÚS 3137/09 ze dne 7. 4. 2010 (N 75/57 SbNU 23), bod 30]. V nyní projednávaném případě stěžovatel v žalobě skutkově vymezil, že zásah do jeho práva na výkon vlastnictví spočívá v tom, že nemůže „předmět svého vlastnictví užívat, požívat jeho plody a užítky a nakládat s ním“ (viz bod 1). Není přitom bez významu, že v předžalobní výzvě přiložené k žalobě (č. l. 16 až 17) stěžovatel svůj nárok formuloval jako náhradu škody způsobené nemožností bytovou jednotku užívat a nutností bydlet v jiné nemovitosti, která je rovna výši nájemného obvyklého v daném místě a čase za dobu dvou let, tj. částce 144 000 Kč.

18. V daném případě se tedy měl Nejvyšší soud zabývat otázkou, zda stěžovatelem předestřená otázka – byť by byla označena za skutkovou – mohla založit přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř. s ohledem na její průmět do základních práv a svobod stěžovatele. Z judikatury přitom vyplývá, že Nejvyšší soud k podobnému zkoumání přistupuje (viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 3. 2015 sp. zn. 30 Cdo 211/2015, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2016 sp. zn. 33 Cdo 3693/2015, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2016 sp. zn. 33 Cdo 2850/2015, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2016 sp. zn. 30 Cdo 3762/2015, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. 30 Cdo 1144/2014).

19. Došlo-li tedy k odmítnutí stěžovatelova dovolání pro údajné vady a nepostupoval-li Nejvyšší soud vstřícněji k právu stěžovatele na soudní ochranu, tedy ve prospěch uplatnění subjektivních práv stěžovatele (srov. nález sp. zn. I. ÚS 3106/13 ze dne 23. 10. 2014), vedlo takové rozhodnutí

k odepření přístupu stěžovatele k dovolacímu soudu, a tím k porušení jeho práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

20. Ústavní soud dále k výslovné námitce stěžovatele konstatuje, že zkoumal-li Nejvyšší soud povahu otázek formulovaných stěžovatelem v jeho dovolání a shledal-li, že tyto otázky nemohou založit přípustnost dovolání, případně že na nich rozhodnutí odvolacího soudu nespočívá, nebylo možné takové hodnocení přenášet do fáze posuzování vymezení formálních požadavků k projednání dovolání [srov. též náleze sp. zn. II. ÚS 1966/16 ze dne 15. 3. 2017 (N 45/84 SbNU 527), bod 27]. Fakticky totiž šlo o posuzování splnění předpokladů přípustnosti dovolání, které však nelze považovat za vadu. Rozhodnutí o přípustnosti dovolání z hlediska splnění podmínek dle ustanovení § 237 občanského soudního řádu přitom nemůže činit jediný samosoudce, nýbrž musí zůstat vyhrazena senátnímu rozhodování, jak tomu bylo např. v obdobném případě, o kterém Nejvyšší soud rozhodl usnesením Nejvyššího soudu ze dne 10. 4. 2015 sp. zn. 23 Cdo 4351/2014 (zrušeným nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1990/15 ze dne 5. 4. 2016). V tomto ohledu přitom Ústavní soud odkazuje na svůj náleze sp. zn. II. ÚS 849/16 ze dne 11. 10. 2016.

21. Jestliže tedy o odmítnutí stěžovatelova dovolání na základě ustanovení § 243c odst. 1 věty první o. s. ř. rozhodoval Nejvyšší soud pouze předsedkyní senátu namísto tříčlenným senátem, nelze tento postup považovat za ústavně souladný. Tímto postupem došlo k porušení základního práva stěžovatele na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny (srov. výše citovaný náleze sp. zn. II. ÚS 849/16).

22. Konečně pokud stěžovatel svou ústavní stížností napadal též rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4. května 2016 č. j. 18 Co 16/2016-148 a rozsudek Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 4. prosince 2015 č. j. 11 C 207/2013-116, Ústavní soud musel ústavní stížnost v tomto rozsahu odmítnout podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, jako nepřipustnou ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. S ohledem na princip subsidiarity ústavní stížnosti je Ústavní soud zásadně oprávněn se určitou věcí zabývat až poté, co stěžovatel vyčerpal všechny ostatní dostupné prostředky nápravy k ochraně svého práva, v nyní projednávaném případě tedy případně až poté, co se danou věcí bude znovu zabývat Nejvyšší soud.

23. Ústavní soud proto z výše uvedených důvodů ústavní stížnosti v části směřující proti usnesení Nejvyššího soudu vyhověl a napadené rozhodnutí podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zrušil. Ve zbývající části Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako nepřipustnou podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

Č. 64

K odmítnutí dovolání pro vady, jimiž netrpělo

Pokud Nejvyšší soud dovolání odmítne pro vady, kterými však dovolání ve skutečnosti netrpí, poruší tím ústavně garantované právo dotčeného účastníka na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajky) a soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře – ze dne 24. dubna 2017 sp. zn. I. ÚS 3682/16 ve věci ústavní stížnosti Radky Faltýnové, zastoupené Mgr. Martinem Vovsíkem, advokátem, se sídlem Malá 6, Plzeň, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. srpna 2016 č. j. 20 Cdo 3080/2016-331, kterým bylo odmítnuto stěžovatelčino dovolání, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a Daniely Mitrowské, zastoupené JUDr. Jaroslavem Skoupým, advokátem, se sídlem Havlíčkova 584, Rakovník, a Ing. Stanislava Mitrowského jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 12. srpna 2016 č. j. 20 Cdo 3080/2016-331 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu podle článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Předchozí průběh řízení a vymezení věci

1. Ústavní stížností ze dne 7. 11. 2016 se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí s tvrzením, že jí bylo porušeno její právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti a napadených rozhodnutí zjistil Ústavní soud následující skutečnosti. Stěžovatelka uzavřela dne 7. 7. 2008 jako postupník smlouvu o postoupení pohledávky, s tím, že postupitel bude pohledávku vymáhat svým jménem na účet stěžovatelky podle § 530 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, (dále jen „dřívější občanský zákoník“) do právní moci směnečného řízení a poté bude pohledávku vymáhat sama stěžovatelka jako oprávněná.

3. Na základě směnečného platebního rozkazu Krajského soudu v Praze č. j. 60 Sm 298/2008-8 ze dne 11. 8. 2008 a rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 47 Cm 14/2009-30 ze dne 12. 1. 2011 byla na návrh stěžovatelky usnesením Okresního soudu v Rakovníku ze dne 5. 4. 2012 nařízena exekuce. Posléze ji však soud z podnětu manželky povinného zastavil, neboť dospěl k závěru, že uvedená smlouva o postoupení není platná, a že stěžovatelka tedy není aktivně legitimována k vymáhání pohledávky ze směnečného platebního rozkazu. Podle soudu nelze směnku na řad převést smlouvou o postoupení pohledávky a ani jiným způsobem nebyla směnka platně převedena. Stěžovatelce soud zároveň uložil povinnost nahradit manželce povinného náklady řízení.

4. Ve svém odvolání stěžovatelka tvrdila, že smlouva o postoupení pohledávky v kombinaci s rubopisem na směnce s ověřeným podpisem prokazují přechod práva z exekučních titulů ve smyslu § 36 odst. 3 a 4 exekučního řádu. Za nesprávný považovala také výrok o náhradě nákladů řízení pro manželku povinného, neboť exekvovaný závazek je výlučným závazkem povinného a účast manželky se omezuje pouze na nemovitosti mající malou hodnotu ve vztahu k exekvované pohledávce. Náklady tak neměly být vyčísleny z celé pohledávky, nýbrž pouze z „punkta“ dle § 9 odst. 1 advokátního tarifu.

5. Krajský soud v Praze rozhodnutí soudu prvního stupně svým usnesením ze dne 16. 12. 2015 potvrdil, a to z důvodu, že na stěžovatelku nepřešla práva ze směnky v době, kdy probíhalo směnečné řízení, neboť na ni nebyla směnka platně převedena rubopisem v době konání řízení, a po právní moci směnečného platebního rozkazu, který byl správně vydán ve prospěch postupitele, na ni nepřešlo pravomocně přiznané právo ze směnečného platebního rozkazu, neboť práva z rozhodnutí soudu nelze nabýt převodem směnky.

6. Stěžovatelka následně podala dovolání, jehož přípustnost odůvodnila odchýlením odvolacího soudu od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, případně existencí otázky v rozhodovací praxi dovolacího soudu dosud neřešené. Nejvyšší soud totiž ve svém usnesení ze dne 10. 7. 2013 sp. zn. 32 Cdo 1202/2013 judikoval, že ustanovení § 530 odst. 1 dřívějšího občanského zákoníku je úpravou aktivní legitimize při vymáhání postoupené pohledávky. Skutečnost, že stěžovatelka doložila směnku s rubopisem až v průběhu exekučního řízení, není důvodem pro jeho zastavení, což vyplývá z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2013 sp. zn. 20 Cdo 2398/2013. Jako důvod dovolání stěžovatelka uvedla nesprávné právní posouzení věci, neboť odvolací soud nesprávně posoudil právní otázku přechodu práva přiznaného směnečným platebním rozkazem ve smyslu § 36 odst. 4 exekučního řádu. Stěžovatelka v dovolání dále uvedla, že závěry odvolacího soudu jsou obecně správné v tom smyslu, že směnku nelze

převést smlouvou o postoupení pohledávky a že převedením práv ze směňky po vydání směnečného platebního rozkazu nedojde k přechodu práv ze směnečného platebního rozkazu, ale pouze práv ze směňky. Její situace je však dle jejího názoru odlišná, neboť na základě smlouvy o postoupení pohledávky došlo pouze ke vzniku nepřímého zastoupení ve smyslu § 530 odst. 1 občanského zákoníku (ve znění do 31. 12. 2013), postupitel nadále vymáhal pohledávku v nalézacím řízení a směňka byla indosována až po nabytí právní moci směnečného platebního rozkazu v řízení vydaného. Stěžovatelka dále brojila také proti přiznání náhrady nákladů řízení manželce povinného, neboť účast této se omezovala pouze na část řízení týkající se majetku ve společném jmění manželů, a nebyla tedy účastníkem řízení o zastavení exekuce, v čemž stěžovatelka spatřuje další nesprávné právní posouzení věci, a dovolávala se také aplikace § 150 občanského soudního řádu.

7. Napadeným usnesením vydaným předsedou senátu dne 12. 8. 2016 č. j. 20 Cdo 3080/2016-331 Nejvyšší soud dovolání stěžovatelky odmítl, neboť podle něj neobsahovalo údaj o tom, v čem stěžovatelka spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, ani vymezení dovolacího důvodu způsobem uvedeným v ustanovení § 241a odst. 3 občanského soudního řádu (dále též jen „o. s. ř.“). Jde přitom o takovou vadu, jež brání pokračování v dovolacím řízení, neboť v důsledku absence uvedené náležitosti nelze posoudit přípustnost dovolání. Dále uvedl, že pokud stěžovatelka v dovolání namítá nesprávný postup odvolacího soudu ohledně výkladu § 530 odst. 1 dřívějšího občanského zákoníku, jedná se o nepřipustnou novotu ve smyslu § 241a odst. 6 o. s. ř. Ve vztahu k námitkám týkajícím se účasti manželky povinného a náhrady nákladů jí přiznaných Nejvyšší soud uvedl, že stěžovatelka ve vztahu k těmto námitkám nedostála požadavku na vymezení přípustnosti dovolání a dovolacího důvodu, vyřešení zmíněných otázek je nadto v souladu s právní úpravou (manželka povinného je účastníkem celého exekučního řízení včetně řízení o návrhu na zastavení exekuce, jsou-li splněny podmínky § 36 odst. 2 exekučního řádu). Také otázka nákladů řízení byla dle dovolacího soudu vyřešena v souladu s právní úpravou. Otázka případné aplikace § 150 občanského soudního řádu je pak dle soudu zřejmou vadou řízení, kterou však lze přezkoumat jen v případě přípustnosti dovolání.

II. Argumentace účastníků řízení

8. V posuzované ústavní stížnosti stěžovatelka tvrdí, že odmítnutím jejího dovolání bylo zasaženo do jejího práva na spravedlivý proces, neboť obecné soudy jsou při posuzování podání povinny volit postup vstřícnější k právům účastníků na soudní ochranu, resp. na přístup k soudu. Podle stěžovatelky navíc její podání splňovalo všechny zákonné náležitosti

a neobsahovalo Nejvyšším soudem vytykanou nepřipustnou novotu. Výkladem § 530 dřívějšího občanského zákoníku se totiž stěžovatelka dle svých slov zabývá od počátku vstupu manželky povinného do řízení a tato argumentace byla předmětem již jejího odvolání, tudíž se nemůže jednat o nepřipustnou novotu ve smyslu § 241a odst. 6 občanského soudního řádu.

9. Stěžovatelka dále v textu své stížnosti brojila proti závěrům obecných soudů o náhradě nákladů řízení a aplikaci § 530 dřívějšího občanského zákoníku, avšak svou stížností formálně napadla pouze usnesení Nejvyššího soudu.

10. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřily též Nejvyšší soud jako účastník řízení a vedlejší účastnice řízení. Nejvyšší soud navrhl ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou, neboť podle něj nedošlo k porušení stěžovatelkou namítaných práv a tato jen pokračuje v argumentaci obsažené i v dovolání, kterou navíc nepřipustně rozšiřuje. V otázce nepřipustnosti dovolání Nejvyšší soud setrvává na svém závěru obsaženém v napadeném usnesení.

11. Podle vedlejší účastnice byla již stěžovatelčina argumentace týkající se aplikace § 530 dřívějšího občanského zákoníku jednoznačně vypořádána Nejvyšším soudem. Pokud jde o otázku účasti manželky povinného v řízení, nedošlo k porušení práva na spravedlivý proces, jelikož exekucí byl poškozen majetek v jejím vylučném vlastnictví, tudíž ji nelze odírat právo podat návrh na zastavení exekuce. Pokud tedy jde o náhradu nákladů řízení, byla tato povinnost stanovena v souladu s občanským soudním řádem stěžovatelce, jelikož k zastavení řízení došlo z důvodů na straně stěžovatelky, která nedostála svým povinnostem již v době podání návrhu na jeho zahájení.

12. Ve své replice k těmto vyjádřením stěžovatelka uvedla, že trvá na argumentech obsažených v ústavní stížnosti a že pokud jde o argumentaci neaplikováním § 530 dřívějšího občanského zákoníku z důvodu speciální úpravy v zákoně č. 191/1950 Sb., směnečný a šekový, ve znění pozdějších předpisů, tak tato neupravuje a nevylučuje nepřímé zastoupení dle ustanovení § 530, tudíž je nutné aplikovat obecnou úpravu. Dále tvrdí, že nemohla ovlivnit postup exekutorky a vydávání jednotlivých exekučních příkazů, které vedly ke vzniku účasti vedlejší účastnice v řízení.

III. Hodnocení Ústavního soudu

13. Po prostudování ústavní stížnosti a vyjádření účastníků řízení dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

14. Ústavní soud úvodem připomíná svou ustálenou rozhodovací praxi, podle které zásadně není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů, neboť dle čl. 83 Ústavy je soudním orgánem ústavnosti, nikoliv součástí soustavy obecných soudů. Jeho pravomoc je tak založena

vylučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení nebyly dotčeny ústavně chráněné práva a svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé. V nyní projednávaném případě přitom uvedené ústavněprávní principy dodrženy nebyly a napadeným rozhodnutím Nejvyššího soudu došlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky, odůvodňujícímu kasační zásah Ústavního soudu.

15. V této věci je úkolem Ústavního soudu zhodnotit námitku, že odmítnutím stěžovatelčina dovolání pro vady, ačkoliv dle jejího názoru splňovalo všechny zákonné náležitosti, bylo zasaženo do jejího práva na spravedlivý proces.

16. Již z dřívější judikatury Ústavního soudu vyplývá, že pokud Nejvyšší soud dovolání odmítne pro vady, kterými však dovolání ve skutečnosti netrpí, poruší tím ústavně garantované právo dotčeného účastníka na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny [viz např. nálezy sp. zn. II. ÚS 3876/13 ze dne 3. 6. 2014 (N 113/73 SbNU 779) a sp. zn. I. ÚS 354/15 ze dne 19. 11. 2015 (N 198/79 SbNU 251)]; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

17. V tomto případě Nejvyšší soud odmítl stěžovatelčino dovolání pro vady, neboť dovolání podle něj neobsahovalo údaj o tom, v čem stěžovatelka spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, ani vymezení dovolacího důvodu způsobem uvedeným v ustanovení § 241a odst. 3 o. s. ř. S takovým hodnocením se však Ústavní soud nemůže ztotožnit, a naopak shledal, že Nejvyšší soud svým rozhodnutím nerespektoval svou ústavní povinnost chránit základní práva a svobody stěžovatelky (čl. 4 Ústavy České republiky), včetně povinnosti volit při posuzování podání účastníka řízení postup vstřícnější k jeho právu na soudní ochranu, respektive právu na přístup k soudu. Z předmětného dovolání je totiž zřejmé, že dle názoru stěžovatelky se odvolací soud při řešení rozhodné právní otázky – přechodu práv ze směnky – odchýlil od rozhodovací praxe dovolacího soudu, případně že tato právní otázka nebyla doposud v rozhodování dovolacího soudu vyřešena. Lze sice připustit, že tyto dva předpoklady přípustnosti se navzájem vylučují, nicméně lze mít také za to, že druhý předpoklad stěžovatelka zmínila pro případ, že by Nejvyšší soud došel k závěru, že jí zmiňovaná rozhodovací praxe na danou věc nedopadá. Touto otázkou se však dovolací soud zabývá až v rámci posuzování přípustnosti dovolání, nikoliv v souvislosti s posuzováním jeho obsahových náležitostí.

18. V takové situaci byl tedy Nejvyšší soud při posuzování dovolání povinen postupovat vstřícněji k právu stěžovatelky na soudní ochranu, neboli ve prospěch umožnění přístupu k soudu [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 3106/13 ze dne 23. 10. 2014 (N 196/75 SbNU 211)]. Nejvyšší soud však popsaným, resp. ústavně konformním způsobem (viz níže) nepostupoval,

čímž se dopustil porušení stěžovatelčina práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, zahrnujícího právo na přístup k soudu.

19. Z napadeného usnesení přijatého předsedou senátu Nejvyššího soudu je přitom zřejmé, že přestože byla tvrzená absence vymezení předpokladů přípustnosti označena za vadu, jež brání pokračování v dovolacím řízení, Nejvyšší soud v napadeném rozhodnutí uvedl další důvody, pro které by dovolání nemohlo být úspěšné, i kdyby všechny náležitosti obsahovalo. Fakticky tedy došlo ke zkoumání splnění předpokladů přípustnosti dovolání, tedy ke kvazimeritornímu přezkoumání věci, ačkoliv je takový přezkum vyhrazen senátnímu rozhodování.

20. Pokud jde o námitky stěžovatelky směřující proti rozhodnutí Okresního soudu v Rakovníku a Krajského soudu v Praze (viz bod 9), Ústavní soud konstatuje, že i kdyby stěžovatelka tato rozhodnutí formálně napadla, musela by být ústavní stížnost v tomto rozsahu odmítnuta podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, jako nepřípustná ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. S ohledem na princip subsidiarity ústavní stížnosti je totiž Ústavní soud zásadně oprávněn se určitou věcí zabývat až poté, co stěžovatel vyčerpal všechny ostatní dostupné prostředky nápravy k ochraně svého práva, v nyní projednávaném případě tedy případně až poté, co se danou věcí bude znovu zabývat Nejvyšší soud.

21. Ústavní soud ze shora uvedených důvodů uzavírá, že Nejvyšší soud napadeným usnesením porušil stěžovatelčino právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozhodnutí podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

Č. 65

K respektování závěrů kasačního nálezu Ústavního soudu obecným soudem v novém rozhodnutí

Pokud Ústavní soud svým kasačním nálezem přiměl stížnostní soud, aby opětovně projednal stížnost stěžovatele proti usnesení soudu prvního stupně, byl stížnostní soud povinen provést opětovný a důkladný rozbor celé situace a respektovat právní názor uvedený v kasačním nálezu. Skutečnost, že stížností soud v napadeném usnesení dospěl ke stejnému závěru jako ve svém předchozím rozhodnutí, jež bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu, však nutně neznamená, že by tento soud nerespektoval právní názor vyslovený v kasačním nálezu.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) a soudců Jaromíra Jirsy a Jana Musila – ze dne 25. dubna 2017 sp. zn. IV. ÚS 2213/16 ve věci ústavní stížnosti M. V., zastoupeného JUDr. Vladimírem Dvořáčkem, advokátem, se sídlem Praha 8, Sokolovská 32/22, proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 5. 2016 č. j. 4 To 109/2015-1688, kterým bylo potvrzeno zamítnutí stěžovatelovy žádosti o bezplatnou obhajobu a závěr, že předseda senátu soudu prvního stupně v téže věci není vyloučen z vykonávání úkonů trestního řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění**I.**

1. V ústavní stížnosti stěžovatel navrhuje, aby Ústavní soud zrušil v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým byl zrušen výrok pod bodem I usnesení Okresního soudu v Teplicích ze dne 22. 12. 2014 č. j. 6 T 149/2014-1238, přičemž v ostatních bodech zůstalo napadené usnesení Okresního soudu v Teplicích nezměněno. Krajský soud v Ústí nad Labem tak napadeným rozhodnutím potvrdil zamítnutí žádosti stěžovatele o přiznání bezplatné obhajoby v řízení vedeném u Okresního soudu v Teplicích pod sp. zn. 6 T 149/2014 a také závěr, že předseda senátu

Okresního soudu v Teplicích Mgr. Martin Roubalík není vyloučen z vykonávání úkonů trestního řízení v této věci.

2. Podle stěžovatele došlo vydáním napadených rozhodnutí k zásahu do jeho práv podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

II.

3. Stěžovatel namítá, že Krajský soud v Ústí nad Labem v napadeném rozhodnutí nerespektoval nález Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2016 sp. zn. I. ÚS 1965/15 (N 15/80 SbNU 191). Tímto nálezem bylo zrušeno předešlé rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 4. 2015 č. j. 4 To 109/2015-1409, jímž byla zamítnuta jeho stížnost proti výše uvedenému usnesení Okresního soudu v Teplicích.

4. Stěžovatel poukazuje na judikaturu Ústavního soudu, konkrétně pak na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/06 (N 54/44 SbNU 665) a IV. ÚS 1642/11 (N 191/63 SbNU 219), z níž vyplývá, že forma rozhodnutí nálezem zakládá téměř stoprocentní kasační závaznost. Připomíná také ustanovení § 314h odst. 1 trestního řádu, jež zakotvuje vázanost orgánu činného v trestním řízení právním názorem vysloveným v nálezu Ústavního soudu, jímž bylo rozhodnutí takového orgánu zrušeno. V postupu Krajského soudu v Ústí nad Labem proto stěžovatel spatřuje porušení čl. 90 Ústavy.

III.

5. Krajský soud v Ústí nad Labem ve vyjádření odkázal na odůvodnění svého usnesení a zdůraznil, že s ohledem na předchozí nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2016 sp. zn. I. ÚS 1965/15 věnoval rozhodnutí a jeho odůvodnění mimořádnou pozornost. Upozornil také na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. 6. 2016 č. j. 4 Tdo 786/2016-51, jímž bylo odmítnuto dovolání stěžovatele a v němž byl ve vztahu k otázce vyloučení soudce Mgr. Martina Roubalíka prezentován názor, který je shodný s názorem obsaženým v napadeném usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem.

6. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat obdržené vyjádření stěžovateli k replice, neboť neobsahovalo žádné nové závazné skutečnosti nebo argumentaci, které by měly vliv na posouzení věci.

IV.

7. Ústavní soud zjistil, že ústavní stížnost je přípustná, byla podána včas oprávněnou osobou a splňuje ostatní náležitosti vyžadované ustanoveními § 30 odst. 1 a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

8. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z vyžádaného spisu a z písemných úkonů stěžovatele a účastníka řízení. Nekonání ústního jednání odůvodňuje také skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval za potřebné provádět dokazování.

V.

9. Poté, co se Ústavní soud seznámil s obsahem vyžádaného trestního spisu a přezkoumal, zda tvrzení obsažená v ústavní stížnosti mají oporu v listinných podkladech, dospěl k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

10. Ústavní soud nejprve připomíná, že jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) není další instancí v systému trestního soudnictví a posuzování konkrétních okolností každého jednotlivého případu se zřetelem na učiněná skutková zjištění náleží trestním soudům, což je výrazem jejich nezávislého soudního rozhodování (čl. 82 Ústavy). Postupují-li soudy v souladu s obsahem hlavy páté Listiny, nemůže na sebe Ústavní soud atrahovat právo přezkumného dohledu nad jejich činností (čl. 83 Ústavy). Ústavní soud je však oprávněn, ale i povinen posoudit, zda bylo řízení jako celek spravedlivé a zda v něm nebyly porušeny ústavně zaručené svobody nebo základní práva stěžovatele.

11. V projednávané věci je klíčovou otázkou, zda Krajský soud v Ústí nad Labem při vydání napadeného usnesení postupoval v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2016 sp. zn. I. ÚS 1965/15, jímž bylo zrušeno jeho předchozí rozhodnutí v téže věci, tedy zda porušil tzv. kasační závaznost nálezů Ústavního soudu.

12. Ke kasační závaznosti svých nálezů se Ústavní soud ve své rozhodovací praxi vyslovil mnohokrát. Např. již v nálezů sp. zn. III. ÚS 425/97 (N 42/10 SbNU 285) výslovně uvedl, že vykonatelný nález Ústavního soudu je závazný pro všechny orgány i osoby a zakládá nepominutelnou procesní překážku *rei iudicatae*, která brání jakémukoli dalšímu meritornímu přezkumu či přehodnocení věci. Názor, podle kterého je kasační závaznost nálezů Ústavního soudu závazností takřka absolutní, byl pak potvrzen v řadě dalších rozhodnutí, např. v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 4/06 (viz výše), IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465) či IV. ÚS 1642/11 (viz výše).

13. Požadavky na reflektování kasačního nálezů v následném rozhodnutí obecného soudu jsou tudíž výrazně přísnější, než je tomu v případě tzv. závaznosti precedenční. V případě precedenční závaznosti nálezů Ústavního soudu existuje možnost, aby obecný soud (ne)reflektoval jeho právní názory tím, že v dobré víře předestře konkurující úvahy a započne s Ústavním soudem ústavněprávní dialog. Kasační závaznost může být reflektována pouze bezpodmínečným respektováním nálezů Ústavního

soudu, avšak pochopitelně toliko za nezměněného skutkového stavu [srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 467/98 (N 31/13 SbNU 221) či IV. ÚS 301/05].

14. V řízení následujícím po kasačním nálezu proto není prostor pro úvahy o správnosti či úplnosti právního názoru, na němž je takový nálezy založen. Toto pravidlo neplyne z přesvědčení Ústavního soudu o jeho vlastní neomylnosti, nýbrž z nutnosti definitivně ukončit konkrétní spor a předejít nekonečnému soudnímu ping-pongu, který by neúměrně prodlužoval řízení, a tím porušoval právo účastníků na spravedlivý proces (srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 1642/11).

15. Uvedený právní názor vyplývá ze samotné podstaty a účelu kasace v právním řádu (srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 467/98) a jednoznačně se k němu přiklání i odborná literatura (srov. např. Sládeček, V. Článek 89. in Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 1019 a násl.).

VI.

16. Je třeba předeslat, že v posuzované věci se Krajský soud v Ústí nad Labem ocitl v nestandardní situaci. Otázka podjatosti soudce Okresního soudu v Teplicích Mgr. Martina Roubalíka byla předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu hned dvakrát. Poprvé Ústavní soud svým usnesením ze dne 9. 2. 2015 sp. zn. IV. ÚS 252/15 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) odmítl ústavní stížnost stěžovatele jako zjevně neopodstatněnou, když v postupu tohoto soudce neshledal žádné důvody zakládající pochybnost o jeho nestrannosti. Podruhé však Ústavní soud nálezem ze dne 27. 1. 2016 sp. zn. I. ÚS 1965/15 ústavní stížnosti vyhověl a předchozí rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 4. 2015 č. j. 4 To 109/2015-1409 zrušil.

17. Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 1965/15 zřetelně uvedl, že se nebude odchylovat od hodnocení skutečností, ze kterého vycházel ve svém předešlém usnesení sp. zn. IV. ÚS 252/15 (srov. body 20 a 38 citovaného nálezu). Svě závěry obsažené v citovaném nálezu Ústavní soud opřel o část odůvodnění usnesení Okresního soudu v Teplicích ze dne 22. 12. 2014 č. j. 6 T 149/2014-1238, konkrétně primárně o tu část, v níž měl soudce Mgr. Roubalík uvést, že „... vysvětlil, proč se vůči němu [stěžovatel] dopustil zločinu křivého obvinění ...“. Ústavní soud tuto část považoval za neslučitelnou s principem presumpce nevinny.

18. Ústavní soud v této souvislosti poznamenává, že ve věci sp. zn. IV. ÚS 252/15 nemohl obsah usnesení Okresního soudu v Teplicích ze dne 22. 12. 2014 č. j. 6 T 149/2014-1238 zohledňovat, byť již v době jeho rozhodování toto usnesení existovalo. Ústavní soud rozhodující o ústavní stížnosti proti rozhodnutí trestního soudu totiž zásadně nemůže přihlížet ke skutečnostem, jež nastaly až po vydání napadeného rozhodnutí, a musí

vycházet ze skutkového stavu existujícího v době jeho vydání. Jinak řečeno, chování soudce Mgr. Roubalíka, k němuž došlo až po vydání usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 10. 2014 č. j. 4 To 320/2014-947, jež bylo napadeno ústavní stížností ve věci sp. zn. IV. ÚS 252/15, nemohlo založit protiústavnost tohoto usnesení.

19. Zásadní význam pro posuzovanou věc má skutečnost, že Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 1965/15 zrušil toliko usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 4. 2015 č. j. 4 To 109/2015-1409, nikoli však usnesení Okresního soudu v Teplicích ze dne 22. 12. 2014 č. j. 6 T 149/2014-1238, byť bylo toutéž ústavní stížností rovněž napadeno. Z toho je třeba dovozovat, že Ústavní soud tímto svým nálezem vytkl Krajskému soudu v Ústí nad Labem, že při projednávání stížnosti stěžovatele proti usnesení Okresního soudu v Teplicích ze dne 22. 12. 2014 č. j. 6 T 149/2014-1238 nedostatečně zohlednil uvedený výrok soudce Mgr. Roubalíka. Ústavní soud proto svým kasačním nálezem přiměl Krajský soud v Ústí nad Labem, aby opětovně projednal stížnost stěžovatele, avšak zároveň nevyjádřil jednoznačný právní názor, že soudce Mgr. Roubalík je vzhledem ke svým výše uvedeným výrokům v dané věci podjatý; v opačném případě by totiž Ústavní soud musel zrušit i uvedené usnesení Okresního soudu v Teplicích, což se nestalo.

20. Ústavní soud tedy ponechal Krajskému soudu v Ústí nad Labem prostor, aby uvážil, zda jsou dané výroky soudce Mgr. Roubalíka důvodem pro jeho vyloučení z projednávání a rozhodování předmětné trestní věci. Právní názor, kterým byl přitom Krajský soud v Ústí nad Labem vázán, Ústavní soud vyjádřil v bodě 42 citovaného nálezu, kde uvedl, že „uvedené prohlášení předsedy senátu Mgr. Roubalíka, které nerespektuje presumpci nevinu stěžovatele, zakládá silné podezření, že uvažování tohoto soudce je zatíženo předsudkem ve vztahu ke stěžovateli a není nezaujaté ...“.

21. Inkriminovaným formulacím obsaženým v odůvodnění usnesení Okresního soudu v Teplicích ze dne 22. 12. 2014 č. j. 6 T 149/2014-1238 se Krajský soud v Ústí nad Labem následně věnoval zejména na č. l. 3 a 4 napadeného usnesení. Zcela správně si povšiml toho, že dané formulace ve skutečnosti pouze odkazovaly na předchozí rozhodnutí Okresního soudu v Teplicích (ze dne 2. 10. 2014 č. j. 6 T 149/2014-919) a na trestní oznámení podávané Mgr. Roubalíkem, které mu předcházelo. Krajský soud v Ústí nad Labem následně obsah tohoto předchozího usnesení Okresního soudu v Teplicích vyhodnotil jako prosté konstatování podezření ze spáchání trestného činu, které je z logiky věci nezbytným předpokladem pro podání trestního oznámení.

22. Ústavní soud konstatuje, že Krajský soud v Ústí nad Labem splnil své povinnosti vyplývající z kasačního nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1965/15. Provedl opětovný a důkladný rozbor celé situace, přičemž

správně zohlednil nejen závěry uvedené v uvedeném nálezu, ale zároveň i závěry obsažené v předchozím usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 252/15, které (jak bylo již uvedeno) nebyly citovaným nálezem nijak revidovány.

23. Skutečnost, že krajský soud v napadeném usnesení dospěl ke stejnému závěru jako ve svém předchozím usnesení ze dne 8. 4. 2015 č. j. 4 To 109/2015-1409, jež bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1965/15, tedy že soudce Mgr. Roubalík není vyloučen z vykonávání úkonů trestního řízení ve věci stěžovatele, neznamená, že by tento soud nerespektoval výše uvedený právní názor vyslovený v citovaném nález. V napadeném usnesení se totiž podrobně zabýval problematickými výroky soudce Mgr. Roubalíka, které byly součástí odůvodnění usnesení Okresního soudu v Teplicích ze dne 22. 2. 2014 č. j. 6 T 149/2014-1238 a které podle Ústavního soudu vzbuzovaly pochybnost o nestrannosti tohoto soudce, a posoudil je v kontextu s dalšími rozhodnými okolnostmi případu.

24. Ústavní soud tedy konstatuje, že Krajský soud v Ústí nad Labem v projednávané věci dostal výše uvedeným požadavkům vyplývajícím z kasační závaznosti nálezů Ústavního soudu. Jeho postup proto nelze hodnotit jako porušení práva stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.

25. Na základě výše uvedeného Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

Č. 66

K právu nezletilého účastníka občanského soudního řízení jednat před soudem a být řádně zastoupen

Skutečnost, že v řízení, jehož účastníkem je nezletilý, je jednáno s jeho rodičem, jako zákonným zástupcem, nevylučuje, že na takové zastoupení nebude možné z hlediska zájmu nezletilého nahlížet jako na řádné. Je-li zastoupení v rozporu se zájmy nezletilého a odporuje-li smyslu a účelu zastoupení, je povinností soudu vždy zvážit, zda nejsou splněny podmínky pro ustanovení opatrovníka podle § 29 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Neustanovení opatrovníka, či absence posouzení podmínek pro jeho ustanovení, je v takovém případě porušením základního práva (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) nezletilého účastníka, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům, tedy aby mu bylo ve věci, kdy je rozhodováno o jeho právech a povinnostech, umožněno před soudem jednat.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Josefa Fialy (soudce zpravodaj) a Radovana Suchánka – ze dne 25. dubna 2017 sp. zn. III. ÚS 3206/16 ve věci ústavní stížnosti M. Ž., zastoupeného Mgr. et Mgr. Alenou Vlachovou, advokátkou, se sídlem Husova 242/9, Praha 1 – Staré Město, proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 3. listopadu 2009 č. j. 30 EC 189/2009-30, kterým byla stěžovateli uložena povinnost zaplatit vedlejší účastnici 1 006 Kč (nezaplacené jízdné s přírůžkou) s příslušenstvím a nahradit jí náklady řízení ve výši 8 154 Kč, za účasti Okresního soudu Plzeň-město jako účastníka řízení a DRY CLEANER LINE, s. r. o., se sídlem V Holešovičkách 1579/24, Praha 8 – Libeň, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Okresního soudu Plzeň-město ze dne 3. listopadu 2009 č. j. 30 EC 189/2009-30 bylo porušeno základní právo stěžovatele podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Okresního soudu Plzeň-město ze dne 3. listopadu 2009 č. j. 30 EC 189/2009-30 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku, a to z důvodu porušení jeho práv zakotvených v čl. 11 odst. 1, čl. 32 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a dále čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (dále jen „Úmluva“).

2. Okresní soud Plzeň-město (dále jen „okresní soud“) rozsudkem ze dne 3. 11. 2009 č. j. 30 EC 189/2009-30 uložil I. výrokem stěžovateli (žalovanému) povinnost zaplatit vedlejší účastnici (žalobkyni) částku 1 006 Kč s úrokem od 10. 4. 2008 do zaplacení, a výrokem II mu uložil povinnost nahradit vedlejší účastnici náklady řízení ve výši 8 154 Kč. Okresní soud dospěl k závěru, že stěžovatel porušil dne 25. 3. 2008 smlouvu o přepravě osob, neboť neuhradil stanovené jízdné a při přepravě se neprokázal platným jízdním dokladem; žalovaná částka 6 Kč představovala cenu jízdného a částka 1 000 Kč tzv. přírážku k jízdnému. Okresní soud rozhodl bez nařízení jednání a vycházel ze skutkových tvrzení vedlejší účastnice (na kterou byla pohledávka postoupena společností Plzeňské městské dopravní podniky, a. s.), neboť zákonná zástupkyně stěžovatele (matka stěžovatele) se k žalobě nevyjádřila a (konkludentně) souhlasila s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Stěžovateli bylo v době vydání rozsudku okresního soudu devět let.

II. Argumentace stěžovatele

3. V ústavní stížnosti stěžovatel uvedl, že ji má za přípustnou, neboť ve věci nelze podat odvolání (jde podle občanského soudního řádu o tzv. bagatelní věc) a nelze již využít ani žalobu pro zmatečnost, neboť lhůta pro její podání stěžovateli uplynula dříve, než se o existenci napadeného rozsudku okresního soudu dozvěděl. Stěžovatel považuje svůj návrh také za včasný, což odůvodnil tím, že nebyl okresním soudem o řízení ani o vydání uvedeného rozsudku nijak informován a k jeho žádosti mu okresní soud doručil uvedený rozsudek až dne 28. 7. 2016.

4. Stěžovatel částku uloženou k úhradě nepovažuje za bagatelní, neboť celkem (tj. včetně nákladů řízení a úroků z prodlení) je povinen uhradit téměř 10 000 Kč. Nemá však rodinné zázemí ani žádný majetek (poukázal na své osobní a majetkové poměry).

5. Stěžovatel tvrdí, že mu byla zcela odňata možnost jednat před soudem. Okresní soud jej o řízení neuvědomil, neumožnil mu vyjádřit se k věci ani navrhnout důkazy, rozsudek mu nebyl doručen. Okresní soud jej na jedné straně vyloučil z účasti na řízení, avšak na druhé straně „neměl žádný problém“ uložit mu povinnost zaplatit žalovanou částku i náklady řízení.

Okresní soud v řízení jednal s matkou nezletilého stěžovatele, která byla jeho zákonnou zástupkyní, avšak takové zastoupení podle stěžovatele nebylo řádné a odporovalo účelu zastoupení. Podle stěžovatele byla jeho matka při zastupování v řízení ve střetu zájmů podle § 37 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů, neboť péče řádného hospodáře v rámci rodičovské odpovědnosti zahrnuje i řádné plnění závazků a povinností, přičemž to byla právě matka stěžovatele, která byla jako zákonný zástupce povinna žalované částky zaplatit (stěžovatel se nacházel v její péči). Současně stěžovatel namítl, že zastoupení jeho matkou nebylo řádné, neboť jeho matka nechránila jeho práva a zájmy, na žalobu nijak nereagovala a s okresním soudem nekomunikovala. Stěžovatel dodal, že mu byla rozsudkem okresního soudu ze dne 15. 12. 2015 nařízena ústavní výchova, přičemž podle závěrů soudu v dané věci rodiče vyjadřují nezájem o nezletilého stěžovatele. Stěžovatel je s ohledem na uvedené přesvědčen, že mu měl být ustanoven pro řízení o žalobě opatrovník podle § 29 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“). Stěžovatel poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2016 sp. zn. I. ÚS 3598/14 (N 74/81 SbNU 285), ze dne 19. 2. 2014 sp. zn. I. ÚS 3304/13 (N 18/72 SbNU 217), ze dne 31. 5. 2016 sp. zn. II. ÚS 2748/15 (N 98/81 SbNU 591) a ze dne 12. 7. 2016 sp. zn. III. ÚS 2736/15 (N 125/82 SbNU 45).

6. Ve vztahu k nákladovému II. výroku stěžovatel namítl nepoměr mezi žalovanou částkou a výší nákladů řízení, které mu byly k náhradě okresním soudem uloženy. Poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2012 sp. zn. I. ÚS 3923/11 (N 68/64 SbNU 767) a usnesení ze dne 27. 12. 2011 sp. zn. IV. ÚS 2777/11 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>).

III. Vyjádření účastníka a vedlejší účastnice řízení

7. Okresní soud ve svém vyjádření toliko odkázal na napadený rozsudek a způsob doručování soudních listin s tím, že doručováno bylo matce stěžovatele na adresu, kde se prokazatelně zdržovala v době doručování. Z tohoto důvodu nebylo třeba zasílat vyjádření okresního soudu stěžovateli na vědomí a k případné replice.

8. Vedlejší účastnice se na výzvu Ústavního soudu k ústavní stížnosti nevyjádřila ani neuplatnila svá procesní práva.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené v ústavní stížnosti, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný.

10. Podle Ústavního soudu je ústavní stížnost také přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny dostupné procesní prostředky k ochraně svých práv [§ 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a *contrario*]. V této souvislosti poukazuje Ústavní soud na své předchozí závěry uvedené v nálezech ze dne 21. 4. 2016 sp. zn. I. ÚS 3598/14, ze dne 31. 5. 2016 sp. zn. II. ÚS 2748/15, ze dne 20. 12. 2016 sp. zn. III. ÚS 3055/16 (N 250/83 SbNU 895), ze dne 15. 2. 2017 sp. zn. I. ÚS 1775/14 (N 29/84 SbNU 349) a ze dne 12. 7. 2016 sp. zn. III. ÚS 2736/15 (N 125/82 SbNU 45), ze kterých i pro nyní projednávanou věc vyplývá, že odvolání v dané věci nebylo přípustné (tzv. bagatelní částka) a žaloba pro zmatečnost nepředstavovala efektivní prostředek nápravy, ať již by šlo o žalobu pro zmatečnost podanou na základě § 229 odst. 3 o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2012, nebo podle § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. Žaloba pro zmatečnost podaná z důvodu podle § 229 odst. 3 o. s. ř. v rozhodném znění není přípustná (bylo možno napadnout pouze odvolací rozsudek nebo usnesení ve věci samé) a v případě žaloby podle § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. objektivní tříletá lhůta uplynula stěžovateli dříve, než měl možnost se s napadeným rozsudkem seznámit (podstatou ústavní stížnosti je přitom námitka odnětí možnosti se k věci vyjadřovat a navrhopvat důkazy, resp. nedoručení napadeného rozsudku stěžovateli).

11. Ústavní stížnost je třeba považovat za včasnou; znovu lze přitom poukázat na obdobnou argumentaci obsaženou ve výše uvedených nálezech (srov. zde bod 10). Rovněž v nyní projednávané věci je nutno vycházet z relevantního znění § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu s tím, že počátek běhu lhůty pro podání ústavní stížnosti je třeba interpretovat způsobem, jenž nebude bránit věcnému projednání, jestliže podstatou ústavní stížnosti je právě námitka porušení práva jednat před okresním soudem, které z povahy věci vylučovalo, aby stěžovateli byl doručován napadený rozsudek. Pokud měly právní účinky doručení napadeného rozsudku nastat doručením třetí osobě (zde matce stěžovatele), avšak zůstává sporné, zda zastoupení danou třetí osobou bylo řádné, pak nelze pod pojmem „doručení“ ve smyslu § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu rozumět skutečnost, s níž příslušné procesní předpisy spojují účinky doručení. V nyní projednávané věci byl napadený rozsudek vydán dne 3. 11. 2009 a nabyl právní moci dne 18. 12. 2009 (okresní soud vycházel z data doručení napadeného rozsudku matce stěžovatele); stěžovatel se o obsahu napadeného rozsudku dozvěděl dne 28. 7. 2016, kdy mu (jeho právní zástupkyni) byl k žádosti ze dne 27. 6. 2016 rozsudek okresním soudem doručen (č. l. 42, 44 vyžádaného soudního spisu). Ústavní soud neměl důvod nevěřit tvrzení stěžovatele, že nejdříve tímto okamžikem se mohl seznámit s obsahem napadeného rozsudku. Den 28. 7. 2016 byl proto z pohledu Ústavního soudu rozhodný pro počátek běhu lhůty k podání ústavní stížnosti.

12. Ústavní soud má dále za to, že stěžovatel je s ohledem na svůj věk (16 let) v řízení o ústavní stížnosti způsobilý jednat samostatně, zejména porozumět smyslu a významu řízení o ústavní stížnosti [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2016 sp. zn. I. ÚS 3598/14, ze dne 20. 12. 2016 sp. zn. III. ÚS 3055/16 nebo ze dne 24. 9. 1998 sp. zn. III. ÚS 125/98 (N 105/12 SbNU 87)]. Práva stěžovatele jsou v řízení o ústavní stížnosti dostatečně zajištěna tím, že stěžovatel je zastoupen advokátkou; tj. je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu.

V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

13. Ústavní soud není součástí soustavy soudů, nýbrž je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 a čl. 91 odst. 1 Ústavy); není povolán k instancnímu přezkumu jejich rozhodnutí. Jeho pravomoc podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy je založena výlučně k přezkumu toho, zda v řízení nebo rozhodnutími v nich vydanými nebyly dotčeny předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody účastníka tohoto řízení a zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy (zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé). Ústavněprávním požadavkem též je, aby soudy vydaná rozhodnutí byla řádně, srozumitelně a logicky odůvodněna.

14. Ústavní soud vyšel ze závěrů vyslovených v již výše zmíněných nálezech a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná. V odkazovaných nálezech Ústavní soud vyložil, že součástí zásady spravedlivého procesu podle čl. 38 odst. 2 Listiny je i právo každého, aby byla jeho věc projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům, tedy aby mu bylo ve vlastní věci, kdy je rozhodováno o jeho právech a povinnostech, umožněno před soudem jednat. Toto právo má jakákoliv fyzická nebo právnická osoba, což však ještě neznamená, že je může v příslušném řízení kdokoliv i samostatně uplatňovat. V případě fyzické osoby, jež s ohledem na svůj nízký věk nebo zdravotní stav není schopna porozumět významu předmětného řízení a projevovat v něm vážně svou vůli, je nezbytné její zastoupení osobou, která bude uplatňovat její práva a hájit její zájmy. Je-li účastníkem řízení nezletilé dítě, vztahuje se na toto řízení povinnost státu plynoucí z čl. 3 Úmluvy, podle něhož musí být nejlepší zájem dítěte předním hlediskem při jakékoliv činnosti týkající se dětí (odst. 1) a musí mu být zajištěna taková ochrana a péče, jaká je nezbytná pro jeho blaho (odst. 2). Nezletilé dítě tedy musí požívat ochrany i v rámci soudního řízení a nelze je považovat za účastníka řízení plně srovnatelného s dospělým. Je naopak pravidlem, že nezletilé děti nemají plnou procesní způsobilost, přičemž opačný závěr lze přijmout pouze v konkrétních, zcela výjimečných situacích a vždy je nutno jej řádně odůvodnit [srov. nález ze dne 4. 12. 2014 sp. zn. I. ÚS 1041/14 (N 217/75 SbNU 431)].

15. K naplnění těchto základních práv v občanském soudním řízení stanoví občanský soudní řád, že fyzická osoba, která nemůže před soudem jednat samostatně, musí být zastoupena svým zákonným zástupcem nebo opatrovníkem (§ 22 o. s. ř.). Odpověď na otázku, kdo může jednat před soudem samostatně, vyplývá z hmotněprávních předpisů, přičemž rozhodující je svéprávnost účastníka řízení (dříve způsobilost k právním úkonům), resp. rozsah jejího případného omezení (§ 20 o. s. ř.). Vyžadují-li to ale okolnosti případu, může předseda senátu rozhodnout, že fyzická osoba, která není plně svéprávná, musí být v řízení zastoupena, i když jde o věc, v níž by jinak mohla jednat samostatně (§ 23 o. s. ř.). Tím není dotčeno právo nezletilého dítěte, aby bylo vyslyšeno (ať už přímo, nebo prostřednictvím zástupce), je-li schopno formulovat své názory a řízení se ho dotýká, a aby jeho názorům byla věnována patřičná pozornost odpovídající jeho věku a úrovni vyspělosti (čl. 12 Úmluvy).

16. Skutečnost, že v řízení před soudem, jehož účastníkem je nezletilý, je jednáno s jeho rodičem jako zákonným zástupcem, nevylučuje vznik situace, kdy na takovéto zastoupení nebude možné z hlediska zájmu nezletilého nahlížet jako na řádné. Bude tomu tak zejména tehdy, jestliže zákonný zástupce zastupuje nezletilého pouze formálně, fakticky však se soudem nijak nekomunikuje a ani si nepřebírá zaslané písemnosti na žádné známé adrese. Takovýto zástupce nečiní žádné procesní úkony k ochraně práv nezletilého, v důsledku čehož jedná v rozporu s jeho zájmy, jakož i samotným účelem zastoupení. S ohledem na omezenou schopnost nezletilého porozumět významu řízení tento navíc nemusí mít vůbec možnost na nečinnost svého zákonného zástupce upozornit nebo se proti ní bránit, ačkoliv případný nepříznivý výsledek řízení půjde k jeho tíži. Jde v podstatě o srovnatelnou situaci, jako kdyby tento nezletilý nebyl vůbec zastoupen. Z těchto důvodů je povinností soudu vždy zvážit, zda v konkrétní věci nejde právě o tuto situaci a zda nejsou splněny podmínky pro ustanovení opatrovníka podle § 29 odst. 1 o. s. ř. Pakliže se soudu zároveň nepodařilo zjistit vedle místa pobytu zákonného zástupce ani místo pobytu nezletilého účastníka řízení, musí posoudit i splnění podmínek pro ustanovení opatrovníka z důvodu uvedeného v § 29 odst. 3 o. s. ř. Vždy je přitom třeba dbát nejlepšího zájmu dítěte [srov. náleze ze dne 19. 2. 2014 sp. zn. I. ÚS 3304/13 (N 18/72 SbNU 217)].

17. Ústavní soud dospěl k závěru, že v nyní projednávané věci okresní soud této své povinnosti nedostál.

18. Okresní soud se pokoušel doručit žalobu vedlejší účastnice a jím vydaný elektronický platební rozkaz ze dne 6. 4. 2009 matce stěžovatele, jakožto zákonné zástupkyni nezletilého stěžovatele, a to poštovní zásilkou (č. I. 14). Zákonná zástupkyně si zásilku k výzvě doručovatele nevyzvedla. Okresní soud proto zásilku znovu doručoval, a to soudním doručovatelem

na tutéž adresu (zjištěnou z výpisu z centrální evidence obyvatel), avšak opět bezvýsledně (na č. l. 16 je zaznamenáno, že adresát nebyl zastížen, zdržuje se na adrese občas). Okresní soud proto usnesením ze dne 23. 7. 2009 elektronický platební rozkaz zrušil (usnesení doručoval pouze vedlejší účastníci). Následně okresní soud doručoval zákonné zástupkyni stěžovatele dvě usnesení ze dne 3. 9. 2009, kterými vyzval stěžovatele, aby se vyjádřil k žalobě a sdělil, zda souhlasí s rozhodnutím věci bez jednání; zásilku doručoval na tutéž adresu zákonné zástupkyně stěžovatele, zásilka nebyla k výzvě doručovatele vyzvednuta, proto ji doručovatel poté vložil do schránky adresáta. Dne 3. 11. 2009 okresní soud vyhlásil svůj rozsudek, který rovněž doručoval zákonné zástupkyni stěžovatele na shodnou adresu; zásilka opět nebyla k výzvě doručovatele vyzvednuta, proto ji doručovatel vložil do schránky adresáta (zásilku považoval okresní soud za doručnou fikci ve smyslu § 49 odst. 4 o. s. ř.).

19. S ohledem na uvedené má Ústavní soud za to, že stěžovatelovy zájmy jeho matka v řízení nikterak nehájila, neboť neučinila jediný úkon, či spíše ani hájit nemohla, protože jí žádná písemnost fakticky doručena nebyla, a zřejmě o soudním řízení vůbec nevěděla. Za této situace proto nemělo být v řízení pokračováno bez toho, aby byl stěžovatel řádně zastoupen opatrovníkem, k jehož ustanovení mělo dojít podle § 29 odst. 1 o. s. ř., a pokud se tak nestalo, stěžovateli bylo znemožněno v řízení před okresním soudem jakkoliv jednat. V důsledku toho bylo porušeno jeho právo plynoucí z čl. 38 odst. 2 Listiny (srov. nálezy zde v bodu 10).

20. Ústavní soud uzavírá, že nikterak nepředjímá výsledek řízení poté, co bude se stěžovatelem řádně jednáno, nicméně bude na okresním soudu, aby zohlednil argumentaci stěžovatele jak k věci samé, tak k přiměřenosti výše nákladů řízení, kterou stěžovatel rozporoval s ohledem na formulářovou povahu této žaloby a závěry vyplývající z nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2012 sp. zn. I. ÚS 3923/11 (N 68/64 SbNU 767).

21. S ohledem na výše uvedené skutečnosti dospěl Ústavní soud k závěru, že okresní soud napadeným rozhodnutím porušil právo stěžovatele, aby věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům, zaručené v čl. 38 odst. 2 Listiny. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené rozhodnutí zrušil.



Č. 67

K odmítnutí dovolání neobsahujícího výslovnou formulaci, v čem je spatřováno splnění předpokladů jeho přípustnosti

K počítání lhůty pro podání dovolání

I. Má-li nalézací soud v okamžiku doručování rozsudku odvolacího soudu k dispozici informaci, že právní zástupce již stěžovatele nezastupuje, nelze za okamžik doručení rozsudku odvolacího soudu, od kterého se odvíjí lhůta k podání dovolání, považovat den doručení této písemnosti jeho dřívějšímu právnímu zástupci, nýbrž den, kdy byl rozsudek krajského soudu doručen přímo stěžovateli, jakožto již právně nezastoupenému žalovanému.

II. Porušením práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je rovněž postup dovolacího soudu, odmítne-li jako vadné dovolání, které neobsahuje výslovnou formulaci, v čem je spatřováno splnění předpokladů přípustnosti dovolání podle § 237 občanského soudního řádu, avšak tyto předpoklady z obsahu dovolání lze dovodit.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Radovana Suchánka – ze dne 26. dubna 2017 sp. zn. III. ÚS 2288/16 ve věci ústavní stížnosti MUDr. Zbyhňeva Glety, zastoupeného JUDr. Josefem Zubkem, advokátem, se sídlem 1. máje 398, Třinec, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 5. 2016 č. j. 33 Cdo 4/2016-1257, kterým bylo odmítnuto stěžovatelovo dovolání, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a SSKA-Stavební společnost Karviná, a. s., se sídlem Bohumínská 1878/6, Karviná – Nové Město, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 9. 5. 2016 č. j. 33 Cdo 4/2016-1257 bylo porušeno základní právo stěžovatele na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 5. 2016 č. j. 33 Cdo 4/2016-1257 se ruší.

Odůvodnění

I. Rekapitulace ústavní stížnosti a dosavadního průběhu řízení

Stěžovatel se v podané ústavní stížnosti domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Nejvyššího soudu, a to pro porušení jeho ústavně zaručených základních práv podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Z ústavní stížnosti a k ní přiloženého napadeného rozhodnutí Ústavní soud zjistil, že Nejvyšší soud napadeným usnesením odmítl dovolání stěžovatele podané proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 9. 2015 č. j. 56 Co 107/2015-1180 (dále jen „rozsudek krajského soudu“), neboť stěžovatel nedostal ve svém dovolání požadavkům na vymezení předpokladů přípustnosti dovolání, přičemž tuto vadu, pro niž nelze v dovolacím řízení pokračovat, včas neodstranil. K podání, jímž stěžovatel své dovolání doplnil, Nejvyšší soud v odůvodnění napadeného usnesení uvedl, že došlo soudu po uplynutí dovolací lhůty, a proto k němu nemůže přihlížet; nadto ani z jeho obsahu se řádně vymezený údaj o přípustnosti dovolání podle Nejvyššího soudu nepodává.

Stěžovatel ve své ústavní stížnosti namítá, že ve svém dovolání a v jeho doplnění vylíčil podrobně všechny rozhodné skutečnosti, ze kterých dovozuje otázku zásadního právního významu. Formálním nedostatkem je, že tyto rozhodné skutečnosti nepodřadil pod jeden ze čtyř druhů otázek zásadního právního významu obsažených v § 237 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Konkrétně podle stěžovatele šlo o posouzení, zda smluvní vztah mezi ním a vedlejším účastníkem měl být upraven či právně kvalifikován v režimu občanského zákoníku, nebo podle obchodního zákoníku, když z okolností, které v části I doplnění dovolání ze dne 14. 1. 2016 popsal, vyplývá, že již při uzavření smlouvy o dílo podle obchodního zákoníku zcela evidentně došlo ke zhoršení jeho právního postavení jako účastníka smlouvy, který nebyl podnikatelem. Stěžovatel přitom ve své ústavní stížnosti uvádí, že tato otázka nebyla v rozhodovací praxi dosud vyřešena.

Dále stěžovatel ve své ústavní stížnosti poukazuje na to, že v části II doplnění dovolání ze dne 14. 1. 2016 popsal, že krajský soud při určení hodnoty díla pro účely vypořádání vzájemných nároků z titulu bezdůvodného obohacení vůbec nepřihlédl k vadám zhotovené části díla a nákladům na jejich odstranění. Podle názoru stěžovatele, obsaženého v jeho ústavní stížnosti, se při řešení této otázky odvolací soud odchýlil od ustálené praxe dovolacího soudu, a to konkrétně od rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 18. 2. 2009 sp. zn. 28 Cdo 4820/2008.

Nejvyšší soud proto podle stěžovatele napadeným usnesením sám řádně a přesvědčivým způsobem nezdůvodnil svůj závěr o tom, že v daném

případě ze stěžovatelem vylíčených rozhodných skutečností nelze dovodit přípustnost dovolání, a to jen proto, že tyto rozhodné skutečnosti nepodřadil pod jednu ze čtyř otázek zásadního právního významu uvedených v § 237 občanského soudního řádu. Z obsahu stěžovatelova dovolání a zejména pak z jeho doplnění ze dne 14. 1. 2016 lze podle stěžovatele zcela zřetelně dovodit, v čem spatřuje otázku zásadního právního významu, a bylo proto nerozhodné, zda ji podřadil nebo nepodřadil pod ten který druh obsažený v § 237 občanského soudního řádu, neboť soud zná právo.

Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem obsaženým v napadeném usnesení Nejvyššího soudu, podle kterého doplnění dovolání stěžovatele ze dne 14. 1. 2016 bylo podáno po lhůtě stanovené pro podání dovolání. Stěžovatel k tomu namítá, že ze soudního spisu vyplývá, že sdělením ze dne 15. 10. 2015, adresovaným Krajskému soudu v Ostravě i Okresnímu soudu ve Frýdku-Místku, stěžovatel oznámil, že již není zastoupen advokátem. A přesto rozhodnutí odvolacího soudu bylo doručeno jeho advokátovi, který již v té době nebyl jeho právním zástupcem. Proto uvedené doručení nelze považovat za účinné. Rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě bylo stěžovateli proto doručeno až dne 19. 11. 2015, jak vyplývá z předkládací zprávy, a teprve od uvedeného dne lze počítat běh lhůty pro podání dovolání.

Ve zbytku své ústavní stížnosti stěžovatel připomíná průběh řízení v dané věci před nalézacím a odvolacím soudem, rozhodnutí těchto soudů však do petitu své ústavní stížnosti nezahrnul.

II. Vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení

Ústavní soud vyzval Nejvyšší soud jako účastníka řízení a vedlejšího účastníka řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

Nejvyšší soud ve svém vyjádření ze dne 17. 3. 2017 uvedl, že v dovolání (tj. podání ze dne 24. 11. 2015) stěžovatel vylíčil splnění předpokladů přípustnosti dovolání podle § 237 občanského soudního řádu jen tak, že „smluvní vztah mezi účastníky měl být právně kvalifikován podle občanského zákona, nikoli podle obchodního zákoníku“; oproti soudům vyjádřil názor, že ujednáním uvedeným ve smlouvě o dílo ze dne 18. 8. 2000 došlo ke zhoršení jeho právního postavení coby účastníka smlouvy, který nebyl podnikatelem. Za nesprávné právní posouzení věci odvolacím soudem označil stěžovatel jeho závěr, že smlouva o dílo nezaložila značnou nerovnost ve vzájemných právech a povinnostech jejich účastníků. Posouzením tohoto podání po obsahové stránce Nejvyšší soud dovodil, že dovolání nesplňuje zákonný požadavek vymezení předpokladů přípustnosti dovolání ve smyslu § 237 občanského soudního řádu, neboť stěžovatel k otázce, které z hledisek přípustnosti dovolání považuje za splněné, nic neuvedl. Z jeho argumentace bylo zřejmé, že ztotožňuje vylíčení předpokladů přípustnosti dovolání ve smyslu § 237 občanského soudního řádu s vymezením

dovolacího důvodu podle § 241a odst. 1 a 3 občanského soudního řádu. Podstatou jeho argumentace byl pouze nesouhlas s některými závěry, na nichž bylo postaveno rozhodnutí odvolacího soudu.

Dále Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že k obsahu podání stěžovatele ze dne 14. 1. 2016 (doplnění dovolání) nepřihlížel, neboť měl za to, že nebylo podáno včas, tj. po dobu trvání lhůty k dovolání (§ 241b odst. 3 občanského soudního řádu). Jelikož Nejvyšší soud nemá k dispozici nalézací spis, nemohl se, jak uvádí, vyjádřit k tvrzení stěžovatele obsaženému v bodě II ústavní stížnosti ohledně účinného doručení rozsudku odvolacího soudu, které je významné z hlediska posouzení otázky počátku běhu a trvání lhůty k dovolání. Podle Nejvyššího soudu nelze přisvědčit stěžovatelově argumentaci, že bylo nerozhodné a právně irrelevantní, zda jím vymezenou „otázku zásadního právního významu“ podřadil či nepodřadil pod ten který druh uváděný v ustanovení § 237 občanského soudního řádu, neboť soud zná právo. Požadavky na dovolání, včetně zákonem stanovené náležitosti vymezit předpoklad přípustnosti ve smyslu § 237 občanského soudního řádu, plynou přímo ze zákona (§ 241a odst. 2 občanského soudního řádu). V dovolání proto musí být uvedeno, o který z případů uvedených v § 237 občanského soudního řádu jde, přičemž k projednání dovolání nepostačuje ani pouhá citace textu § 237 občanského soudního řádu či jeho části.

Vedlejší účastník ve svém vyjádření ze dne 3. 3. 2017 uvedl, že má za to, že v současné době není namístě činit vyjádření k podané ústavní stížnosti, neboť v mezidobí byla uzavřena mezi vedlejším účastníkem a stěžovatelem dohoda o narovnání ze dne 15. 12. 2016, v rámci které účastníci narovnali veškerá dosud nevyřešená a nevypořádaná sporná i nesporná práva a povinnosti vyplývající ze smlouvy o dílo č. 23/2000 uzavřené mezi stěžovatelem a vedlejším účastníkem dne 18. 8. 2000.

Ústavní stížnost byla podána dne 12. 7. 2016, tedy ještě před uzavřením dohody o narovnání ze dne 15. 12. 2016. Vzhledem ke skutečnosti, že stěžovatel řádně a včas splnil veškeré závazky z dohody o narovnání ze dne 15. 12. 2016, považuje vedlejší účastník veškeré povinnosti a práva vzniklé ze smlouvy o dílo č. 23/2000 ze dne 18. 8. 2000 ve smyslu čl. 5 dohody o narovnání ze dne 15. 12. 2016 za vypořádané, a proto měl stěžovatel učinit zpětvzetí ústavní stížnosti. Vedlejší účastník proto očekává, že v nejbližších dnech dojde k zpětvzetí ústavní stížnosti podané stěžovatelem.

Stěžovatel v replice k zaslanému vyjádření Nejvyššího soudu uvedl, že podle jeho názoru dovolatel není povinen ve svém dovolání odkazovat na konkrétní případ uvedený v § 237 občanského soudního řádu, a k tomu zopakoval příslušné části své ústavní stížnosti. Podle přesvědčení stěžovatele Nejvyšší soud nadále prosazuje formální přístup k posouzení důvodnosti či opodstatněnosti jeho nároku, ač po stránce materiální měl

k dispozici argumentaci použitelnou pro meritorní projednání a rozhodnutí ve věci samé. K vyjádření vedlejšího účastníka stěžovatel ve své replice uvedl, že dohoda o narovnání ze dne 15. 12. 2016 nevypořádává předmětné povinnosti a práva vzniklé ze smlouvy o dílo č. 23/2000 ze dne 18. 8. 2000. Uvedená dohoda o narovnání proto není podle stěžovatele důvodem pro zpětvzetí ústavní stížnosti.

III. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

Ústavní soud po prostudování ústavní stížnosti, jejích příloh a spisu Okresního soudu ve Frýdku-Místku sp. zn. 9 C 151/2002, který si vyžádal, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

Ústavní soud úvodem připomíná, v souladu se svou ustálenou rozhodovací praxí, že zásadně není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů, neboť dle čl. 83 Ústavy je soudním orgánem ústavnosti, nikoliv součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). Jeho pravomoc podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky je tak založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavnosti, tj. zda v řízení nebyly dotčeny ústavně chráněné práva a svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé. V nyní projednávaném případě přitom napadeným rozhodnutím Nejvyššího soudu došlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatele na spravedlivý proces, odůvodňujícímú kasační zásah Ústavního soudu.

Ústavně zaručené právo na soudní ochranu a spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny garantuje jednotlivci možnost domáhat se stanoveným postupem ochrany svých práv před nezávislým a nestranným soudem, případně před jiným orgánem. Přitom onen postup k ochraně práv jednotlivce již není upraven na úrovni ústavního pořádku, nýbrž v zákonných procesních předpisech (čl. 36 odst. 4 Listiny), které kogentně stanoví, jakými konkrétními způsoby a procesními instituty lze právo na soudní a jinou právní ochranu realizovat. Pokud pak jednotlivec takto stanovený postup dodrží a soud (jiný orgán) přesto odmítne o jeho právu rozhodnout, dochází k porušení práva na soudní ochranu, k ústavně nepřipustnému odepření spravedlnosti – tj. *denegatio iustitiae* [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 2723/13 ze dne 1. 10. 2014 (N 185/75 SbNU 59) či nálezy sp. zn. I. ÚS 3106/13 ze dne 23. 10. 2014 (N 196/75 SbNU 21)].

Právě uvedené přitom platí i pro řízení o dovolání před Nejvyšším soudem. Přestože dovolání představuje mimořádný opravný prostředek, jehož existence sama nepoživá ústavněprávní ochrany, rozhodování o něm – je-li už takový opravný prostředek v právním řádu zaveden – není vyjmuto z rámce ústavněprávních principů a ústavně zaručených práv a svobod. Je tudíž třeba při něm respektovat mimo jiné i základní právo účastníků

na soudní ochranu [srov. například nálezn sp. zn. IV. ÚS 128/05 ze dne 10. 5. 2005 (N 100/37 SbNU 355), nálezn sp. zn. I. ÚS 2030/07 ze dne 11. 9. 2007 (N 138/46 SbNU 301) či nálezn sp. zn. IV. ÚS 2117/09 ze dne 15. 3. 2010 (N 51/56 SbNU 553)].

Ústavní soud tak již ve své judikatuře například opakovaně konstatoval, že Nejvyšší soud poruší právo účastníka na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, pokud dovolání odmítne pro vady, jimiž však dovolání ve skutečnosti netrpí [nálezn sp. zn. II. ÚS 3876/13 ze dne 3. 6. 2014 (N 113/73 SbNU 779)], či pro opožděnost, ačkoli bylo podáno ve lhůtě [nálezn sp. zn. II. ÚS 312/03 ze dne 17. 2. 2005 (N 30/36 SbNU 343)].

Stěžovatel vůči napadenému usnesení Nejvyššího soudu ve své ústavní stížnosti namítá, že do jeho základních práv zasáhlo tím, že jím bylo odmítnuto jeho dovolání z důvodu absence formálních náležitostí.

K otázce formálních náležitostí dovolání lze v obecné rovině uvést následující. Náležitosti dovolání jsou stanoveny v § 241a odst. 2 občanského soudního řádu, v němž je mimo jiné výslovně řečeno, že dovolatel musí uvést, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání (ustanovení § 237 až 238a), a dále vymezit důvod dovolání, přičemž tento se dle § 241a odst. 3 občanského soudního řádu vymezí tak, že dovolatel uvede právní posouzení věci, které pokládá za nesprávné, a vyloží, v čem spočívá nesprávnost tohoto posouzení. V ustanovení § 241b odst. 3 občanského soudního řádu je dále stanoveno, že podání neobsahující vymezení toho, v čem dovolatel spatřuje přípustnost dovolání, nebo neobsahující vymezení důvodu dovolání může být doplněno jen po dobu trvání lhůty k dovolání. Podle § 243c odst. 1 občanského soudního řádu pak Nejvyšší soud dovolání, které trpí vadami, jež nebyly ve stanovené lhůtě odstraněny a pro něž nelze v dovolacím řízení pokračovat, odmítne. Jestliže stěžovatel i přes uvedené ve svém dovolání všechny zákonem stanovené obligatorní náležitosti nevymezil, nelze odmítnutí jeho dovolání považovat za projev přílišného formalismu, ale za důsledek nesplnění zákonem stanovených požadavků.

Stěžovatel se přitom mylí, namítá-li ve své ústavní stížnosti, že pokud lze z jeho dovolání dovodit, v čem spatřuje otázku zásadního právního významu, není v otázce splnění formálních náležitostí rozhodné, zda tuto otázku ve svém dovolání podřadil nebo nepodřadil pod některý ze čtyř předpokladů přípustnosti dovolání podle § 237 občanského soudního řádu, neboť soud zná právo. Námitka, že Nejvyšší soud svoji judikaturu zná, a není proto důvod pro dovolateli žádat, aby na ni Nejvyšší soud upozorňoval, je nepřipadná. *Ad absurdum* by tento argument vedl k tomu, že by se např. v odvolání nemohlo po účastnících řízení požadovat uvedení odvolacího důvodu, neboť odvolací soud zná právo, a musí tak sám vědět, zda je rozhodnutí nalézacího soudu nesprávné a z jakého důvodu. Odmítnutí dovolání pro vady není proto postupem přehnaně formalistickým

pouze proto, že si možný vztah napadeného rozhodnutí odvolacího soudu a judikatury Nejvyššího soudu mohl Nejvyšší soud posoudit či dovodit sám.

Jak plyne z ustanovení § 241a odst. 2 občanského soudního řádu, povinností dovolatele je (mj.) vymezit, v čemž spatřuje přípustnost dovolání ve smyslu § 237 občanského soudního řádu, což konkrétně znamená, že v dovolání musí být uvedeno a podle povahy věci zdůvodněno, od kterého ze čtyř předpokladů, jež citované ustanovení v taxativním výčtu zakotvuje, dovolatel odvozuje přípustnost svého dovolání. Ústavní soud zjistil, že v dovolání stěžovatele ze dne 24. 11. 2015 je ke splnění přípustnosti dovolání toliko uvedeno, že smluvní vztah mezi stěžovatelem a žalobcem měl být právně kvalifikován podle občanského zákoníku, nikoliv podle obchodního zákoníku. V této souvislosti je potřeba zdůraznit, že požadavek uvést, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, je odlišný od požadavku na uvedení odvolacího důvodu (§ 241a odst. 1 a 3 občanského soudního řádu).

Ústavní soud však musí přisvědčit stěžovateli, že jeho doplnění dovolání ze dne 14. 1. 2016, které bylo téhož dne Nejvyššímu soudu doručeno, bylo podáno před uplynutím dovolací lhůty. Dovoláním napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě byl sice dne 19. 10. 2015 Okresním soudem ve Frýdku-Místku odeslán právnímu zástupci stěžovatele a stejného dne mu již byl i doručen (list č. 1199), nicméně před odesláním této písemnosti bylo dne 15. 10. 2015 doručeno okresnímu soudu podání právního zástupce stěžovatele, kterým sděluje, že stěžovatele již dále nezastupuje (list č. 1206). V okamžiku doručování rozsudku krajského soudu měl tedy okresní soud k dispozici informaci, že právní zástupce stěžovatele již nezastupuje, a proto za okamžik doručení rozsudku krajského soudu, od kterého se odvíjí lhůta k podání dovolání, nelze považovat den doručení této písemnosti jeho dřívějšímu právnímu zástupci, nýbrž den, kdy byl rozsudek krajského soudu doručen přímo stěžovateli jakožto již právně nezastoupenému žalovanému (srov. Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád. Praktický komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2016, komentář k § 50b). Ze soudního spisu vyplývá, že tímto dnem je den 19. 11. 2015 (listy č. 1199 a 1240). S ohledem na uvedené skončila lhůta pro podání dovolání proti rozsudku krajského soudu dne 20. 1. 2016, a proto podání doručené Okresnímu soudu ve Frýdku-Místku dne 14. 1. 2016, kterým stěžovatel své dovolání ze dne 24. 11. 2015 doplnil (list č. 1243), bylo podáno ve lhůtě k podání dovolání (§ 240 odst. 1 občanského soudního řádu).

Podle zjištění Ústavního soudu stěžovatel v podání ze dne 14. 1. 2016 vedle rozvedení své právní argumentace rovněž poukazuje na to, že se odvolací soud při posouzení vzniku nároku stěžovatele – na vydání peněžité náhrady odpovídající částce, kterou stěžovatel zaplatil za odstranění vad díla – odchýlil od rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18. 2. 2009 sp. zn. 28

Cdo 4820/2008, z jehož odůvodnění stěžovatel ve svém podání ze dne 14. 1. 2016 uvádí, že nároků z vad samotného díla se lze domáhat pouze podle právní úpravy odpovědnosti za vady a že k vadám zhotovené části díla a k nákladům na jejich odstranění bude přihlédnuto při určení hodnoty díla pro účely vypořádání vzájemných nároků účastníků z bezdůvodného obohacení (listy č. 1245 a 1246, resp. str. 5–6 a 8 doplnění dovolání ze dne 14. 1. 2016).

Z výše uvedených skutečností je – proti názoru Nejvyššího soudu – zřejmé, že stěžovatel v podání ze dne 14. 1. 2016 uvedl, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání podle § 237 občanského soudního řádu a které z tam uvedených hledisek považuje za splněné, přičemž současně z obsahu dovolání je patrné, od které „ustálené rozhodovací praxe“ se řešení (v dovolání vymezené) právní otázky odvolacím soudem odchyluje. Obdobně vymezení přípustnosti dovolání vyplývá rovněž z té části dovolání, ve které stěžovatel v souvislosti s argumentací – že „zhoršení jeho postavení jako účastníka posuzované smlouvy o dílo, který není podnikatelem, bylo potvrzeno odlišným ujednáním o plnění závazků v této smlouvě účastníky převzatých, resp. odlišností následků, které z porušení těchto povinností vyplývají“ – poukazuje na stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 11. 12. 2013 Čpjn 200/2013 (list č. 1243, resp. str. 2 doplnění dovolání ze dne 14. 1. 2016).

S ohledem na shora uvedené Ústavní soud tedy konstatuje, že přestože stěžovatelovo dovolání, včas doplněné podáním ze dne 14. 1. 2016, neobsaňovalo výslovnou formulaci, v čem je spatřováno splnění předpokladů přípustnosti dovolání dle § 237 občanského soudního řádu, tato informace z něj fakticky vyplývala. Za takových pochybností o splnění předmětné náležitosti dovolání byl Nejvyšší soud při posuzování stěžovatelova dovolání povinen postupovat vstřícně k právu stěžovatele na soudní ochranu, nebo-li ve prospěch umožnění přístupu k soudu, tedy ve prospěch uplatnění subjektivních práv stěžovatele [srov. náleze ze dne 23. 10. 2014 sp. zn. I. ÚS 3106/13 nebo náleze ze dne 19. 11. 2015 sp. zn. I. ÚS 354/15 (N 198/79 SbNU 251)]. Při takovém postupu by Nejvyšší soud nemohl než uzavřít, že stěžovatelovo dovolání předmětnou náležitost dovolání splňuje, a tudíž by je nemohl toliko předsedkyní senátu odmítnout pro vadu spočívající v jejím nesplnění. Popsaným způsobem ovšem Nejvyšší soud nepostupoval, čímž se dopustil porušení stěžovatelova práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, a Ústavní soud proto ústavní stížností napadené usnesení Nejvyššího soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zrušil.

IV. Závěr

Nejvyšší soud se tak nyní dovoláním stěžovatele bude zabývat znovu, přičemž již bude muset přihlédnout k podání stěžovatele ze dne 14. 1. 2016 a již nebude moci dovolání stěžovatele odmítnout pro vady spočívající v neuvedení, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, či v nevymezení důvodu dovolání. Budou-li shledány jako splněné i další základní zákonné náležitosti a podmínky projednání dovolání, pak Nejvyšší soud bude již v tříčlenném senátu posuzovat přípustnost dovolání, tedy zda lze přisvědčit zdůvodnění přípustnosti dovolání dle § 237 občanského soudního řádu, které se z dovolání podává. Ústavní soud přitom nemůže žádným způsobem předjímat budoucí rozhodnutí dovolacího soudu o stěžovatelově dovolání.



Č. 68

K rozsahu náhrady škody u poškozeného vozidla

Právní názor, podle něhož se vedle nákladů na provedení opravy poškozeného vozidla nelze domáhat náhrady škody odpovídající rozdílu mezi jeho tržní hodnotu před poškozením a po opravě, nerespektuje principy práva na náhradu škody a zejména se zcela míjí s ekonomickou realitou, přičemž by však mělo platit, že právo, jeho výklad a používání by ekonomickou realitu měly respektovat, protože v opačném případě se stane kontraproduktivní, případně až virtuální. Jsou-li totiž nahrazeny toliko náklady na opravu věci, a nikoliv již rozdíl v její tržní hodnotě, nepřináší věc svému vlastníku stejný užitek, a škoda způsobená protiprávním jednáním mu tak není nahrazena v plném rozsahu.

Nález

Ústavního soudu - senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Ludvíka Davida - ze dne 27. dubna 2017 sp. zn. II. ÚS 795/16 ve věci ústavní stížnosti TERMA, a. s., se sídlem Věkošská 106, Hradec Králové, zastoupené Mgr. Petrem Stejskalem LL.M., advokátem, i. s. Mgr. Martinem Soppem, advokátem, obou se sídlem Malé náměstí 125, Hradec Králové, proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 3. 2015 č. j. 21 Co 17/2012-293 o zamítnutí stěžovatelčiny žaloby na náhradu škody a proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2015 č. j. 25 Cdo 4402/2015-325, kterým bylo odmítnuto stěžovatelčino dovolání, za účasti Krajského soudu v Hradci Králové a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 3. 2015 č. j. 21 Co 17/2012-293 a usnesením Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2015 č. j. 25 Cdo 4402/2015-325 bylo porušeno právo stěžovatelky vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 a právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Podstatný obsah ústavní stížnosti

1. Stěžovatelka se ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví označených soudních rozhodnutí z důvodu tvrzeného porušení jejího práva

vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále i jen „Listina“) a rovněž jejího práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

2. Stěžovatelka v první řadě rekapituluje skutkový stav a v tomto ohledu shrnuje, že obecné soudy rozhodovaly o její žalobě, kterou se domáhala náhrady škody způsobené poškozením vozidla (po dopravní nehodě). Obecné soudy jí ovšem nakonec – mj. po kasačním rozsudku Nejvyššího soudu – nepřiznaly nárok na náhradu škody v plném požadovaném rozsahu.

3. Klíčovou a v podstatě jedinou právní otázkou, která je nyní předkládána i Ústavnímu soudu, je výklad pojmu „skutečná škoda“ ve smyslu ustanovení § 442 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném od 1. 1. 1992 do 31. 12. 2013 (dále i jen „bývalý občanský zákoník“).

4. Stěžovatelka konstatuje, že předmětné vozidlo (po jeho poškození v důsledku dopravní nehody) nechala opravit. Ani po provedené opravě ovšem hodnota vozidla nedosáhla obvyklé tržní ceny před jeho poškozením, což stěžovatelka doložila i znaleckými posudky. Z nich mj. vyplynulo, že tržní cenu vozidla významně ovlivňuje i samotná skutečnost, že vozidlo bylo havarováno. Tržní cena totiž nereflektuje toliko „technickou hodnotu vozidla“, která mohla být opravou obnovena na původní úroveň.

5. Stěžovatelce ovšem byly pojišťovnou proplaceny pouze náklady opravy, nikoliv však v plné výši, nýbrž snížené o amortizaci náhradních dílů. Proto se stěžovatelka před obecnými soudy domáhala náhrady škody ve výši 101 461 Kč, která se skládala zejména z rozdílu mezi tržní cenou vozidla před havárií a jeho tržní cenou po opravě (100 200 Kč) a dále z nákladů vynaložených na pořízení znaleckého posudku. Stěžovatelka se v tomto řízení opírala o právní názor, podle něhož i předmětný rozdíl mezi tržními cenami vozidla představuje škodu ve smyslu ustanovení § 442 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

6. Obecné soudy však vycházely z právního názoru opačného. Podle tohoto právního názoru prý totiž poškozený, rozhodne-li se pro opravu, má právo výběru požadovat škodu vyčíslenou hodnotou opravy, to již však s případným odpočtem zhodnocení, pokud k němu dojde. Pokud by škoda byla vyčíslována tak, že se k ceně opravy přičte ještě rozdíl mezi původní hodnotou vozu a jeho hodnotou po opravě, přihlíželo by se ke skutečností se škodnou událostí nesouvisejícím. Jestliže totiž cena opravy odpovídá tomu, že vozidlo bylo uvedeno do předešlého stavu z hlediska jeho funkčních kvalit, nemohou se do výše náhrady nad rámec toho promítat specifika tvorby cen na trhu ojetých vozidel. Rozdíl mezi obecnou cenou vozidla žalobkyně před poškozením a částkou, za kterou může být po provedené opravě případně prodáno, tedy nepředstavuje skutečnou škodu na vozidle.

7. Stěžovatelka proti tomuto právnímu názoru brojí s tím, že nevidí žádný důvod, proč by se rozdíl mezi cenou vozidla, kterou mělo před poškozením a po poškození, nemohla domáhat souběžně cestou spočívající v požadavku na úhradu nákladů ceny opravy poškozené věci a v případě, že se ani provedenou opravou (byť by se jí dosáhlo dokonce stejné či vyšší technické hodnoty věci jako před poškozením) nedosáhne obvyklá tržní cena věci obvyklou tržní cenu věci před poškozením, aby se nemohla domáhat úhrady tohoto rozdílu, jako v předmětné věci. Má tudíž za to, že skutečná škoda ve smyslu § 442 bývalého občanského zákoníku, vzniklá poškozením věci, zahrnuje nejen škodu představující náklady vynaložené na opravu věci, ale i majetkovou újmu v podobě snížení hodnoty poškozené věci v důsledku provedené opravy. Jde v podstatě o riziko skryté vady následkem havárie.

II. Splnění podmínek řízení

8. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 *a contrario* zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“), byla podána včas (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) a splňuje i ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

III. Vyjádření účastníků řízení

9. Krajský soud v Hradci Králové ve vyjádření k ústavní stížnosti toliko odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku.

10. Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatelka polemizuje s právními závěry, které Nejvyšší soud v dané věci zaujal již dříve, a to v rozsudku ze dne 23. 10. 2014 sp. zn. 25 Cdo 3118/2012, jenž však ústavní stížností napaden nebyl. Napadené usnesení je naproti tomu založeno na závěru o nepřipustnosti dovolání z důvodu souladu rozhodnutí odvolacího soudu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu, přičemž tento závěr není stěžovatelkou nijak rozporován, takže ústavní stížnost by měla být ve vztahu k napadenému usnesení Nejvyššího soudu odmítnuta jako zjevně neopodstatněná. K věci samotné pak Nejvyšší soud konstatuje, že výši škody, jakožto újmy v majetkové sféře poškozeného, nelze činit závislou na tom, jak s danou věcí poškozený naloží, neboť jde o okolnosti nahodilé, bez souvislosti s příčinou vzniku škody, a tedy i bez spojitosti s jednáním škůdce. Tomu pak z tohoto důvodu nemůže jít k tíži (ani ku prospěchu) způsob, jímž poškozený vyřešil následky škodné události.

11. Ústavní soud vyzval k vyjádření rovněž vedlejší účastníky řízení (P. Novák, Allianz pojišťovna, a. s.), kteří se však tohoto postavení výslovně či konkludentně vzdali.

12. S ohledem na obsah vyjádření účastníků řízení je Ústavní soud již nezasílal k případné replice stěžovateli, jelikož by to bylo zjevně nadbytečné.

IV. Podstatný obsah spisu

13. Z vyžádaného spisu Obvodního soudu pro Prahu sp. zn. 27 C 148/2014 Ústavní soud zjistil – nad rámec skutečností vyplývajících již z rekapitulace návrhu, jejichž pravdivost Ústavní soud ve spise ověřil – zejména následující.

14. Žalobou podanou k Okresnímu soudu v Hradci Králové se stěžovatelka domáhala zaplacení částky 101 461 Kč odpovídající podle jí předloženého znaleckého posudku rozdílu mezi tržní hodnotou vozidla před poškozením a po provedené opravě, neboť sama oprava k obnovení tržní hodnoty vozidla nepostačovala. Okresní soud však rozsudkem ze dne 1. 3. 2011 č. j. 17 C 18/2008-173 žalobu zamítl s tím, že škoda, která byla žalobkyni na jejím vozidle způsobena, již byla v plném rozsahu nahrazena; nárok na náhradu „jakési imaginární“ škody je neopodstatněný.

15. Krajský soud v Hradci Králové k odvolání stěžovatelky rozsudkem ze dne 25. 4. 2012 č. j. 21 Co 17/2012-228 rozsudek soudu prvního stupně co do částky 26 861 Kč potvrdil, avšak zároveň žalovaným uložil zaplatit stěžovatelce částku 74 600 Kč. Akceptoval přitom stěžovatelčiny právní argumenty; v otázce výše škody spočívající ve snížení tržní hodnoty nicméně s ohledem na znalecký posudek Ing. Josefa Jírovce stěžovatelce zcela nepřítakal a výši této škody proto stanovil na částku 74 600 Kč.

16. Rozsudek odvolacího soudu byl však rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2014 sp. zn. 25 Cdo 3118/2012 zrušen. Nejvyšší soud v tomto rozhodnutí konstatoval, že výši škody, jakožto újmy v majetkové sféře poškozeného, nelze činit závislou na tom, jak s danou věcí poškozený naloží, neboť jde o okolnosti nahodilé, bez souvislosti s příčinou vzniku škody, a tedy i bez spojitosti s jednáním škůdce. Tomu pak z tohoto důvodu nemůže jít k tíži (ani ku prospěchu) způsob, jímž poškozený vyřešil následky škodné události. Rozhodne-li se tedy poškozený, že nechá věc opravit, a jsou-li mu nahrazeny náklady na opravu věci (byť v tomto případě snížené o amortizaci náhradních dílů), nemůže se již domáhat náhrady škody odpovídající rozdílu mezi tržní hodnotou věci před poškozením a po opravě.

17. Vázán právním názorem dovolacího soudu, Krajský soud v Hradci Králové napadeným rozsudkem zamítavé prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

18. Nejvyšší soud pak napadeným usnesením odmítl stěžovatelkou podané dovolání, přičemž v podstatě odkázal na právní závěry obsažené ve svém předchozím kasačním rozhodnutí.

V. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

19. Ústavní soud poté přistoupil k meritornímu přezkumu napadeného rozhodnutí a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

V.1. Povinnost obecných soudů poskytnout ochranu základnímu právu v horizontálních vztazích

20. V projednávané věci je Ústavní soud konfrontován se situací, v níž k prvotnímu zásahu do právní, resp. majetkové sféry stěžovatelky nedošlo v důsledku činnosti orgánu veřejné moci, nýbrž v důsledku jednání fyzické osoby. Listina přitom zaručuje primárně základní práva jako subjektivní veřejná práva, která působí přímo mezi jednotlivcem a veřejnou mocí – tj. ve vztahu vertikálním.

21. Jak ovšem vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu [srov. inter alia nálezy sp. zn. I. ÚS 185/04 ze dne 14. 7. 2004 (N 94/34 SbNU 19)], veškerá judikatura Ústavního soudu je dostupná na <http://nalus.usoud.cz>], v některých případech působí základní práva též tak, že podústavním právem „prozařují“. Tak je tomu právě ve vztazích horizontálních, tedy ve vztazích, které nejsou založeny na nadřízenosti a podřízenosti, tj. ve vztazích, v nichž jsou si jejich účastníci rovni.

22. Garance vlastnického práva podle čl. 11 Listiny se proto sice bezprostředně dotýká toliko vztahu mezi jednotlivcem a státem, avšak kromě toho, že toto ustanovení zajišťuje povinnost veřejné moci jednat tak, aby do vlastnického práva jednotlivce sama nezasahovala, zavazuje rovněž veřejnou moc, aby vlastníkově poskytla ochranu v případě, kdy by jeho vlastnické právo bylo rušeno či omezováno ze strany třetích subjektů [srov. např. nálezy sp. zn. IV. ÚS 1735/07 ze dne 21. 10. 2008 (N 177/51 SbNU 195)]. Vlastnické právo, jak je zaručeno citovaným ustanovením, tedy není pouze ochranou před zásahy ze strany veřejné moci (status negativus), nýbrž zakotvuje i nárok na určité pozitivní plnění (zejména ochranu) ze strany státu (status positivus).

23. I v projednávané věci proto byly obecné soudy ústavním pokynem plynoucím již z ustanovení čl. 11 Listiny povinny poskytnout stěžovatelce, do jejichž majetkových práv bylo zasaženo, efektivní ochranu a vykládat příslušná ustanovení bývalého občanského zákoníku (zejména jeho ustanovení § 442 odst. 1) ústavně konformním způsobem, který takovou ochranu zajistí.

V.2. Ústavní základy práva na náhradu škody v horizontálních vztazích

24. V návaznosti na právě uvedené Ústavní soud konstatuje, že se otázkou ústavních základů práva na náhradu škody v horizontálních vztazích ve své rozhodovací činnosti opakovaně zabýval. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 444/11 ze dne 5. 12. 2012 (N 200/67 SbNU 573) přitom konstatoval, že

povinnost škůdce poskytnout poškozenému plnou náhradu za veškeré utrpěné ztráty a škody představuje úhelný princip mezinárodního práva lidských práv a nachází svůj odraz také v trestním a civilním právu národních států. Odškodněním je chápána škála opatření s cílem napravit způsobenou újmu a uvést oběť do postavení, ve kterém se nacházela před protiprávním jednáním, a to v rozsahu, v jakém je to možné.

25. Je-li účelem institutu odpovědnosti za škodu a z něho vyplývající povinnosti k náhradě způsobené škody vytvoření stavu, který existoval před vznikem škody, může jej být dosaženo toliko reparací veškeré vzniklé škody. Tomu pak odpovídají i zákonem stanovené formy odčinění škody, ať už uvedením do předešlého stavu, jenž předpokládá odklizení všech nepříznivých následků, či poskytnutím peněžité náhrady, jejíž výše má odpovídat nákladům na uvedení do původního stavu (srov. Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol. Občanský zákoník I. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 1139).

26. Ustanovení § 442 odst. 1 bývalého občanského zákoníku určuje, že se v rámci náhrady škody hradí skutečná škoda a ušlý zisk. Jak však v již citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 444/11 Ústavní soud zdůraznil (bod 19), pojem škody ani skutečné škody zákon nedefinuje a tento úkol přenechává judikatuře a právní vědě. Právní teorie a praxe za škodu považují újmu, která nastala v majetkové sféře poškozeného, tedy spočívá ve zmenšení jeho majetkového stavu a je objektivně vyjádřitelná v penězích. Skutečnou škodou rozumí takovou újmu, která znamená zmenšení majetkového stavu poškozeného oproti stavu před škodnou událostí a která představuje majetkovou hodnotu, jež je třeba vynaložit k uvedení věci do předešlého stavu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2296/2008 ze dne 28. 4. 2011, dostupný na <http://www.nsouid.cz>).

27. Při výkladu pojmu skutečné škody ovšem nelze opomíjet imperativ ústavně konformního výkladu, a tento pojem je proto nutno vykládat tak, aby byla plně zajištěna ochrana ústavně zaručeným právům a svobodám. V této souvislosti je třeba věnovat zvláštní pozornost zásadě odškodnění utrpěného porušení ústavně zaručených práv, které – jak bylo Ústavním soudem dovozeno – má být úplné. To znamená, že ustanovení o rozsahu náhrady škody mají být vykládána extenzivním způsobem, který zahrnuje všechny ostatní náklady, kterým byl poškozený vystaven v příčinné souvislosti s protiprávním jednáním škůdce a škodou na věci vzniklou (nález sp. zn. IV. ÚS 444/11, bod 20).

28. Takto vymezenému principu úplného odškodnění zásahu do práv je navíc třeba rozumět v tom smyslu, že při vyčíslování výše škody (pro účely onoho úplného odškodnění) si orgány veřejné moci nemohou počínat formalisticky, nýbrž musejí reflektovat sociální a ekonomickou realitu,

zejména pak tržní vlivy [srov. *mutatis mutandis* nálezu sp. zn. II. ÚS 3588/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 114/77 SbNU 673)].

V.3. Aplikace ústavních principů týkajících se náhrady škody na nyní projednávanou věc

29. Jak vyplývá již ze shora uvedeného, obecné soudy v nyní projednávané věci vyšly z právního názoru Nejvyššího soudu vysloveného v rozsudku č. j. 25 Cdo 3118/2012-265. Podle tohoto právního názoru v případě, že ani po opravě nedosáhne věc tržní hodnoty, jakou měla před jejím poškozením, nelze tento rozdíl označit za škodu ve smyslu ustanovení § 442 odst. 1 bývalého občanského zákoníku. V takovém případě se dle Nejvyššího soudu lze domáhat toliko nákladů vynaložených na opravu věci (navíc prakticky sníženou s ohledem na amortizaci náhradních dílů).

30. K tomu Ústavní soud nejprve připomíná, že k otázce amortizace náhradních dílů se již opakovaně vyjádřil [viz např. nálezu sp. zn. II. ÚS 2221/07 ze dne 19. 3. 2008 (N 58/48 SbNU 857); podobně nálezu sp. zn. I. ÚS 1902/13 ze dne 11. 6. 2014 (N 120/73 SbNU 849)], přičemž zejména uvedl, že „je-li za škodu považována újma, která nastala v majetkové sféře poškozeného, a její výše je dána rozdílem mezi majetkovým stavem poškozeného před a po poškození, musí i rozsah náhrady škody zohlednit výši všech nutných prostředků, které byl poškozený nucen vynaložit k obnovení původního majetkového stavu, v daném případě k opravě vozidla tak, aby bylo z technického hlediska stejně provozuschopné jako před škodnou událostí. Pokud obnovení původního majetkového stavu není možné jinak než za použití nových náhradních dílů, oprava byla provedena účelně a směřovala jen k odstranění následků škodné události, nelze přenášet povinnost k úhradě nákladů na uvedení věci do původního stavu na poškozeného a neodůvodněně jej znevýhodňovat oproti škůdci. Je třeba přihlídnout i k tomu, že v případě havarovaného vozidla, byť opraveného novými díly, je jeho skutečná hodnota vždy nižší než původní hodnota použitého vozidla. V neposlední řadě je třeba vzít v úvahu i to, že poškozenému ono diskutabilní tzv. „zhodnocení“ vozidla v podstatě bylo protiprávním jednáním vnučeno. V důsledku škodné události se tak dostává do situace, kdy ačkoliv na rozdíl od viníka škody si počínal v souladu s právem (v konkrétním případě neporušil dopravní předpisy), je nucen vynaložit ze svého značnou částku na to, aby své vozidlo mohl vůbec používat jako před škodnou událostí“. Na tomto právním názoru Ústavní soud samozřejmě setrvává i nadále, a proto na něj z důvodu stručnosti toliko odkazuje.

31. K právnímu názoru Nejvyššího soudu, podle něhož nelze rozdíl v tržní ceně havarovaného vozidla po provedené opravě považovat za škodu, Ústavní soud dále uvádí, že takový výklad odporuje zdejším soudem chráněnému principu úplného odškodnění zásahu do práv a nereflektuje

sociální a ekonomickou tržní realitu. Na tomto hodnocení přitom nic nemění ani argument Nejvyššího soudu, podle něhož lze (ovšem jako ušlý zisk) nahradit škodu na vozidle ve výši rozdílu mezi tržními hodnotami před poškozením a po něm ve výjimečných případech, kdy je vozidlo jako zboží primárně určeno k dalšímu prodeji a kdy nedosažení předpokládané kupní ceny představuje újmu poškozeného obchodníka s vozidly.

32. Ekonomická hodnota vozidla (či obecně věci) totiž není determinována pouze jeho „technickou“ či „funkční“ hodnotou, nýbrž obecně tím, jaký užitek je svému vlastníku způsobitelné přinést. Bez pojmu užitku nelze pojem hodnoty rozumně formulovat. Tento užitek samozřejmě může spočívat v tom, že vlastník bude vozidlo užívat v rámci běžného provozu, avšak například i v tom, že se může v kterémkoliv okamžiku v závislosti na svých aktuálních potřebách a preferencích rozhodnout, že vozidlo pronajme nebo prodá. To platí tím spíše – avšak nikoliv pouze – v případě stěžovatelky, která je obchodní společností.

33. Pakliže dojde v důsledku protiprávního jednání k poškození věci, je proto ve smyslu principu úplného odškodnění klíčové, aby byla hodnota věci obnovena či v penězích nahrazena ve všech zmíněných ohledech. Nestáčí tedy, pokud je obnovena její hodnota funkční či technická; tím by totiž a priori byla omezována možnost vlastníka nakládat s věcí právem chráněným a ekonomicky racionálním způsobem (tj. například ji prodat) ve stejném rozsahu a za stejných podmínek jako před poškozením věci. Jinými slovy, i pokud dojde v důsledku opravy k plné obnově funkční hodnoty věci, avšak zároveň není plně obnovena její hodnota tržní, věc nepřináší svému vlastníku stejný užitek, a škoda na věci tudíž není plně nahrazena. Přitom, jak správně podotkl Ústavní soud již ve shora citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 1902/13, je všeobecně známou skutečností, že cena havarovaného vozidla bude vždy nižší než cena stejně technicky vybaveného vozidla, které dosud havarováno nebylo.

34. Jistou relevanci má argument Nejvyššího soudu, podle něhož výši škody, jakožto újmy v majetkové sféře poškozeného, nelze činit závislou na tom, jak s danou věcí poškozený naloží, neboť jde o okolnosti nahodilé, bez souvislosti s příčinou vzniku škody, a tedy i bez spojitosti s jednáním škůdce. Škůdci pak dle Nejvyššího soudu nemůže jít k tíži (ani ku prospěchu) způsob, jímž poškozený vyřešil následky škodné události.

35. Ústavní soud však konstatuje, že pokud se poškozený chová ekonomicky racionálně, a nikoliv excesivně – tj. např. jako v projednávané věci nechá vozidlo opravit v autorizovaném servisu (aby obnovil funkční hodnotu věci) a navíc požaduje náhradu rozdílu mezi tržními hodnotami (aby obnovil tržní hodnotu věci), nelze vnímat jako nespravedlivé, domáhá-li se na poškozeném plné náhrady škody. V tomto ohledu nelze než zopakovat již citovaný právní názor Ústavního soudu vyslovený v nálezu sp. zn. IV. ÚS

444/11 (bod 20), podle něhož ustanovení o rozsahu náhrady škody mají být vykládána takovým způsobem, který zahrne všechny druhy nákladů, kterým byl poškozený vystaven v příčinné souvislosti s protiprávním jednáním škůdce a škodou na věci vzniklou.

36. Ústavní soud uznává argument Nejvyššího soudu v tom ohledu, že i škůdce má být chráněn proti excesivním nákladům, které by v důsledku jednání poškozeného bez souvislosti se škodnou událostí, a tudíž mimo kontrolu škůdce mohly vzniknout. Případné excesy v jednání poškozeného (např. příliš drahá či neefektivní oprava) však mohou být v řízeních o náhradu škody korigovány – je ostatně úkolem obecných soudů nalézt v řízení spravedlivou rovnováhu mezi právem chráněnými zájmy všech účastníků řízení.

VI. Závěr

37. Ústavní soud tedy věc shrnuje následujícím způsobem. Právní názor obecných soudů, podle něhož se vedle nákladů na provedení opravy poškozeného vozidla nelze domáhat náhrady škody odpovídající rozdílu mezi jeho tržní hodnotou před poškozením a po opravě, nerespektuje již dříve Ústavním soudem formulované principy práva na náhradu škody a zejména se zcela míjí s ekonomickou realitou, přičemž by mělo platit, že právo, jeho výklad a používání by ekonomickou realitu měly respektovat, protože v opačném případě se stane kontraproduktivní, případně až virtuální. Jsou-li totiž nahrazeny toliko náklady na opravu věci, a nikoliv již rozdíl v její tržní hodnotě, nepřináší již věc svému vlastníku stejný užitek, a škoda způsobená protiprávním jednáním mu tak není nahrazena v plném rozsahu.

38. Obecné soudy, které stěžovatelčině žalobě na náhradu škody nevyhověly, proto v důsledku aplikace tohoto právního názoru nedostály své ústavní povinnosti poskytnout ochranu vlastníku věci v případě, kdy by jeho vlastnické právo bylo rušeno či omezováno ze strany třetích subjektů.

39. Ze všech shora popsanych důvodů Ústavní soud uzavírá, že napadenými rozhodnutími došlo k porušení stěžovatelčina práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

40. Proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené rozhodnutí zrušil. Učinil tak bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).



Č. 69

K návrhu na zrušení § 2 a 3 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

1. Z hlediska rozsahu ústavních záruk nemůže být stírán rozdíl mezi právem na bezplatnou zdravotní péči ve smyslu čl. 31 věty druhé Listiny základních práv a svobod a právem na ochranu zdraví dle čl. 31 věty první Listiny. Nositelem ústavního práva na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného pojištění je totiž pouze občan České republiky, zatímco nositelem práva na ochranu zdraví je každý. Ve vztahu ke svým státním občanům tedy ústavní pořádek předepisuje konkrétní opatření, jehož prostřednictvím má stát zabezpečit finanční dostupnost zdravotní péče, přičemž tímto opatřením je zajištění účasti na systému veřejného zdravotního pojištění. Vůči ostatním skupinám osob ovšem stát tuto ústavní povinnost výslovně uloženu nemá. Těmto osobám tedy přímo nesvědčí ústavně zaručené právo na bezplatnou zdravotní péči hrazenou ze systému veřejného zdravotního pojištění, nýbrž pouze záruky práva na ochranu zdraví.

2. Rozlišování závazků státu ze sociálních práv vůči různým skupinám obyvательства podle kritéria těsnosti vazby osoby ke konkrétnímu státu není neobvyklé či dokonce podezřelé. Systémy sociálního zabezpečení mají výsostný teritoriální charakter; odrážejí ekonomické, politické, sociální a kulturní podmínky každé země. Teritoriální charakter systémů sociální ochrany a jejich diverzita jsou příčinou, proč osoby migrující mezi státy nemají z principu bez dalšího zaručeno, že je národní systém „hostitelské země“ přijme okamžitě bez jakýchkoli požadavků do svého osobního rozsahu. Jednotlivé části systému sociální ochrany mají různou citlivost na případné zneužití v rámci tzv. sociální turistiky. Tyto otázky pak řeší mezinárodní smlouvy tzv. koordinačního typu; jen takovýto instrument mezinárodního práva zaručí migrujícím osobám rovnost v zacházení. Sociální práva se totiž neodvozují pouze od postulátu ochrany lidské důstojnosti, ale jejich základem je také solidarita napříč obyvateľstvem.

3. Jakkoliv čl. 31 Listiny odlišuje přístup k bezplatné zdravotní péči podle státoobčanského kritéria, je prováděcí zákonná úprava v tomto ohledu ve vztahu k cizincům výrazně vstřícnější. Rozhodující podmínkou přístupu k veřejnému zdravotnímu pojištění totiž není existence státního občanství, nýbrž trvalého pobytu na území České republiky, resp. sídlo nebo trvalý pobyt zaměstnavatele, u kterého jsou tyto osoby zaměstnány. Je tak zřejmé, že základním dělicím kritériem

ve skutečnosti není otázka existence státního občanství, nýbrž faktického sepětí jedince a státu v podobě pobytu či výkonu práce na jeho území.

4. Ústavní soud vnímá čl. 31 věty první Listiny jako nepodkročitelný základ pro záruku práva na ochranu zdraví. To zejména znamená, že ze samotné skutečnosti, že bezplatná zdravotní péče je ústavně zaručena jen státním občanům, neplyne nemožnost zákonodárce přiznat ji i dalším skupinám osob. Zákonodárce se proto nemůže dostat do kolize s ústavní normou tehdy, pakliže přizná větší standard ochrany práv, přesahující minimální ústavní záruky.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 3. května 2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/15 ve věci návrhů Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 6, podaných podle článku 95 odst. 2 Ústavy České republiky, na zrušení ustanovení § 2 a 3 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, za účasti 1. Městského soudu v Praze, 2. Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a 3. Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a a) Obvodního soudu pro Prahu 6, b) veřejné ochránčyně práv a c) vlády České republiky jako vedlejších účastníků řízení (náález byl vyhlášen pod č. 185/2017 Sb.).

Výrok

I. Návrh na zrušení ustanovení § 2 odst. 1 a § 3 odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 261/2007 Sb., se zamítá.

II. Ve zbytku se návrh odmítá.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Návrhem ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), doručeným Ústavnímu soudu dne 23. ledna 2015, se Městský soud v Praze (dále také

„navrhovatel“) domáhal zrušení ustanovení § 2 a 3 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“). Navrhovatel má za to, že uvedená zákonná ustanovení jsou rozporná s čl. 1, 3 a s čl. 32 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Návrh na zrušení shora uvedených ustanovení zákona byl podán v souvislosti s řízením ve správním soudnictví, vedeným u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 10 Ad 18/2014. V řízení se žalobkyně O. K. domáhala soudního přezkumu rozhodnutí žalované Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky (dále také „VZP ČR“) ze dne 24. června 2014 č. j. VZP-14-01417998-D981, jímž bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Regionální pobočky VZP ČR Praha, pobočky pro hl. m. Prahu a Středočeský kraj VZP ČR, (dále jen „RP VZP ČR“) č. j. VZP-1400578036-S877 ze dne 13. ledna 2014 o určení trvání pojistného vztahu žalobkyně k VZP ČR.

2. Dne 23. září 2015 obdržel Ústavní soud návrh Obvodního soudu pro Prahu 6 na zrušení ustanovení § 2 a 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Napadená zákonná ustanovení považuje Obvodní soud pro Prahu 6 za rozporná s čl. 1 větou první, čl. 3 odst. 1, čl. 31 větou druhou a čl. 32 odst. 1 a 2 Listiny. Obvodní soud pro Prahu 6 podal návrh v souvislosti s občanskoprávním řízením vedeným u něj pod sp. zn. 53 C 20/2012 ve věci žalobce Ústavu pro péči o matku a dítě, příspěvkové organizace, proti žalované O. B. o zaplacení částky 682 158 Kč s příslušenstvím.

3. Uvedený návrh Obvodního soudu pro Prahu 6 byl usnesením Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2015 sp. zn. Pl. ÚS 24/15 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) odmítnut podle § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu jako návrh nepřijatelný, a to z důvodu překážky litispendence. V souladu s § 35 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, bylo Obvodnímu soudu pro Prahu 6 přiznáno právo zúčastnit se řízení v právě projednávané věci sp. zn. Pl. ÚS 2/15 v postavení vedlejšího účastníka; *de facto* jde o druhého navrhovatele. Jak bylo konstatováno již v odmítacím usnesení, posoudil Ústavní soud oba návrhy v nynějším řízení v plném rozsahu.

II. Díkce napadených ustanovení

4. Oba shora označené soudy napadají ustanovení § 2 a 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění, která vymezují osobní rozsah veřejného zdravotního pojištění v České republice a stanoví podmínky vzniku a zániku účasti na něm. Znění posuzovaných ustanovení je následující:

5. Ustanovení § 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění:

„(1) Podle tohoto zákona jsou zdravotně pojištěny:

a) osoby, které mají trvalý pobyt na území České republiky,

b) osoby, které na území České republiky nemají trvalý pobyt, pokud jsou zaměstnanci zaměstnavatele, který má sídlo nebo trvalý pobyt na území České republiky,

(dále jen „pojištěncí“).

(2) Zaměstnavatelem se pro účely zdravotního pojištění rozumí právnická nebo fyzická osoba, která je plátcem příjmů ze závislé činnosti a funkčních požitků podle zvláštního právního předpisu, zaměstnává zaměstnance a má sídlo nebo trvalý pobyt na území České republiky, jakož i organizační složka státu.

(3) Zaměstnáním se pro účely zdravotního pojištění rozumí činnost zaměstnance [§ 5 písm. a)], ze které mu plynou od zaměstnavatele příjmy ze závislé činnosti a funkčních požitků zdaňované podle zvláštního právního předpisu.

(4) Sídlem zaměstnavatele se pro účely zdravotního pojištění rozumí u právnické osoby její sídlo, jakož i sídlo její organizační složky, která je zapsána v obchodním rejstříku, popřípadě v jiném zákonem určeném rejstříku nebo je vedena ve stanovené evidenci u příslušného orgánu v České republice, a u fyzické osoby místo jejího trvalého pobytu, popřípadě, jde-li o zahraniční fyzickou osobu, místo jejího podnikání.

(5) Ze zdravotního pojištění jsou vyňaty osoby, které na území České republiky vykonávají nelegální práci podle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti, a dále osoby, které nemají trvalý pobyt na území České republiky a jsou činny v České republice pro zaměstnavatele, kteří požívají diplomatických výhod a imunit, nebo pro zaměstnavatele, kteří nemají sídlo na území České republiky, a osoby, které dlouhodobě pobývají v cizině a neplatí pojistné (§ 8 odst. 4).“

6. Ustanovení § 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění:

„(1) Zdravotní pojištění vzniká dnem:

a) narození, jde-li o osobu s trvalým pobytem na území České republiky,

b) kdy se osoba bez trvalého pobytu na území České republiky stala zaměstnancem [§ 5 písm. a)],

c) získání trvalého pobytu na území České republiky.

(2) Zdravotní pojištění zaniká dnem:

a) smrti pojištěnce nebo jeho prohlášení za mrtvého,

b) kdy osoba bez trvalého pobytu na území České republiky přestala být zaměstnancem [§ 5 písm. a)],

c) ukončení trvalého pobytu na území České republiky.“

III. Shrnutí návrhu Městského soudu v Praze

7. Z odůvodnění návrhu a obsahu příloženého soudního spisu Městského soudu v Praze sp. zn. 10 Ad 18/2014 Ústavní soud zjistil, že

žalobkyně paní O. K. je ukrajinskou státní občankou. Na území České republiky byla zaměstnána od roku 2008, přičemž naposledy jí bylo vydáno povolení k zaměstnání s platností do 31. ledna 2013. V průběhu roku 2012 paní O. K. otěhotněla a dne 17. prosince 2012 jí vznikla pracovní neschopnost z důvodu rizikového těhotenství. Pracovní poměr skončil dnem 31. ledna 2013, kdy skončila platnost jejího povolení k zaměstnání [§ 48 odst. 3 písm. c) zákoníku práce]. Protože přestala být zaměstnancem a neměla na území České republiky trvalý pobyt, zaniklo dnem 31. ledna 2013 zdravotní pojištění paní O. K. podle § 3 odst. 2 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

8. Poté se paní O. K. narodilo dítě (syn). Ke dni narození dítěte pobývala paní O. K. na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Předtím dne 18. března 2013 podala žádost o povolení k trvalému pobytu dle § 68 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“); povolení k trvalému pobytu jí bylo vydáno dne 19. června 2013.

9. Dne 23. září 2013 podala paní O. K. prostřednictvím svého právního zástupce na RP VZP ČR žádost o určení trvání veřejného zdravotního pojištění. O této žádosti rozhodla Regionální pobočka Praha VZP ČR dne 18. prosince 2013 výrokem, že pojistný vztah paní O. K. k VZP ČR a zároveň její účast na veřejném zdravotním pojištění skončily ukončením zaměstnání dne 31. ledna 2013. Rozhodnutí bylo zdůvodněno tím, že žadatelka nespĺňuje žádnou z podmínek uvedených v ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 261/2007 Sb., stanovených pro vznik pojištění a nevztahují se na ni ani příslušná evropská nařízení. Paní O. K. podala proti uvedenému rozhodnutí odvolání, o němž rozhodl ředitel VZP ČR tak, že rozhodnutí zrušil a věc vrátil orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí. Ředitel VZP ČR orgánu prvního stupně uložil, aby provedl doplňující šetření, zda nejsou splněny podmínky pro zařazení paní O. K. do systému veřejného zdravotního pojištění.

10. Dne 13. ledna 2014 vydal správní orgán prvního stupně nové rozhodnutí (č. j. VZP-14-00578036-S877), kterým opět dospěl k závěru, že účast paní O. K. na veřejném zdravotním pojištění skončila ke dni 31. ledna 2013. O odvolání žadatelky proti v pořadí druhému rozhodnutí orgánu prvního stupně rozhodl ředitel VZP ČR rozhodnutím ze dne 24. června 2014 č. j. VZP-14-01417998-D981 tak, že je podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

11. Žalobou ze dne 16. září 2014 se žalobkyně paní O. K. u Městského soudu v Praze v řízení ve správním soudnictví pod sp. zn. 10 Ad 18/2014

domáhala zrušení výše uvedeného rozhodnutí ředitele VZP ČR ze dne 24. června 2014 č. j. VZP-14-01417998-D981. Namítala v ní především, že její vyloučení ze systému veřejného zdravotního pojištění je v rozporu s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky.

12. Městský soud v Praze se s tímto názorem žalobkyně o protiústavnosti aplikované zákonné úpravy ztotožnil, řízení přerušil a obrátil se na Ústavní soud s návrhem na zrušení napadených ustanovení.

13. V odůvodnění svého návrhu Městský soud v Praze zopakoval, že se žalobkyně ocitla v situaci, kdy několik let platila pojistné na veřejné zdravotní pojištění, a v momentě, kdy hrozila pojistná událost (tj. potřeba zdravotní péče spojené s porodem), jí bylo pojištění ukončeno. Žalobkyně přitom podle navrhovatele neměla žádnou možnost, jak dosáhnout toho, aby jí byla účast na veřejném zdravotním pojištění zachována. Není jí možné klást k tíži skutečnost, že nebyla nadále zaměstnána, neboť její pracovní poměr skončil za situace, kdy byla v důsledku rizikového těhotenství práceneschopná. Za této situace pro ni bylo takřka nemožné najít zaměstnavatele, který by s ní ve vysokém stupni těhotenství uzavřel pracovní poměr. Stejně tak sjednání komerčního zdravotního pojištění bylo v jejím případě prakticky vyloučeno. Zároveň po ní nebylo možné rozumně požadovat, aby se vrátila do svého domovského státu, i kdyby jí to její zdravotní stav umožňoval. Žalobkyně tak podle slov Městského soudu v Praze učinila jediné, co pro dosažení účasti na veřejném zdravotním pojištění mohla udělat, tedy podala žádost o povolení k trvalému pobytu. Ta byla sice vyřízena kladně, ale až poté, co žalobkyně porodila, a musela si tedy zdravotní péči spoje-nou s porodem hradit sama.

14. Městský soud v Praze má za to, že shora popsaná situace nutí těhotnou ženu, aby porod neabsolvovala v porodnici, nýbrž aby se vystavila rizikům domácího porodu. V této souvislosti poukazuje na to, že stát (prostřednictvím Ministerstva zdravotnictví) proti domácím porodům důrazně vystupuje a považuje je za ohrožení života a zdraví matky i novorozенého dítěte.

15. Případ žalobkyně podle Městského soudu v Praze nepředstavuje ojedinělou výjimku, ale jde o systémový nedostatek definice okruhu osob, které jsou veřejného zdravotního pojištění účastny. Stejná situace přitom bude dopadat nejen na případy těhotných žen-cizinek, ale může se týkat například též cizinců, kteří utrpí v České republice úraz vyžadující dlouhodobější nutnost zdravotní péče, přičemž jim povolení k zaměstnání vyprší v době jejich pracovní neschopnosti.

16. Napadená ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění jsou podle Městského soudu v Praze rozporná s čl. 32 odst. 1, čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, neboť ve svém důsledku bezdůvodně vedou k diskriminaci cizinců v jejich možnosti úhrady zdravotní péče ze systému veřejného

zdravotního pojištění. Nikoliv výjimečná skupina osob je totiž povinna platit pojistné na veřejné zdravotní pojištění, aniž by ve skutečnosti tyto osoby mohly prostředky, které do veřejného zdravotního pojištění takto plynou, reálně v případě potřeby čerpat. Možnost čerpání prostředků z veřejného zdravotního pojištění závisí podle názoru Městského soudu v Praze na okolnostech, které jsou do značné míry nahodilé. Tím je podle něj popřena solidárnost systému veřejného zdravotního pojištění.

17. Městský soud v Praze si je vědom, že okamžité zrušení § 2 a 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění by vneslo do systému veřejného zdravotního pojištění chaos. Tomuto riziku lze podle jeho názoru čelit tím, že Ústavní soud odloží vykonatelnost svého nálezu, čímž by zákonodárci ponechal prostor k přijetí nové úpravy, která shora popsány nedostatky trpět nebude, která však také neotevře účast na veřejném zdravotním pojištění cizincům, kteří by chtěli český zdravotní systém pouze účelově využít.

IV. Shrnutí návrhu Obvodního soudu pro Prahu 6

18. Obvodní soud podal návrh v souvislosti s řízením vedeným u něj pod sp. zn. 53 C 20/2012 ve věci žalobce – Ústavu pro péči o matku a dítě, se sídlem v Praze 4, příspěvkové organizace, proti žalované O. B. o zaplacení částky 682 158 Kč s příslušenstvím. V žalobě se jmenovaná příspěvková organizace domáhala po žalované zaplacení ceny za lékařskou péči poskytnutou jejímu synovi D. B. v době od jeho narození do skončení hospitalizace; smlouvu o poskytnutí zdravotní péče uzavřel žalobce se žalovanou.

19. Jak vyplývá z odůvodnění návrhu a z předmětného soudního spisu, žalovaná O. B. je ukrajinskou státní občankou, která v době narození a hospitalizace svého syna pobývala na území České republiky na základě platného povolení k dlouhodobému pobytu. Z titulu svého pracovního poměru byla účastna systému veřejného zdravotního pojištění dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném zdravotním pojištění, a to od 1. října 2007 do 30. dubna 2008, kdy ji její zaměstnavatel odhlásil jako poplatníka pojistného na veřejné zdravotní pojištění.

20. Z důvodů zjištěných zdravotních komplikací v terminální fázi těhotenství byla žalovaná převezena do Ústavu pro péči o matku a dítě, kde v situaci hrozícího úmrtí jejího dítěte podepsala smlouvu o poskytnutí zdravotní péče (nutno doplnit, že mělo jít již o páté těhotenství žalované, která dle svých slov „čtyřikrát předtím o dítě přišla, ve třetím a čtvrtém případě porodila mrtvé novorozence“). Hospitalizace nezletilého D. B. proběhla zdárně, avšak v době jejího trvání nebyl on sám účasten veřejného zdravotního pojištění a žádná z komerčních zdravotních pojišťoven neměla povinnost pojistit jeho léčebné výlohy. Žalující příspěvkové organizaci tak vznikly náklady ve výši 682 158 Kč, které nyní vymáhá po matce dítěte, která

se ve smlouvě o poskytnutí zdravotní péče uzavřené s žalobcem zavázala uhradit náklady na zdravotní péči o své dítě.

21. Obvodní soud má za to, že shora popsaná situace svědčí o protiústavnosti napadených zákonných ustanovení. Zdůrazňuje, že se žalovaná v době narození svého dítěte účastnila jako poplatník systému veřejného zdravotního pojištění v situaci, kdy legálně pobývala na území České republiky. Navzdory tomu se její dítě narozené v České republice účastníkem veřejného zdravotního pojištění nestalo, a to na rozdíl od dětí občanů České republiky, které se stávají účastníky veřejného zdravotního pojištění z titulu jejich státního občanství a nabytí trvalého pobytu narozením dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) a § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve spojení s ustanovením § 10 odst. 3 věty první zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů. Podle jmenovaného soudu nejde o ojedinělý problém. Jak obvodní soud dodává, neexistuje přitom zákonná povinnost komerčních zdravotních pojišťoven uzavřít smlouvu o pojištění léčebných výloh nově narozených dětí, vyžadujících během porodu a po něm neodkladnou zdravotní péči.

22. Ve věci projednávané obvodním soudem došlo k tomu, že žalovaná a další členové její rodiny (žalovaná žije ve společné domácnosti se svým dlouhodobě nezaměstnaným manželem a dále s novorozenečným synem, s bratrem a se švagrovou, přičemž na jejím bratrovi a švagrové je domácnost částečně finančně závislá), aniž by rodinní příslušníci porušili jakékoliv zákonné ustanovení, se ocitají bez svého zavinění v tíživé majetkové situaci, neboť se stali dlužníky velmi vysoké částky představující cenu za zdravotní péči, která by jinak u pojišťovny byla hrazena ze solidárního systému veřejného zdravotního pojištění. Smysl tohoto systému je tedy v daném případě zcela popřen.

23. Závěrem obvodní soud dodává, že právě absence veřejného zdravotního pojištění na straně nezletilého D. B. vyvolala nutnost uzavření smlouvy o poskytnutí zdravotní péče, od níž odvíjí žalující příspěvková organizace svou žalobu. V případě vymezení okruhu pojištěných osob způsobem ústavně konformním by náklady na zdravotní péči o nezletilého byly uhrazeny příslušnou zdravotní pojišťovnou a uvedená smlouva, a tím i předmět sporu by neexistovaly. Použití napadených právních norem je podle soudu jedním z předpokladů závěru o pasivní legitimaci žalované O. B.

V. Vyjádření účastníků řízení

24. Ve smyslu § 42 odst. 4 a § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud návrh na zahájení řízení Poslanecké sněmovně Parlamentu

České republiky, Senátu Parlamentu České republiky, vládě České republiky a veřejné ochránkyni práv.

V.1 Vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

25. Poslanecká sněmovna se ve svém vyjádření v souladu se zavedenou praxí omezila na popis průběhu legislativního procesu, který vedl k přijetí zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, a konstatovala, že návrh zákona před svým vyhlášením prošel ústavně předepsaným postupem, že s ním vyslovily souhlas obě komory Parlamentu, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Je na Ústavním soudu, aby posoudil otázku protiústavnosti napadených ustanovení.

V.2 Vyjádření Senátu Parlamentu České republiky

26. Senát ve vyjádření uvedl, že znění napadeného ustanovení § 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění je výsledkem změn provedených zákonem č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, zákonem č. 424/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, a zákonem č. 1/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Znění ustanovení § 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění je výsledkem legislativního procesu, který vyústil přijetím zákona o veřejném zdravotním pojištění. Senát podrobně popsal legislativní proceduru, která předcházela přijetí uvedených norem, a ponechal na Ústavním soudu, aby návrh na zrušení napadených zákonných ustanovení posoudil a ve věci rozhodl.

V.3 Vyjádření vlády České republiky

27. Vláda České republiky přijala dne 16. března 2015 usnesení č. 195, kterým schválila svůj vstup do řízení před Ústavním soudem a zároveň uložila ministři pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, aby společně s ministrem zdravotnictví vypracoval vyjádření vlády k předmětnému návrhu.

28. Vláda v prvé řadě vyslovila své pochybnosti o aktivní legitimaci navrhovatele, jakož i pochybnosti o obecném naplnění předpokladů meritorního projednání věci. V tomto smyslu uvedla, že Městský soud v Praze v jím projednávané věci zcela rezignoval na svou povinnost interpretovat a aplikovat právní předpisy ústavně konformním způsobem, resp. na svou povinnost posoudit všechny okolnosti posuzovaného případu. Vláda je

toho názoru, že pokud zaměstnavatel žalobkyni v době jejího těhotenství odmítl prodloužit pracovní smlouvu, vykazuje takový postup znaky porušení zákazu diskriminace, a žalobkyně se proto měla před soudem domáhat toho, aby bylo upuštěno od takovéto diskriminace a aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu ve smyslu § 10 odst. 1 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon). Žalobkyni napadené rozhodnutí VZP ČR je podle názoru vlády pouze následkem diskriminačního zásahu, nikoliv jeho příčinou.

29. Vláda má za to, že přinejmenším ve vztahu k navrhovanému zrušení ustanovení § 2 a § 3 odst. 1 a odst. 2 písm. a) a c) zákona o veřejném zdravotním pojištění není Městský soud v Praze aktivně legitimován k podání návrhu, a návrh byl proto podán někým zjevně neoprávněným ve smyslu § 43 odst. 1 písm. c) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb. Vláda odkázala na závěry Ústavního soudu vyslovené např. v usnesení ze dne 23. října 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353) nebo v nálezu ze dne 28. února 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.), podle nichž je podmínka návrhového oprávnění soudu splněna jen tehdy, jde-li o zákon, resp. jeho jednotlivé ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední, případně je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace, a nikoliv jen hypotetické použití.

30. Vláda dále konstatovala, že napadená právní úprava představuje zákonnou úpravu přijatou v řádném legislativním procesu, která je zcela v souladu s čl. 4 odst. 2 Listiny. Jde o legitimní zákonnou regulaci, která reaguje na nutnost úpravy osobního rozsahu veřejného zdravotního pojištění, v níž vláda nespatřuje porušení zákazu diskriminace ani porušení ústavní ochrany rodičovství či zaručeného práva na zvláštní péči o ženu v těhotenství. Vláda se domnívá, že napadená právní úprava nevede k diskriminaci cizinců v jejich přístupu k možnosti úhrady zdravotní péče, protože umožňuje účast na zdravotním pojištění i osobám, které nejsou občany České republiky za podmínky výkonu zaměstnání, resp. získání trvalého pobytu. Podmínky, které pro účast na veřejném zdravotním pojištění stanoví, jsou věcně a představují realizaci čl. 41 Listiny, jenž stanoví možnost domáhat se výše uvedených práv pouze v mezích prováděcích zákonů.

31. Tvzení navrhovatele stran toho, že po žalobkyni nelze rozumně požadovat, aby se vrátila do svého domovského státu, vláda odmítá. Konstatuje totiž, že české právní předpisy vyžadují jako jeden z předpokladů pro možnost pobytu cizince na území České republiky, aby měl zajištěnou úhradu případných zdravotních služeb. Pokud takovou podmínku cizinec nesplňuje, lze žádat o jeho návrat do jeho domovského státu. I v případě, kdy těhotná žena není účastna na veřejném zdravotním pojištění, garantují jí české právní předpisy zajištění náležité zdravotní péče, neboť jí

poskytovatel zdravotních služeb nemůže odmítnout poskytnutí neodkladné péče ve smyslu § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách). Otázka úhrady těchto služeb je v takové situaci mezi poskytovatelem a pacientem až otázkou sekundární.

32. Vláda je přesvědčena, že úplné zrušení napadené právní úpravy by znamenalo hrozbu kolapsu systému veřejného zdravotního pojištění; zrušení samotného ustanovení § 3 odst. 2 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, by zrušilo možnost zániku veřejného pojištění u osob pojištěných na základě zaměstnání. Vláda z výše uvedených důvodů navrhla, aby Ústavní soud návrh odmítl nebo zamítl.

V.4 Vyjádření veřejné ochránčyně práv

33. Veřejná ochránčyně práv (dále také „ochránčyně“) vstoupila do řízení jako vedlejší účastník dne 23. února 2015; její vyjádření bylo Ústavnímu soudu doručeno dne 17. dubna 2015. Ochránčyně konstatovala, že případ považuje za jeden ze zásadních problémů současné právní úpravy sociálního zabezpečení v oblasti přístupu některých kategorií cizinců v České republice ke zdravotní péči, přičemž zdůraznila, že o řešení tohoto problému usiluje už několik let.

34. Popsala současnou právní úpravu rozsahu veřejného zdravotního pojištění v České republice a jeho dostupnosti pro cizince ze zemí mimo Evropskou unii (dále též jen „EU“). Zdůraznila, že několika desítkám tisíc cizinců, kteří v České republice dlouhodobě pobývají, avšak nesplňují podmínky zákona o veřejném zdravotním pojištění, zákon o pobytu cizinců ukládá povinnost sjednat si zdravotní pojištění u některé z komerčních pojišťoven. Systém komerčního zdravotního pojištění přitom podle ní dlouhodobě není schopen plnit svůj účel. Pojistné podmínky komerčních pojišťoven totiž obsahují velké množství problematických prvků (výluky z pojistného krytí, čekací doby pro možnost čerpání pojistného plnění, limity výše pojistného plnění apod.); pojišťovny navíc nemají zákonnou povinnost uzavřít pojistnou smlouvu, takže řada z pojistného hlediska „nelukrativních“ cizinců nemá šanci komerční zdravotní pojištění vůbec získat. Dluhy za poskytnutou zdravotní péči, které takto vznikají, jdou často na vrub jednotlivých poskytovatelů zdravotních služeb, což ve svém důsledku nepřímo zatěžuje celý zdravotní systém. Ochránčyně upozornila na to, že stávající úpravu opakovaně kritizují kontrolní orgány mezinárodních lidskoprávních úmluv a otevření systému veřejného zdravotního pojištění vyloučeným kategoriím dlouhodobě pobývajících cizinců požaduje též Rada vlády pro lidská práva, Česká lékařská komora, některé nevládní neziskové organizace, Svaz pacientů České republiky i část nemocnic.

35. K případu, z něhož vzešel projednávaný návrh, ochránkyně uvedla, že se žalobkyně fakticky dostala do situace, kdy byla omezena její svobodná volba okolností porodu. Pokud by si i přes výrazné finanční náklady mohla dovolit sjednat speciální pojistný program, nabízený v té době některou z komerčních zdravotních pojišťoven, není ani tak jisté, že by s ní pojišťovna pojistnou smlouvu uzavřela s ohledem na její rizikové těhotenství. Žalobkyně tak byla odkázána na domácí porod nebo na vlastní úhradu všech léčebných zákroků spojených s porodem. Náklady na porodní a poporodní zdravotní péči přitom dosahují minimální výše několika tisíců korun, v případě zdravotních komplikací matky či dítěte se pak mohou pohybovat v řádech statisíců korun.

36. Ochránkyně je přesvědčena, že vyloučením žalobkyně z veřejného zdravotního pojištění bylo porušeno její právo na ochranu soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Úmluva“). Připomněla, že podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva spadá pod pojem práva na rodinný život rovněž rozhodnutí stát se rodičem, jakož i právo zvolit si, za jakých okolností se tak stane. Zásah do práva dle čl. 8 Úmluvy představuje již samotná existence zákonného ustanovení, které automaticky vylučuje široké spektrum cizinců z veřejného zdravotního pojištění. U některých kategorií cizinců přitom dopad takové právní úpravy není ani přiměřený, a to zejména u těch, kteří dlouhodobě přispívají do systému veřejného zdravotního pojištění, u rodinných příslušníků pracujících cizinců či obecně u cizinců, kteří dlouhodobě pobývají na území České republiky na základě příslušného povolení k pobytu. Za účelem dosažení legitimního cíle sledovaného zákonnou úpravou může být u těchto kategorií cizinců stanovena přiměřená lhůta v řádech měsíců, po jejímž uplynutí by se stali účastníky systému veřejného zdravotního pojištění, čemuž odpovídá i úprava v jiných členských státech EU.

37. Ochránkyně upozornila na zvláštní péči a ochranu, které jsou garantovány těhotným ženám čl. 32 odst. 2 Listiny, jakož i řadou ustanovení mezinárodních lidskoprávních smluv. Tato ochrana byla podle jejího názoru žalobkyni odeprána. Ochránkyně dále zdůraznila, že nastavení systému veřejného zdravotního pojištění dopadá negativně nejen na žalobkyni samotnou, ale také na její dítě, které rovněž fakticky nemohlo být pojištěno u komerční zdravotní pojišťovny. V této souvislosti ochránkyně poukázala na závazky plynoucí České republice z Úmluvy o právech dítěte.

38. Kromě výše uvedeného má ochránkyně za to, že současná právní úprava přístupu cizinců do systému veřejného zdravotního pojištění představuje porušení zákazu diskriminace, jenž je garantován čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a který je dále upraven řadou mezinárodních lidskoprávních úmluv, jakož i na úrovni práva EU.

39. Konkrétně se ochránkyně domnívá, že ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, zakládá přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti. Podmínka trvalého pobytu jako předpokladu pro vstup do systému veřejného zdravotního pojištění, zakotvená v citovaném ustanovení, podle jejího názoru není neutrální, neboť se výslovně vztahuje k určitému typu pobytu na území a míří na vyloučení části cizích státních příslušníků z rozsahu veřejného zdravotního pojištění. Kritérium trvalého pobytu je přitom bezprostředně spjato s diskriminačním důvodem „státní příslušnosti“, neboť v případě cizinců jde o jeden z druhů povolení k pobytu na území České republiky, které je možno získat, až na nepatrné výjimky, nejdříve po pěti letech předchozího nepřetržitého přechodného pobytu na území. Jak veřejná ochránkyně práv uvedla, pro občany členských států EU, jejich rodinné příslušníky a cizince z třetích zemí, kteří mají pobyt v jiném členském státě EU, přitom platí zvýhodněný režim vyplývající ze smluvních závazků v rámci EU.

40. Podmínka účasti na veřejném zdravotním pojištění ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 261/2007 Sb., podle ochránkyně zakládá průsečíkovou diskriminaci na základě státní příslušnosti a pohlaví. Ochránkyně má za to, že vyloučení žalobkyně O. K. ze systému zdravotního pojištění je v přímém rozporu s článkem 1 ve spojení s čl. 12 Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen. Napadená ustanovení jsou podle ní navíc rozporná s ustanoveními Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, což bylo kritizováno také Výborem OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva.

41. Nepříznivé postavení v intencích posouzení diskriminačního dopadu napadených ustanovení podle ochránkyně spočívá v samotném paušálním nezahrnutí cizinců do systému veřejného zdravotního pojištění a v důsledcích s tím souvisejících. Jak ochránkyně vysvětluje, úprava obsažená v zákoně o veřejném zdravotním pojištění je problematická proto, že nerozlišuje mezi cizinci ve srovnatelném postavení s občany České republiky a cizinci, kteří s nimi ve srovnatelném postavení nejsou. Nepříznivé dopady na skupinu cizinců ve srovnatelném postavení přitom mají prvky přímé diskriminace. Ochránkyně zdůrazňuje, že je-li srovnáváno postavení zaměstnaného cizince a zaměstnaného občana České republiky, lze nepříznivé zacházení spatřovat ve skutečnosti, že se ztratou zaměstnání přichází i automatické vyloučení ze systému veřejného zdravotního pojištění, a to bez ohledu na délku přechodného pobytu a bez ohledu na dobu, po kterou cizinec do pojistného systému přispíval. Nezaměstnaný cizinec je pak ve srovnání s nezaměstnaným občanem ve výrazně méně příznivé situaci,

protože je automaticky mimo systém veřejného zdravotního pojištění a je odkázán pouze na komerční zdravotní pojištění.

42. Jde-li o průsečkovou diskriminaci na základě státní příslušnosti a pohlaví, ochránkyně má za to, že § 2 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném zdravotním pojištění představuje přímou diskriminaci žen-migrantek oproti mužům-migrantům, neboť pro zaměstnanou ženu-migrantku znamená těhotenství a mateřství ve svém důsledku vyloučení ze systému veřejného zdravotního pojištění, zatímco pro zaměstnaného migranta neznamenaá narození dítěte žádné zhoršení jeho stavu. Ochránkyně dále uvádí, že rozlišování na základě státní příslušnosti i na základě pohlaví patří mezi podezřelé důvody diskriminace, u nichž je výrazně omezena volnost státu co do možností legitimního a ospravedlnitelného rozlišování. Ačkoliv sledovaný cíl napadené právní úpravy považuje ochránkyně za legitimní, je přesvědčena, že s ohledem na intenzitu zásahu zvolené řešení není ani přiměřené, ani nezbytné.

43. Ochránkyně nadto poukazuje na rozpor mezi § 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění a čl. 4 Smlouvy mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení (č. 29/2003 Sb. m. s.). Tato smlouva sice právo na účast na veřejném zdravotním pojištění explicitně nezakotvuje, avšak ve svém článku 4 stanoví, že osoby, na které se smlouva vztahuje, jsou při používání právních předpisů (týkajících se odvětví sociálního zabezpečení) každé ze smluvních stran postaveny naroveň vlastním občanům, není-li smlouvou stanoveno jinak.

44. Stávající úprava § 2 a 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění je podle ochránkyně v jednoznačném rozporu s čl. 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2011/98 ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě.

45. Závěrem ochránkyně konstatovala, že se ztotožňuje s návrhem Městského soudu v Praze na zrušení napadených ustanovení, a navrhla, aby Ústavní soud návrhu vyhověl.

VI. Sdělení Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky

46. VZP ČR zaslala Ústavnímu soudu nevyžádané vyjádření ze dne 24. července 2015, v němž zevrubně odůvodnila, proč dle jejího názoru současná právní úprava účasti na veřejném zdravotním pojištění není v rozporu s ústavním pořádkem. Ústavnímu soudu navrhla zamítnout návrh na zrušení předmětných zákonných ustanovení.

47. Veřejné zdravotní pojištění je koncipováno jako všeobecné a povinné pojištění se zárukou realizace, které vzniká ze zákona na základě

splnění obecných podmínek bez ohledu na vůli pojištěnce či zdravotní pojišťovny. Funguje na principu průběžného financování, kdy se příspěvek okamžitě rozdělí a vyplatí za věcné plnění dle okamžitých potřeb pojištěnců. Pojištěnec má přitom právo čerpat prostředky z veřejného zdravotního pojištění pouze po dobu, kdy je na něm účasten. Jelikož tato účast vzniká přímo ze zákona, zdravotní pojišťovna nemá možnost ukončit zdravotní pojištění pojištěnci, který splňuje zákonné podmínky, a to ani v případě neplnění jeho zákonné povinnosti odvádět pojistné.

48. VZP ČR upozornila na to, že napadená právní úprava nestojí v právním řádu samostatně, nýbrž je nutno na ni nahlížet v kontextu ostatních právních předpisů. V této souvislosti poukázala na evropskou legislativu vztahující se na oblast sociálního zabezpečení, dále na ustanovení zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o azylu“) a zákona o pobytu cizinců, která rozšiřují osobní rozsah veřejného zdravotního pojištění.

49. Je nutné striktně rozlišovat mezi právem pacienta na zdravotní péči a právem pacienta na zdravotní péči hrazenou z prostředků veřejného zdravotního pojištění. Právo žalobkyně na poskytování zdravotních služeb ve smyslu zákona o zdravotních službách nebylo v daném případě nijak porušeno. Zákon o zdravotních službách totiž nerozlišuje mezi pacienty, kterým je hrazena péče z prostředků veřejného zdravotního pojištění, a mezi samoplátcí. Ačkoliv poskytovatel zdravotních služeb může podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o zdravotních službách odmítnout pacienta, který není pojištěncem zdravotní pojišťovny, s nímž nemá poskytovatel uzavřenou smlouvu, nemůže tak dle § 48 odst. 3 citovaného zákona o zdravotních službách učinit v případě, jde-li o porod nebo o pacienta, kterému je třeba poskytnout neodkladnou péči z důvodu zdravotního stavu bezprostředně ohrožujícího jeho život nebo vážně ohrožujícího jeho zdraví. Proto je nutno odmítnout tvrzení žalobkyně, že její neúčast na veřejném zdravotním pojištění může vést k poskytnutí horší péče a ke znevýhodnění vůči ostatním ženám. V daném případě totiž nebylo žalobkyni bráněno v přístupu ke zdravotní péči, pouze jí tato péče nemohla být uhrazena z veřejného zdravotního pojištění.

50. Žalobkyně nepřestala být její pojištěnkou v důsledku svého zdravotního stavu, nýbrž v důsledku neprodloužení pracovní smlouvy zaměstnavatelem, což nemůže jít k tíži zdravotní pojišťovny ani systému veřejného zdravotního pojištění jako takového. V tomto smyslu VZP ČR uvádí, že do uvedené situace by se žalobkyně nedostala, pokud by se svým zaměstnavatelem uzavřela smlouvu na dobu neurčitou. S podmínkami účasti na veřejném zdravotním pojištění přitom měla být od počátku seznámena, stejně jako všechny osoby podléhající českým právním předpisům.

51. K ústavním garancím čl. 31 Listiny VZP ČR uvádí, že právo na zdravotní péči a ochranu zdraví patří mezi hospodářská, sociální a kulturní práva, která jsou konkretizována výslovně až příslušným zákonem, a teprve na jeho základě je možné se jich domáhat. Nositelé práva na bezplatnou zdravotní péči jsou v souladu s čl. 42 Listiny pouze státní občané, kterým je zajištěn vyšší standard ochrany práv než ostatním osobám. To je dáno zejména tím, že veřejné prostředky k poskytování zdravotní péče nejsou neomezené, přičemž primárním účelem každého státu je péče o své vlastní občany. Osobní i věcné omezení účasti na veřejném zdravotním pojištění pramení mimo jiné právě z potřeby zajistit ekonomické fungování systému a jako takové je z ústavněprávního hlediska legitimní.

52. Jde-li o tvrzené porušení čl. 32 odst. 2 Listiny, VZP ČR má za to, že toto sociální právo není přímo aplikovatelné a nijak z něj nevyplývá povinnost zákonodárce automaticky zařadit těhotné ženy do systému veřejného zdravotního pojištění. I kdyby však byla napadena právní úprava rozporná s uvedeným článkem Listiny, musí být v rámci ústavněprávního přezkumu podrobena testu racionality.

53. VZP ČR je konečně přesvědčena o tom, že napadená zákonná ustanovení obstojí i z hlediska zákazu diskriminace, neboť od všech subjektů požadují splnění shodných podmínek ve vztahu ke vzniku, trvání nebo zániku účasti na veřejném zdravotním pojištění. Ve zbytku svého stanoviska VZP ČR dále vysvětlila, proč podle ní napadená právní úprava není v rozporu s Evropskou sociální chartou, Úmluvou na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluvou o lidských právech a biomedicíně, Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech ani Mezinárodní úmluvou o odstranění všech forem rasové diskriminace.

VII. Stanovisko České asociace pojišťoven

54. Ústavní soud si v souladu s § 42 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., vyžádal též vyjádření České asociace pojišťoven (dále jen „ČAP“) k podaným návrhům, a to zejména z důvodu objasnění současné praxe pojišťoven při uzavírání smluvního zdravotního pojištění ve vztahu k těhotným ženám-cizinkám a novorozеныm dětem-cizincům, specifikace dostupnosti sjednání smluvního zdravotního pojištění pro tyto skupiny osob, jakož i vymezení podmínek a limitů pojistných plnění, které z veřejných obchodních podmínek pojišťoven a pojistných smluv plynou.

55. ČAP je přesvědčena o tom, že v posuzovaných případech nedošlo k porušení práva na ochranu zdraví ve smyslu čl. 31 věty první Listiny a že případy, z nichž vyvstaly oba návrhy obecných soudů, nejsou ukázkou systematického nedostatku, neboť ani jedna z žen nevyužila možnosti uzavření

komerčního zdravotního pojištění cizinců, jež lze sjednat i v průběhu těhotenství. ČAP poukázala na specifika předmětu činnosti pojišťoven, jež spočívají v přebírání pojistných rizik na základě uzavřených pojistných smluv a poskytování pojistného plnění na základě takových smluv. K tomu, aby bylo ze strany pojišťovny možné přenos pojistného rizika realizovat, musí být pojistné riziko, tedy míra pravděpodobnosti vzniku pojistné události vyvolané pojistným nebezpečím, měřitelné a penězi ocenitelné. Tvrzení Městského soudu v Praze, že situaci v dané věci nebylo možné řešit sjednáním komerčního zdravotního pojištění cizinců, považuje ČAP za zavádějící, přičemž zdůrazňuje, že právní povinnosti pojišťoven jsou dány nejen tuzemským, ale i unijním právem a neumožňují, aby náklady související s těhotenstvím a mateřstvím vedly k rozdílům ve výši pojistného, respektive pojistného plnění. ČAP zdůraznila, že problematika zdravotního pojištění cizinců je upravena zákonem o pobytu cizinců. V případě žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů, je-li o něj žádáno na území České republiky, nebo o prodloužení doby pobytu na území České republiky přitom platí, že pojištění musí být sjednáno v rozsahu tzv. komplexní zdravotní péče. Tomuto rozsahu zdravotního pojištění podle ČAP odpovídá pojistný produkt označovaný nejčastěji jako „komplexní zdravotní pojištění cizinců“, přičemž tyto pojistné podmínky byly v minulosti revidovány jak Českou národní bankou, tak Ministerstvem vnitra a Ministerstvem zdravotnictví. Na pojistném trhu v České republice v současné době existuje nabídka pojistných produktů kryjících obdobnou zdravotní péči jako veřejné zdravotní pojištění, zároveň však pro cizince existuje i nabídka, která jde nad rozsah péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění. Co se týče pojištění žen-cizinek v těhotenství, ČAP uvedla, že pojišťovny nabízejí i možnost připojištění zdravotní péče o novorozence, které lze uzavřít i v průběhu těhotenství. Ženy-cizinky mají možnost uzavřít si adekvátní soukromé pojištění, a to i za předpokladu, že jsou již těhotné. V případě, že je toto pojištění platně uzavřeno, je hrazena i zdravotní péče o novorozence. Závěrem ČAP konstatovala, že soukromé zdravotní pojištění (resp. nabídka produktů tohoto typu pojištění) je dostatečné a dostupné pro všechny povinné osoby, těhotné ženy a novorozené děti nevyjímaje, a to minimálně v zákonem stanoveném rozsahu.

VIII. Ústní jednání

56. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto v souladu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

IX. Podmínky meritorního posouzení návrhu

57. Ústavní soud dospěl k závěru, že je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených zákonných ustanovení a že návrhy Městského soudu v Praze i Obvodního soudu pro Prahu 6 splňují všechny zákonem stanovené podmínky řízení. K podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je totiž obecný soud oprávněn v souvislosti se svou rozhodovací činností (§ 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), dojde-li k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 95 odst. 2 Ústavy). Tzv. konkrétní kontrola norem, která je na ústavní úrovni zakotvena citovaným článkem Ústavy, představuje soudní kontrolu ústavnosti zákona (resp. jeho jednotlivého ustanovení), jenž má být aplikován při projednání a rozhodnutí konkrétní věci. Rozdíl mezi tzv. abstraktní a konkrétní kontrolou norem přitom spočívá pouze v tom, zda byl soud aktivně legitimován k podání návrhu, přičemž ke specifickým okolnostem případu projednávaného obecným soudem v „iniciačním řízení“ se zde nepřihlíží. Pro posouzení aktivní legitimace navrhovatele v řízení o konkrétní kontrole norem je proto především potřeba zodpovědět otázku, která ustanovení zákona mají být v řízení použita [srov. náleze ze dne 30. října 2012 sp. zn. Pl. ÚS 8/09 (N 181/67 SbNU 185; 444/2012 Sb.), náleze ze dne 24. července 2012 sp. zn. Pl. ÚS 34/10 (N 130/66 SbNU 19; 284/2012 Sb.), usnesení ze dne 23. října 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353); všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná v databázi <http://nalus.usoud.cz/>]. V tomto ohledu přitom nestačí pouze hypotetická možnost použití napadených zákonných ustanovení v řízení před obecným soudem nebo jejich širší souvislost s projednávaným případem.

58. Ústavní soud se tedy může zabývat návrhem na zrušení zákonného ustanovení, pokud alespoň jeden z dotčených soudů je k takovému návrhu aktivně legitimován. Podstata obou iniciačních případů spočívá v posouzení osobního rozsahu veřejného zdravotního pojištění. Oba dotčené soudy se v rámci výše popsanych řízení musejí zabývat otázkou, zda konkrétní osoby byly v době, kdy jim byla poskytována zdravotní péče, účastny na systému veřejného zdravotního pojištění.

59. Předmětem řízení ve správním soudnictví před Městským soudem v Praze je žaloba, kterou se žalobkyně O. K. domáhá přehodnocení rozhodnutí správních orgánů, které konstatovaly, že jí účast na veřejném zdravotním pojištění zanikla dnem ukončení jejího pracovního poměru. Navrhující obecný soud je tedy povinen posoudit, zda žalobkyně, tj. těhotné ženě-cizince ze země mimo EU, pobývající na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu, která v minulosti přispívala do systému veřejného zdravotního pojištění, z titulu dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně

a doplnění některých souvisejících zákonů, trvala účast na tomto systému i po skončení jejího pracovního poměru, či nikoliv. Napadené ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 261/2007 Sb., stanoví obecné pravidlo, jež určuje, které osoby jsou účastny na systému veřejného zdravotního pojištění. Žalobkyně do zákonného výčtu pojištěných osob nespadala. Pro výsledek řízení vedeného před obecným soudem je proto nezbytné, aby Ústavní soud posoudil ústavnost § 2 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 261/2007 Sb., a to z toho hlediska, zda v něm obsažený výčet tím, že neumožňuje zahrnout žalobkyni (či jiné osoby ve stejné situaci) do systému veřejného zdravotního pojištění, není protiústavní. Současně musí být zodpovězena otázka ústavnosti souvisejícího ustanovení § 3 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, podle něhož účast žalobkyně na veřejném zdravotním pojištění zanikla dnem, kdy přestala být zaměstnancem.

60. Obvodní soud pro Prahu 6 má rozhodnout v občanském soudním řízení o žalobě zdravotnického zařízení na zaplacení částky za zdravotní péči poskytnutou nezletilému dítěti žalované O. B. Přestože mezi poskytovatelem zdravotních služeb a žalovanou byla sjednána smlouva o poskytnutí zdravotní péče upravující i její úhradu, je nutno primárně posoudit otázku, zda dítě žalované mělo být účastno na systému veřejného zdravotního pojištění. Obvodní soud se proto bude muset zabývat tím, zda byly splněny podmínky pro účast na veřejném zdravotním pojištění dítěte bez trvalého pobytu narozeného ženě-cizince ze země mimo EU, pobývajícím na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu, která byla v době narození dítěte sama na systému veřejného zdravotního pojištění účastna dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 261/2007 Sb. Také v tomto případě je zásadní zodpovězení otázky, zda ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., ve znění zákona č. 261/2007 Sb., v jehož důsledku je dítěti žalované odepřena účast na veřejném zdravotním pojištění, není protiústavní. Ze stejných důvodů musí být současně postaveno najisto, zda protiústavní mezeru v zákoně nezpůsobuje i § 3 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, který u dítěte žalované vylučuje vznik veřejného zdravotního pojištění.

61. Jak vyplývá z výše uvedeného, oba dotčené soudy se na Ústavní soud obracejí v přesvědčení, že jeho rozhodnutím mohou dosáhnout odlišného právního posouzení věci, než ke kterému by musely dospět použitím dosavadní zákonné úpravy, kterou považují za protiústavní. Při posuzování

projednávaných věcí budou oba soudy nutně aplikovat ustanovení § 2 odst. 1 a § 3 odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 261/2007 Sb., vymezující osobní rozsah veřejného zdravotního pojištění a některé podmínky jeho vzniku a zániku. K podání návrhů na zrušení uvedených ustanovení jsou tyto soudy aktivně legitimovány, a v tomto rozsahu se jimi proto Ústavní soud meritorně zabýval.

62. Ohledně zbývajících částí napadených zákonných ustanovení dospěl Ústavní soud k závěru, že nebudou aplikována ani jedním z obou soudů. V případě ustanovení § 2 odst. 2, 3 a 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění jde o zákonné definice, které v dané věci nebyly přímo použity; opak ostatně nevyplývá ani z argumentace soudů. Ustanovení § 2 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění zakotvuje zvláštní režim pro vybrané skupiny osob, které jsou z veřejného zdravotního pojištění vyňaty. Tato úprava není žádným z návrhů jakkoliv rozporována. Pokud jde o ustanovení § 3 odst. 2 písm. a) a c) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 200/2015 Sb., tato stanoví další způsoby zániku veřejného zdravotního pojištění (smrt pojištěnce nebo prohlášení za mrtvého, ukončení trvalého pobytu). K zániku veřejného zdravotního pojištění z těchto zákonných důvodů ovšem ani v jednom z posuzovaných případů nedošlo, a tudíž ani tato ustanovení nebudou obecnými soudy aplikována. Proto ve vztahu k ustanovení § 2 odst. 2, 3, 4 a 5 a ustanovení § 3 odst. 2 písm. a) a c) zákona o veřejném zdravotním pojištění Ústavnímu soudu nezbyvá než návrh posoudit jako podaný osobou zjevně neoprávněnou.

X. Ústavní konformita legislativního procesu

63. V souladu s § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., se Ústavní soud musí zabývat v první řadě tím, zda byla napadená zákonná ustanovení přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

64. Ústavní soud ověřil průběh procesu přijímání těchto ustanovení, k jejichž napadení jsou obecné soudy v souvislosti se shora uvedenými případy aktivně legitimovány. Vycházel přitom z vyjádření předložených Poslaneckou sněmovnou a Senátem Parlamentu České republiky, jakož i z veřejně dostupných elektronických zdrojů (stenozáznamů z jednání schůzí obou komor Parlamentu, usnesení a sněmovních a senátních tisků, volně dostupných na <http://www.psp.cz> a <http://www.senat.cz/>).

65. Platné a účinné znění ustanovení § 3 odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, která jsou navrhována ke zrušení, je výsledkem legislativního procesu, který vyústil přijetím zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném

zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů; ustanovení § 2 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů je výsledkem změn provedených zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

66. Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, byl podle vyjádření obou komor Parlamentu přijat ústavně předepsaným legislativním procesem, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 98/0) byl schválen dne 26. února 1997, z přítomných 192 poslankyň a poslanců pro něj hlasovalo 152, proti němu 17. Poté, co Poslanecká sněmovna postoupila dne 27. února 1997 návrh zákona Senátu, projednal jej Senát na své 2. schůzi dne 7. března 1997 a usnesením č. 1997/31 vyjádřil vůli se jím nezabývat. Zákon byl dne 14. března 1997 podepsán prezidentem republiky a dne 17. března 1997 předsedou vlády. Dne 28. března 1997 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 16 pod číslem 48/1997 Sb.

67. Ústavnost procedury přijetí zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, jímž bylo změněno ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, byla Ústavním soudem posuzována a aprobována již v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 24/07 [nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.)].

68. Lze tak shrnout, že napadená zákonná ustanovení byla přijata ústavně souladným způsobem. Proto Ústavní soud přistoupil k posouzení jejich obsahového souladu s ústavním pořádkem.

XI. Právní úprava osobního rozsahu veřejného zdravotního pojištění

69. Ještě předtím, než Ústavní soud přistoupí k posouzení napadených ustanovení z hlediska jejich potenciálního porušení základních práv a svobod, je vhodné alespoň stručně vymezit předmět napadené právní úpravy, jakož i její kontext.

70. Systém veřejného zdravotního pojištění ve smyslu zákona o veřejném zdravotním pojištění představuje hlavní zdroj financování zdravotní péče poskytované poskytovateli zdravotních služeb na území České republiky. Garantem fungování tohoto systému je stát, který tak především realizuje svůj pozitivní závazek vyplývající z čl. 31 Listiny, jenž mu ukládá zajistit svým občanům bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného zdravotního pojištění a každému zaručit právo na ochranu zdraví. Veřejné zdravotní pojištění je založeno na principu solidarity.

71. Účast na systému veřejného zdravotního pojištění vyplývá přímo ze zákona, jenž stanoví okruh osob, které jsou na tomto systému účastny, jakož i podmínky vzniku a zániku účasti na veřejném zdravotním pojištění.

Po dobu své účasti na tomto systému má osoba právo bezplatně čerpat zdravotní péči, která je z něj hrazena. Nesplňuje-li dotčená osoba zákonné podmínky účasti na veřejném zdravotním pojištění, má možnost sjednat si smluvní pojištění u některé z komerčních zdravotních pojišťoven nebo čerpanou zdravotní péči hradit přímo ze svých finančních prostředků.

72. Osobní rozsah veřejného zdravotního pojištění je vymezen ustanovením § 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Podle něj jsou účastníky veřejného zdravotního pojištění osoby s trvalým pobytem na území České republiky a cizinci bez trvalého pobytu, kteří jsou zaměstnání zaměstnavatelem, jenž má sídlo nebo trvalý pobyt na území České republiky. Okruh osob, jimž může být hrazena péče ze systému veřejného zdravotního pojištění, tím však není zcela vyčerpán. Zákon o azylu rozšiřuje okruh osob čerpajících zdravotní péči na základě veřejného zdravotního pojištění o žadatele o udělení mezinárodní ochrany a jejich děti narozené na území České republiky, o cizince, jimž bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu, a jejich děti narozené na území České republiky (§ 88 zákona o azylu), o osoby požívající doplňkové ochrany (§ 53c zákona o azylu) či o cizince, kteří podali žádost o dobrovolný návrat (§ 54a odst. 2 zákona o azylu). Také osoby, kterým byl udělen azyl, mají podle § 76 zákona o azylu trvalý pobyt na území po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu, a z tohoto titulu jsou účastny systému veřejného zdravotního pojištění.

73. Jde-li o občany členských zemí EU a jejich rodinné příslušníky, možnost jejich účasti na veřejném zdravotním pojištění se odvíjí od znění unijních předpisů upravujících koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Na základě přímo aplikovatelných předpisů EU se mohou veřejného zdravotního pojištění účastnit například občané členských států EU, kteří v České republice vykonávají výdělečnou činnost, ať už jako zaměstnanci, či osoby samostatně výdělečně činné, a jejich nezaopatření rodinní příslušníci bez zřetele k jejich státní příslušnosti [viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení; nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení]. Na rozdíl od cizinců z třetích zemí občanovi členského státu EU, kterému v České republice vznikla účast na systému veřejného zdravotního pojištění, tato účast neskončí bez dalšího ukončením zaměstnání (ani ukončením výdělečné činnosti), ale dnem, kdy přestane podléhat českým právním předpisům (srov. čl. 11 nařízení č. 883/2004). Působnost citovaných nařízení byla rozšířena také na osoby z třetích zemí legálně migrující mezi členskými státy, a to nařízením Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky

třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti.

74. Ústavní soud si je nicméně vědom i tendence směřující k posilování integrace pracovníků z třetích zemí do režimu přístupu k sociálním systémům členských zemí jejich pobytu, jak byl později vyjádřen i ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2011/98 ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě. Ta sleduje cíl „dále rozvíjet soudržnou přistěhovaleckou politiku, snížit rozdíl v právech, která mají občané Unie a státní příslušníci třetích zemí, kteří legálně pracují v členském státě ... [a] vymezit oblasti, ve kterých je zajištěna rovnost zacházení“ (bod 19 preambule), a „pokud jde o dávky sociálního zabezpečení, by se měla vztahovat rovněž na pracovníky přijaté do členského státu přímo ze třetí země“, neměla by však těmto pracovníkům přiznávat více práv než státním příslušníkům třetích zemí v situacích s přeshraničním (tedy vnitrouniijním) prvkem (bod 24 preambule). Přitom „každý členský stát stanoví podmínky, za nichž jsou dávky sociálního zabezpečení poskytovány, jakož i výši těchto dávek a dobu jejich poskytování“ a má dbát „souladu s právem Unie“ (bod 26 preambule). Právo (pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě) na rovné zacházení může být v této oblasti omezeno, toto omezení se ale nesmí dotknout pracovníků ze třetích zemí, kteří jsou již zaměstnaní nebo kteří byli zaměstnaní po dobu nejméně šesti měsíců a kteří jsou registrováni jako nezaměstnaní [čl. 12 odst. 2 písm. b)]. Tato ochrana tedy nepokrývá situace, kdy zaměstnání pracovníka po více než šesti měsících jeho trvání skončilo, ale pracovník v rozhodné době nebyl registrován na úřadu práce jako nezaměstnaný. Takový závěr je zcela nepochybně podporován výkladem předmětného ustanovení této směrnice ve světle shora citovaného bodu 26 její preambule.

75. Cizinci, kteří nesplňují podmínky pro účast na veřejném zdravotním pojištění, mají možnost a zároveň povinnost uzavřít komerční pojištění. Poskytování komerčního zdravotního pojištění se řídí zákonem č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů, a vztahují se na něj příslušná ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

XII. Věcné posouzení návrhů

76. Jak se podává z obsahu obou návrhů, protiústavnost je spatřována především v porušení čl. 32 odst. 1 a 2 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny, tedy v porušení zásady, že rodičovství a rodina jsou pod ochranou zákona a zvláštní ochrana dětí a mladistvých je zaručena, ve spojení se zákazem

diskriminace, byť tato tvrzení navrhovatelů nejsou podepřena relevantní argumentací.

77. K tomu ostatně Ústavní soud uvádí, že okolnosti ani jednoho z obou „iniciačních případů“ nesvědčí o možném přímém porušení práva na ochranu rodičovství a rodiny tak, jak plyne z dosavadní judikatury Ústavního soudu. Podle ní totiž platí [např. nálezn sp. zn. IV. ÚS 257/05 ze dne 26. ledna 2006 (N 26/40 SbNU 211)], že „systematické zařazení tohoto práva do kategorie práv hospodářských a sociálních se pak nutně musí odrazit v interpretaci tohoto práva, a to nikoliv jenom jako práva rodičů a dítěte na to, aby státní moc nezasahovala do rodinné péče, nýbrž naopak i tak, aby takové péči státní moc poskytovala specifickou ochranu. Péče a výchova dítěte předpokládá zajištění materiálních i nemateriálních (citových, psychosociálních, kulturních etc.) podmínek pro to, aby dítě mohlo v přirozeném rodinném prostředí rozvíjet všechny své osobní schopnosti a možnosti, které ve výsledku povedou k odpovídající socializaci dítěte. Jinak řečeno, je právem dítěte i rodiče pečujícího o dítě, aby stát této péči poskytoval zvláštní ochranu“. Ústavní soud dále rozvedl, že ochranu rodinného života interpretuje (převážně, nikoliv zcela) jako právo negativní povahy, když konstatoval [nálezn sp. zn. Pl. ÚS 15/09 ze dne 8. července 2010 (N 139/58 SbNU 141; 244/2010 Sb.)], že „právo na ochranu soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 Úmluvy brání orgánům veřejné moci svévolně zasahovat do tak intimní sféry každého jednotlivce, jakou představují vztahy mezi rodiči a dítětem. Tyto vztahy jsou nejprůroznějším výrazem lidské identity a právo v demokratické a svobodné společnosti musí respektovat jejich existenci. Smysl a povaha rodinných vztahů a rodinného soužití totiž nejsou primárně právní; právo pouze přiznává ochranu jejich reálné existenci. Tato ochrana pak nemůže být zabezpečena pouze povinností zdržet se určitých zásahů ze strany veřejné moci. Stát je současně povinen přijmout takovou právní úpravu, jež zaručí právní uznání rodinných vztahů a vymezi jejich obsah jak ve vztazích mezi rodinnými příslušníky navzájem, tak vůči třetím osobám“.

78. V nyní projednávaném případě se proto Ústavní soud domnívá, že k porušení čl. 32 odst. 1 Listiny napadenými ustanoveními zákona o veřejném zdravotním pojištění dojít nemohlo. Skutečnost, že navrhovatelky nebyly zahrnuty do veřejného zdravotního pojištění, se totiž nijak neprojevila v jejich právu vést rodinný život a v právu na rodičovství, neboť do těchto práv nikdo žádným způsobem nezasahoval.

79. Protiústavnost nespatřuje Ústavní soud ani v případném rozporu s čl. 32 odst. 2 Listiny, podle něhož je ženě v těhotenství zaručena zvláštní péče, ochrana v pracovních vztazích a odpovídající pracovní podmínky. Rovněž v tomto ohledu totiž napadená zákonná ustanovení obstojí, jelikož svou povahou se vůbec netýkají pracovníprávních vztahů a zvláštní péče

o těhotné ženy ve vztahu k poskytnutí odpovídajících zdravotních služeb je mimo jiné upravena zákonem o zdravotních službách (viz také níže), který stanoví povinnost poskytovatele zdravotních služeb v případě porodu přijmout a ošetřit i nepojištěnou osobu. V žádném případě však tento článek nelze vykládat natolik široce, že by zmíněné poskytování „zvláštní péče“ nutně zahrnovalo rovněž péči bezplatnou.

80. Proto se Ústavní soud v dalším zabýval namítaným porušením práva na ochranu zdraví (čl. 31 věta první Listiny).

81. K tomu je třeba především uvést, že právo na ochranu zdraví se dotýká celé řady oblastí fungování společnosti, které ve svém důsledku podmiňují úroveň zdraví jejího obyvatelstva. Subjektem odpovědným za zajišťování a naplňování práva na ochranu zdraví je stát, a je proto také na něm, aby za tímto účelem přijal adekvátní opatření. Činí tak vytvářením podmínek pro širokou dostupnost lékařské péče a zlepšováním všech stránek vnějších životních podmínek [viz náleze ze dne 23. září 2008 sp. zn. Pl. ÚS 11/08 (N 155/50 SbNU 365), náleze ze dne 27. září 2006 sp. zn. Pl. ÚS 51/06 (N 171/42 SbNU 471; 483/2006 Sb.)]. Z práva na ochranu zdraví tak vyplývá celá řada pozitivních povinností státu (zejména organizačního charakteru), ať už jde o povinnosti prevenční, hygienické, kontrolní, či jiné (srov. např. Wintř, J. in Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 648.). Primárním pozitivním závazkem státu je přijmout odpovídající legislativní úpravu, která dané právo zakotví a vytvoří nezbytný legislativní rámec pro jeho zajištění v praxi. Kromě toho z něj lze vyvodit také některé další závazky spočívající jednak v negativní povinnosti státu zdržet se zásahů do zdraví svých obyvatel, jednak v povinnosti státu chránit jednotlivce před takovými zásahy ze strany třetích osob.

82. Ústavní soud má za to, že součástí pozitivních povinností státu vyplývajících z čl. 31 věty první Listiny je i zajištění fungujícího systému ochrany zdraví dostupného každému, jenž v sobě zahrnuje i systém dostupné zdravotní péče. Obdobně je konstruován výklad práva na zdraví v čl. 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976 Sb.), jenž v odstavci prvním uvádí, že státy „uznávají právo každého na dosažení nejméně dosažitelné úrovně fyzického a duševního zdraví“. Na evropské úrovni je právo na zdraví garantováno především čl. 11 Evropské sociální charty (č. 14/2000 Sb. m. s.).

83. Také Úmluva na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluva o lidských právech a biomedicíně (č. 96/2001 Sb. m. s., dále jen „Úmluva o lidských právech a biomedicíně“) klade důraz na rovný přístup ke zdravotní péči, neboť v čl. 3 zakotvuje povinnost smluvních stran, „majíce na zřeteli zdravotní potřeby a dostupné zdroje, učinit odpovídající opatření, aby v rámci své

jurisdikce zajistily rovnou dostupnost zdravotní péče patřičné kvality“. Přístup ke zdravotní péči musí být podle této úpravy založen na principu rovnosti, aniž by docházelo k neoprávněné diskriminaci. Smluvní státy jsou přitom zavázány činit opatření k dosažení tohoto cíle s ohledem na jim dostupné zdroje (viz vysvětlující zprávu k Úmluvě o lidských právech a biomedicině ze dne 4. dubna 1997, dostupnou na webových stránkách <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/164>).

84. Vybraným skupinám osob je ochrana zdraví zaručena také v dalších mezinárodních smluvních dokumentech. Pro nyní posuzované návrhy jsou nejpodstatnější závazky České republiky vyplývající z Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.) a z Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen (č. 62/1987 Sb.). Podle čl. 24 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte smluvní státy uznávají právo každého dítěte na dosažení nejvýše dosažitelné úrovně zdravotního stavu a na využívání rehabilitačních a léčebných zařízení; mají přitom povinnost usilovat o zabezpečení toho, aby žádné dítě nebylo zbaveno svého práva na přístup k takovým zdravotnickým službám. Podle čl. 12 Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen státy zajistí všem ženám příslušné služby v souvislosti s těhotenstvím, šestineděním a poporodním obdobím, přičemž dle potřeby budou tyto služby bezplatné, a rovněž zajistí odpovídající výživu během těhotenství a kojení.

85. Ústavní soud na základě shora uvedeného především konstatuje, že ze shora citovaných mezinárodních závazků České republiky neplyne povinnost zajistit cizincům bezplatnou zdravotní péči, nýbrž je pouze respektováno a garantováno jejich právo na ochranu zdraví, a to i ve smyslu vytvoření systému dostupné zdravotní péče. Bližší podmínky jejího poskytování jsou však přenechány vnitrostátní právní úpravě.

86. Základním referenčním kritériem pro posouzení důvodnosti podaných návrhů se jeví čl. 31 Listiny. Tento článek zní: „Každý má právo na ochranu zdraví. Občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon.“

87. Z obsahu citovaného článku je tak zřejmé, že právo na ochranu zdraví ve smyslu čl. 31 věty první Listiny je veřejným subjektivním právem náležejícím každému. Věta druhá poté – pouze pro občany – stanoví i právo na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného pojištění. Je tak zřejmé, že ústavodárce výslovně diferencuje mezi každým (tedy i cizincem či apatridou) na straně jedné a státními občany na straně druhé, kdy každému je zajištěno právo na ochranu zdraví, a nezadatelnou povinností státu je proto zajištění dostupné a efektivní lékařské péče. Proto také platí, že jde-li o porod, potřebu poskytnutí neodkladné péče či další výjimečné situace, je na úrovni zákona o zdravotních službách zakotvena povinnost poskytovatele zdravotních služeb přijmout a ošetřit i nepojištěnou osobu (§ 48 odst. 3

zákona o zdravotních službách). Zcela jinou otázkou je však její bezplatnost, která je ústavním pořádkem zaručena výslovně pouze státním občanům České republiky.

88. Z hlediska rozsahu ústavních záruk proto nemůže být stírán rozdíl mezi právem na bezplatnou zdravotní péči ve smyslu čl. 31 věty druhé Listiny a právem na ochranu zdraví dle čl. 31 věty první Listiny, jak ovšem navrhovatelé ve svých návrzích ve svých důsledcích činí. Nositelem ústavního práva na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného pojištění je totiž pouze občan České republiky, zatímco nositelem práva na ochranu zdraví je každý. Ve vztahu ke svým státním občanům tedy ústavní pořádek předepisuje konkrétní opatření, jehož prostřednictvím má stát zabezpečit finanční dostupnost zdravotní péče, přičemž tímto opatřením je zajištění účasti na systému veřejného zdravotního pojištění. Vůči ostatním skupinám osob (cizincům) ovšem stát tuto ústavní povinnost výslovně uloženu nemá. Těmto osobám tedy přímo nespovídá ústavně zaručené právo na bezplatnou zdravotní péči hrazenou ze systému veřejného zdravotního pojištění, nýbrž pouze obecně formulované záruky práva na ochranu zdraví.

89. Rozdílnost okruhu nositelů obou uvedených základních práv je odrazem legitimního záměru ústavodárce poskytnout vyšší ochranu osobám, které jsou – z hlediska přerozdělování omezených finančních prostředků k zajištění zdravotní péče a zdravotních pomůcek – vůči státu ve zvláštním vztahu z důvodu jejich státoobčanského statusu. Z dikce čl. 31 Listiny lze podle názoru Ústavního soudu dovodit, že právo na bezplatnou zdravotní péči podle věty druhé citovaného ustanovení lze považovat za úpravu speciální ve vztahu k obecně formulovanému právu na ochranu zdraví podle věty první citovaného článku. Záruky věty první totiž představují minimální standard práva na zdraví, jenž musí být garantován každému a jenž úzce souvisí s ústavně chráněnou hodnotou lidské důstojnosti (srov. čl. 1 větu první Listiny) a s právem na život (čl. 6 odst. 1 Listiny). Speciální úprava práva na bezplatnou zdravotní péči tedy poskytuje vyšší standard základního práva státním občanům, avšak nevylučuje, aby obdobnou ochranu stát poskytl i některým dalším osobám, pokud to ovšem zákonodárce bude považovat z různých důvodů za žádoucí. Také proto ostatně ústavodárce výslovně stanoví, že práva uvedeného v čl. 31 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které ho provádí (viz čl. 41 odst. 1 Listiny).

90. Rozlišování závazků státu ze sociálních práv vůči různým skupinám obyvatelstva definovaným na základě státního občanství či jiných kritérií prokazujících těsnost vazby osoby ke konkrétnímu státu ostatně není nic *a priori* neobvyklého či dokonce podezřelého, a to ani ve smyslu obecného zákazu diskriminace plynoucího z navrhovatelí odkazovaného čl. 3 odst. 1 Listiny. Systémy sociálního zabezpečení [kam podle mezinárodních

standardů – srov. Úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 102 (Úmluva o minimální normě sociálního zabezpečení, č. 461/1991 Sb.), Evropský zákoník sociálního zabezpečení (č. 90/2001 Sb. m. s.) – patří rovněž zdravotní péče] mají výsostný teritoriální charakter; odrážejí ekonomické, politické, sociální a kulturní podmínky každé země. Neexistují dva státy s totožnými systémy sociálního zabezpečení (sociální ochrany). Teritoriální charakter systémů sociální ochrany a jejich diverzita jsou příčinou, proč osoby migrující mezi státy nemají z principu bez dalšího zaručeno, že je národní systém „hostitelské země“ přijme okamžitě bez jakýchkoli požadavků do svého osobního rozsahu. Přitom nelze nevidět, že jednotlivé části systému sociální ochrany mají různou citlivost na případné zneužití v rámci tzv. sociální turistiky. Tyto otázky pak řeší mezinárodní smlouvy tzv. kordinačního typu; jen takovýto instrument mezinárodního práva zaručí migrujícím osobám (v nejšířším slova smyslu) rovnost v zacházení. (Pokud jde o specifickou situaci vyplývající z členství v Evropské unii, srov. bod 73.) Přitom nelze opomenout skutečnost, že sociální práva se neodvozují pouze od postulátu ochrany lidské důstojnosti, ale jejich základem je také solidarita napříč obyvatelstvem. Člověk je přirozeně součástí společnosti jako skupiny osob a solidarita v rámci těchto skupin je podstatnou hodnotou pro fungování společnosti. Prosperující společnost nemůže fungovat bez víry všech svých příslušníků v možnost sociální prostupnosti. Určitá míra sociální koheze je základem bezpečného pocitu z veřejného prostoru pro všechny, a má tak přímou vazbu na míru svobody všech obyvatel.

91. Závazky státu ze sociálních práv jsou tedy odvozovány z povahy vztahu mezi daným jednotlivcem a státem, respektive zbytkem společnosti. Nejsilnější závazky státu budou vůči vlastním občanům a nejslabší vůči osobám na krátkodobé návštěvě země, tedy turistům. Je pak věcí zákonodárce (viz citovaný čl. 41 odst. 1 Listiny), jakým způsobem bude dále diferencovat postavení dalších osob v závislosti od jejich pobytového statusu na území České republiky. Míra solidarity je tak logicky větší s osobami trvale usazenými na území (osoby s trvalým pobytem) a relativně vysoká je i s osobami s dlouhodobým pobytem, které v České republice také žijí delší dobu, případně i pracují, a podílejí se tak na hospodářském i sociálním fungování státu. Naopak např. u osob s krátkodobým vízem (turisté) může být povinností státu zajistit jim dostupnou zdravotní péči minimální a může se omezit například na stanovení podmínky, aby cizinci při žádosti o vízum a při vstupu na území prokázali, že mají dostatečné a platné cestovní pojištění či prostředky na úhradu případné potřebné lékařské péče.

92. Ústavní soud v tomto kontextu připomíná, že proto také se zdravotní pojištění cizinců liší zejména podle délky jejich pobytu. Krátkodobé pobyty do devadesáti dnů jsou regulovány přímo použitelnými právními předpisy EU. Dlouhodobé pobyty reguluje zákon o pobytu cizinců.

V případě krátkodobých pobytů musí žadatelé o vízum podle čl. 15 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) prokázat, že mají dostatečné a platné cestovní pojištění pokrývající veškeré náklady, které by mohly nastat během jejich pobytu nebo pobytů na území členských států v souvislosti s repatriací ze zdravotních důvodů nebo v souvislosti s naléhavou lékařskou péčí, pohotovostní nemocniční péčí nebo úmrtím s minimálním pojistným krytím 30 000 eur.

93. Podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), je jednou z podmínek vstupu na území členských států, že cizinec má zajištěny dostatečné prostředky pro obživu jak na dobu předpokládaného pobytu, tak na návrat do své země původu nebo na průjezd do třetí země, ve které je zaručeno jeho přijetí, nebo je schopen si tyto prostředky legálním způsobem opatřit [čl. 6 odst. 1 písm. c)].

94. Zákon o pobytu cizinců reguluje podmínky udělování dlouhodobých víz a povolení k dlouhodobému pobytu. Jednou z podmínek udělení těchto povolení je, že cizinec má sjednáno zdravotní pojištění (viz ustanovení § 31 odst. 7 u dlouhodobého víza, § 46 odst. 1 u dlouhodobého pobytu, § 42b odst. 5 u dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny a shodně u jiných typů dlouhodobého pobytu). Podle těchto ustanovení je cizinec povinen si sjednat cestovní zdravotní pojištění, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j zákona o pobytu cizinců. Podle ustanovení § 180j si cizinec musí sjednat pojištění kryjící náklady, které je povinen uhradit po dobu svého pobytu na území v případě poskytnutí nutné a neodkladné zdravotní péče, včetně nákladů spojených s převozem nebo v případě jeho úmrtí spojených s převozem jeho tělesných ostatků do státu, jehož cestovní doklad vlastní, popřípadě do jiného státu, ve kterém má povolen pobyt. Výše sjednaného limitu pojistného plnění na jednu pojistnou událost činí nejméně 60 000 eur, a to bez spoluúčasti pojištěného na výše uvedených nákladech.

95. Podle § 180j odst. 5 zákona o pobytu cizinců cestovní zdravotní pojištění v případě žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů, je-li o něj žádáno na území, nebo o prodloužení doby pobytu na území může být sjednáno pouze u pojišťovny oprávněné provozovat toto pojištění na území a musí být sjednáno v rozsahu komplexní zdravotní péče. Komplexní zdravotní péči podle § 180j odst. 7 zákona o pobytu cizinců se rozumí zdravotní péče poskytnutá pojištěnému smluvními poskytovateli zdravotních služeb pojištětele bez přímé úhrady nákladů na léčení pojištěným s cílem zachovat jeho zdravotní stav z doby před uzavřením pojistné smlouvy. Z tohoto pojištění nesmí být vyloučena preventivní ani dispenzární zdravotní péče ani

zdravotní péče související s těhotenstvím pojištěné matky a porodem jejího dítěte.

96. Ústavní soud tedy dovozuje, že čl. 31 věta první Listiny obsahuje právo každého na zajištění dostupnosti zdravotní péče. Tomu odpovídá povinnost státu především přijmout takovou legislativní úpravu, která naplnění tohoto práva zajistí. Konkrétní povinnosti státu vyplývající z tohoto práva jsou však odlišné pro osoby s různým pobytovým statutem. Rovněž na rozdíl od občanů, jimž Listina explicitně garantuje účast na veřejném zdravotním pojištění, ve vztahu k osobám bez státního občanství není zákonodárce na ústavní úrovni nijak limitován stran toho, jakými prostředky dostupnost zdravotní péče zajistí, tedy zda těmto osobám umožní přístup do systému veřejného zdravotního pojištění či zda zvolí jiná systémová opatření (např. zajištění možnosti uzavřít komerční pojištění za adekvátních podmínek, vytvoření speciálního fondu apod.).

97. Jak se přitom podává ze shora uvedeného, přestože opakovaně zmiňovaný čl. 31 Listiny odlišuje přístup k bezplatné zdravotní péči podle státoobčanského kritéria, je prováděcí zákonná úprava v tomto ohledu ve vztahu k cizincům (resp. apatridům) výrazně vstřícnější. Z obsahu napačených ustanovení § 2 a 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění totiž plyne, že rozhodující podmínkou přístupu k veřejnému zdravotnímu pojištění není existence státního občanství, nýbrž trvalého pobytu na území České republiky, resp. sídlo nebo trvalý pobyt zaměstnavatele, u kterého jsou tyto osoby zaměstnány. Je tak zřejmé, že základním dělicím kritériem ve skutečnosti není otázka existence státního občanství, nýbrž faktického sepětí jedince a státu v podobě pobytu či výkonu práce na jeho území.

98. Ústavní soud proto vnímá ustanovení čl. 31 věty první Listiny pouze jako nepodkročitelný základ pro záruku práva na ochranu zdraví. To zejména znamená, že ze samotné skutečnosti, že bezplatná zdravotní péče je ústavně zaručena jen státním občanům, neplyne nemožnost zákonodárce přiznat ji i dalším skupinám osob. Ostatně, jak bylo zmíněno, zákon o veřejném zdravotním pojištění tak výslovně činí např. ve vztahu k žadatelům o udělení mezinárodní ochrany anebo cizincům, jimž bylo vydáno potvrzení o strpění pobytu na území České republiky [ustanovení § 7 odst. 1 písm. p)]. Jinak řečeno, zákonodárce se nemůže dostat do kolize s ústavní normou tehdy, pakliže přízná větší standard ochrany práv, přesahující minimální ústavní záruky. Na straně druhé však zákonodárce nemůže tuto ústavní normu porušit ani tím, jestliže tak neučiní a některým skupinám osob nepřizná více práv, než by plynulo přímo (v daném případě) z čl. 31 Listiny.

99. K uvedenému je nicméně nutno doplnit, že v kontextu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je sice zásadně přípustné rozlišovat v přístupu k občanům a cizincům, nicméně toto rozlišování musí

obstát v konfrontaci s jejím ustanovením čl. 14, které zakazuje jakoukoliv diskriminaci. Ústavní soud je ovšem přesvědčen o tom, že napadená zákonemá úprava neodporuje ani zmíněnému čl. 14 Úmluvy, jelikož – jak bylo zmíněno výše – ve skutečnosti nerozlišuje mezi státními občany a cizinci, nýbrž rozhodujícím kritériem pro vstup do systému veřejného zdravotního pojištění je intenzita vztahu k České republice, která se projevuje nejčastěji trvalým pobytem na jejím území. Tuto okolnost přitom Ústavní soud považuje nejen za zcela rozumnou, nýbrž i obvyklou v mezinárodním srovnání.

100. Nadto lze dále uvést, že povinnost poskytnout rovnocenné postavení osobám, které mají ukrajinskou státní příslušnost a nevykonávají na území České republiky výdělečnou činnost ani nemají trvalý pobyt, neplyne ani z uzavřených mezinárodních smluv koordinačního typu (Smlouva mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení č. 29/2003 Sb. m. s. jako nástroj předvídaný čl. 12 bodem 4 Evropské sociální charty č. 14/2000 Sb. m. s. nemá ve věcném rozsahu zahrnutu zdravotní péči, Evropská prozatímní dohoda o sociálním zabezpečení vyjma soustav ve stáří, invaliditě a pozůstalých č. 114/2000 Sb. m. s., která ve věcném rozsahu obsahuje i zdravotní pojištění, je pro vztah s Ukrajinou neaplikovatelná). Lze tak shrnout, že ve skutečnosti oba podané návrhy nebrotí proti stávající podobě systému veřejného zdravotního pojištění, nýbrž zasazují se pouze o jeho modifikaci tak, aby do něj byly zahrnuty i takové případy, jako byly navrhuujícími soudy projednávány v obou „iniciačních řízeních“. Takto viděno, však Ústavní soud musí připomenout princip sebeomezení při svém zasahování do oblastí, které zcela zjevně představují oblasti vyhrazené politickému rozhodování. Jakkoliv proto i Ústavní soud vnímá obtížnou situaci, ve které se ocitly obě cizinky, které jsou účastnicemi „iniciačních“ řízení, z nichž vzešlo podání nyní projednáváných návrhů obecných soudů, má současně na zřeteli, že v tomto řízení se jedná o řízení o kontrole norem, kdy by vyhovění podaným návrhům mělo obecné dopady v podobě zrušení napadených zákonných ustanovení, blíže nerozlišující konkrétní okolnosti jednotlivých osob, o které by šlo.

101. Jak totiž plyne z nyní posuzovaných částí napadených ustanovení, není dán vůbec žádný rozumný důvod, pro který by bylo namíste uvažovat o jejich zrušení v tom smyslu, že by jejich obsahem bylo něco, co je v podmínkách právního státu nepřijatelné, resp. co by porušovalo konkrétní ústavně zaručená základní práva. Obsahem těchto ustanovení je totiž pouze vymezení osobního rozsahu zdravotního pojištění (ustanovení § 2) na osoby, které mají trvalý pobyt na území České republiky, a dále na osoby, které sice tento trvalý pobyt nemají, nicméně jsou zaměstnanci zaměstnavatele, který má sídlo nebo trvalý pobyt na území České republiky. Ustanovení § 3 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně

a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 200/2015 Sb., pak jen upravuje vznik a zánik zdravotního pojištění.

102. Ani Ústavní soud sám přitom neshledává žádnou okolnost, která by rozumně zpochybňovala zásadu, podle níž jsou zdravotně pojištěny osoby s trvalým pobytem, resp. osoby zaměstnané u zaměstnavatele s trvalým pobytem či sídlem na území České republiky. Jinak řečeno, navrhovatelé ve skutečnosti nenapadají citovaná zákonná ustanovení z hlediska toho, co v nich je obsaženo, nýbrž v tom ohledu, co v nich obsaženo není. Pokud by proto Ústavní soud návrhu vyhověl, mohl by tak učinit nikoliv z důvodu, že v napadených zákonných ustanoveních je obsaženo něco protiústavního, nýbrž jen proto, že do nich zákonodárce opomenul zahrnout další skupinu osob.

103. Jakkoliv v minulosti Ústavní soud již připustil možnost zasáhnout derogačním způsobem i v případě tzv. opomenutí zákonodárce [„mezery v zákoně“, viz např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.)], vždy se jednalo o případy, kdy v tomto opomenutí shledal protiústavnost, a to např. v podobě ústavně nepřijatelné nerovnosti. V nyní rozhodované věci však nic podobného konstatovat nelze, jelikož určitá nerovnost postavení „každého“ a „občanů“ k bezplatné zdravotní péči plyne přímo z ústavního pořádku, a nikoliv až z prováděcího zákona.

104. Z tohoto úhlu pohledu nazíráno, Ústavní soud také připomíná, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), a není proto smyslem jeho rozhodovací činnosti zahajovat či vstupovat do veskrze politické diskuse na téma vhodnosti stávajícího osobního rozsahu zdravotního pojištění, a v tomto směru proto pouze odkazuje na tzv. *political question doctrine* [viz také např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. 11. 2007 (N 196/47 SbNU 557; 18/2008 Sb.)]. V tomto smyslu je ostatně i nanejvýš sporné, zda navrhovateli namítaná protiústavnost by vůbec měla být spatřována ve stávajícím zákonném vymezení osobního rozsahu zdravotního pojištění.

105. V každém případě však Ústavní soud plně respektuje okolnost, že úkol nalézt řešení, které by v individuálních případech eliminovalo stávající rizika plynoucí z existujícího osobního rozsahu veřejného zdravotního pojištění nad nezbytný standard daný čl. 31 Listiny, je věcí zákonodárce, a nikoliv Ústavního soudu.

106. Z hlediska postavení Ústavního soudu je nicméně určující, že pokud zákonodárce osobní rozsah veřejného zdravotního pojištění nerozšířil způsobem, který požadují navrhovatelé, neporušil čl. 31 a 32 Listiny a ani žádnou jinou normu ústavního pořádku anebo závazky vyplývající pro Českou republiku z práva Evropské unie či z mezinárodních smluv.

XIII. Závěr

107. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud dospěl k závěru, že nejsou dány důvody ke zrušení napadených ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění, a proto návrh podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zčásti zamítl a podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. c) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., částečně odmítl.

108. *Obiter dictum* Ústavní soud poukazuje na skutečnost, že situaci dětí cizinců narozených na území České republiky řešil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 22. září 2016 sp. zn. 33 Cdo 2039/2015, který dovodil, že fikce trvalého pobytu od narození podle zákona o pobytu cizinců se vztahuje nejen na žádosti o trvalý pobyt pro dítě, jehož zákonný zástupce má trvalý pobyt, ale i na žádosti rodičů s dlouhodobým pobytem (kteří mohou pro dítě žádat o trvalý pobyt např. z humanitárních důvodů).

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Musila, Pavla Rychetského, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové a Davida Uhlíře

I. Úvod

1. S rozhodnutím většiny pléna se neztotožňujeme a z následujících důvodů se domníváme, že návrhu na zrušení § 2 odst. 1 a § 3 odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 261/2007 Sb., (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“) mělo být vyhověno pro rozpor napadené úpravy s právem každého na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a zvláštní ochranou dětí a žen v těhotenství podle čl. 32 odst. 1 a 2 Listiny.

2. Úvodem zdůrazňujeme, že návrh se týkal dvou úzce vymezených skupin cizinců. Za prvé jde o cizinky ze zemí mimo Evropskou unii pobývající na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu, které v průběhu těhotenství pozbyly účast na systému veřejného zdravotního pojištění, ačkoliv v minulosti z titulu svého pracovního poměru do tohoto systému přispívaly a účastnily se jej na základě § 2 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném zdravotním pojištění. Za druhé jde o děti narozené na území České republiky, které nezískaly účast na veřejném zdravotním pojištění, ačkoliv jeden z jejich rodičů pobývá na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu a sám je účasten na systému veřejného zdravotního pojištění dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném zdravotním pojištění. Vzhledem k takto vymezenému

předmětu řízení se nebudeme nijak vyjadřovat k dalším skupinám cizinců. Níže uvedené úvahy se tedy týkají protiústavnosti napadené právní úpravy pouze ve vztahu k těmto dvěma skupinám cizinců.

3. Souhlasíme s názorem většiny pléna vyjádřeným v bodě 82 nálezu, že součástí pozitivních povinností státu vyplývajících z čl. 31 věty první Listiny, která garantuje každému právo na ochranu zdraví, je i zajištění fungujícího systému ochrany zdraví dostupného každému, jenž v sobě zahrnuje i systém dostupné zdravotní péče. Jak vyplývá z čl. 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, dostupnost zdravotní péče zahrnuje i dostupnost ekonomickou [viz Obecný komentář č. 14 Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva ze dne 11. srpna 2000: Právo na nejvyšší dostupnou úroveň zdraví (CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health)]. Ústavní soud již také v minulosti řekl, že lze těžko pomýšlet na efektivní výkon práva na ochranu zdraví za předpokladu, že není zajištěna také finanční dostupnost zdravotní péče [srov. náleze ze dne 3. února 2016 sp. zn. I. ÚS 3599/15 (N 24/80 SbNU 285)]. Lze totiž nepochybně dovodit, že osoba, která vyžaduje zdravotní péči, avšak není pojištěncem zdravotní pojišťovny a nemá dostatečné finanční prostředky na přímou úhradu zdravotní péče, bude muset volit mezi tím, zda bude čerpat zdravotní péči a vzniknou jí dluhy, které mohou často dosahovat velmi vysokých částek a jejichž výši dopředu zpravidla není schopna odhadnout, či zda zdravotní péči čerpat nebude, a bude tak riskovat závažnější poruchu svého zdraví či přímo ohrožení života. Již z toho lze dovodit, že problematika zajištění dostupnosti zdravotní péče nemůže být zcela oddělena od jejího finančního aspektu a nejde o otázku až sekundární.

4. Souhlasíme s tím, že zajištění dostupnosti zdravotní péče, včetně dostupnosti ekonomické, nutně neznamená, že stát má povinnost zmíněné skupiny zahrnout do systému veřejného zdravotního pojištění. Dostupnost může být zajištěna i jinými způsoby. Jsme však toho názoru, že stávající systém zajištění finanční dostupnosti zdravotní péče cizincům zakotvený v cizineckém zákoně [zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“)] je pro zde posuzované skupiny cizinců nedostatečný.

5. Většina pléna opomenula při svém posuzování namítaného porušení základních práv na ochranu zdraví a ochranu dětí a žen v těhotenství, na které dopadá čl. 41 odst. 1 Listiny, aplikovat v judikatuře Ústavního soudu již ustálenou metodologii přezkumu – tzv. test rozumnosti neboli racionality. Pokud by tak učinila, tak se domníváme, jak bude níže vyloženo, že by dospěla k závěru o porušení těchto základních práv.

6. Formulace jednotlivých kroků testu racionality [viz např. nálezh sp. zn. Pl. ÚS 16/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.), bod 85; či nálezh sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.), bod 48] se bude lišit, pokud Ústavní soud posuzuje ústavnost právní úpravy, která zasahuje do jasně stanoveného standardu sociálního práva, či zda je namítáno, jako v nynějším případě, že neexistuje právní úprava, která by dané sociální právo, respektive konkrétní nárok spadající do tohoto práva, ústavně souladným způsobem naplnila. Podstata jednotlivých kroků však bude shodná.

7. Test rozumnosti v případě namítané absence odpovídající právní úpravy, tedy nedodržení pozitivního závazku sociálního práva naplnit, sestává z těchto čtyř kroků:

- 1) vymezení esenciálního obsahu sociálního práva neboli jeho jádra;
- 2) zhodnocení, zda se požadovaný nárok dotýká tohoto jádra sociálního práva (jeho esenciálního obsahu);
- 3) posouzení, zda zájmy, které stojí proti požadovanému nároku, jsou legitimní (z ústavněprávního pohledu akceptovatelné);
- 4) zvážení otázky, zda právní úprava týkající se nároku je s ohledem na protichůdné legitimní zájmy rozumná (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

II. Vymezení esenciálního obsahu (jádra) práva na ochranu zdraví a zvláštní ochranu dětí a těhotných žen

8. V prvním kroku testu rozumnosti je nutno formulovat esenciální obsah dotčeného základního práva. Ten je bytostně vlastní konceptu daného práva a na jeho ochranu proto musí být kladeny zvýšené nároky.

9. Ústavní soud již ve své judikatuře zdůraznil, že zásadní interpretační význam pro stanovení minimálního standardu jednotlivých základních práv – jejich jádra má hledisko ochrany lidské důstojnosti. I ústavní záruky vyplývající ze sociálních práv jsou pevně svázány s konceptem lidské důstojnosti, jakožto základní a nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti vyplývající z preambule Ústavy, jakož i z čl. 1 a čl. 10 Listiny. Lidská důstojnost zakotvená v čl. 1 Listiny je považována za nejvyšší objektivní ústavní hodnotu, která je zaručena všem stejnou měrou. Listina uznává rovnost všech lidských bytostí; každý člověk je cílem sám o sobě.

10. Ústavní soud v nálezu ze dne 12. května 2015 sp. zn. Pl. ÚS 55/13 (N 93/77 SbNU 339; 170/2015 Sb.) poukázal na judikaturu německého Spolkového ústavního soudu, jenž z hodnoty lidské důstojnosti dovazuje ústavněprávní nárok na plnění spočívající v zaručení lidsky důstojného existenčního minima, které zahrnuje „jak fyzickou existenci člověka, tedy výživu, ošacení, zařízení domácnosti, přístřeší, vytápění, hygienu a zdraví, tak také zajištění možnosti pěstovat mezilidské vztahy a minimální míru

účasti na společenském, kulturním a politickém životě, neboť člověk jako osoba existuje nutně v sociálních vazbách“ (Bundesverfassungsgericht, rozsudek ze dne 9. 2. 2010, BVerfGE 125, 175–260, 1 BvL 1, 3, 4/09, odst. 135 – *Hartz IV*). Obdobně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.) Ústavní soud jádro sociálního práva na přiměřené hmotné zabezpečení stanovil potřebou „zajištění určitého minimálního hmotného standardu postačujícího k vedení důstojného života“ (bod 54).

11. Dalším interpretačním vodítkem, k němuž může Ústavní soud přihlédnout při formulování esenciálního obsahu základního práva dle Listiny, je minimální rozsah základních práv vyplývajících z mezinárodních závazků České republiky. V tomto smyslu je nutno zdůraznit, že dostupnost zdravotní péče pro zranitelné skupiny osob je Výborem OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva (dále též „Výbor“) považována za minimální obsah práva na zdraví dle čl. 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále též jen „Pakt“), neboli jeho jádro (tzv. *minimum core obligation*). Jak Výbor deklaroval v Obecném komentáři č. 3, smluvní státy jsou vázány povinností zajistit alespoň minimální úroveň každého práva zakotveného v Paktu [viz Obecný komentář č. 3 Výboru ze dne 14. prosince 1990: Povaha závazků smluvních států (CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations)]. V Obecném komentáři č. 14 pak Výbor uvedl, že součástí minimálního obsahu práva na zdraví podle čl. 12 Paktu je i zajištění přístupu ke zdravotnickým zařízením, prostředkům a službám, a to bez jakékoli diskriminace, zvláště ve vztahu ke zranitelným a opomíjeným skupinám. V jádru práva na ochranu zdraví je podle Výboru mimo jiné zabezpečení rovnoměrné distribuce všech zdravotnických zařízení, prostředků i služeb a zajištění zdravotní péče pro děti a matky před porodem i po něm [viz Obecný komentář č. 14 Výboru ze dne 11. srpna 2000: Právo na nejvyšší dostupnou úroveň zdraví (CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health), § 43 a 44].

12. Zranitelnost konkrétní skupiny poživatelů sociálního práva je tedy relevantním faktorem při stanovení jádra práva. Stát má zvláštní odpovědnost za zajištění základních práv pro zranitelné skupiny, jejichž zájmy jsou více ohroženy. To ospravedlňuje i intenzivnější soudní přezkum kroků, které moc zákonodárná a výkonná pro zajištění práv těchto skupin osob přijmou. Smyslem stanovení jádra základního práva v kontextu testu racionality je právě stanovení míry intenzity soudního přezkumu.

13. Otázkou v nyní posuzovaném případě je, zda do jádra práva na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny spadá finanční dostupnost zdravotní péče pro konkrétní skupiny cizinců (narozené děti a těhotné ženy s dlouhodobým pobytem v České republice), tedy zhodnocení, zda se tento

požadovaný nárok dotýká jádra sociálního práva pro účely aplikování testu rozumnosti (viz bod 7 výše).

14. Jak Ústavní soud potvrdil již ve svých nálezech, součástí jádra práva na zdraví je dostupnost zdravotní péče pro pacienty [nález sp. zn. I. ÚS 246/98 ze dne 17. 3. 1999 (N 43/13 SbNU 313), bod 46; nález sp. zn. Pl. ÚS 19/13 ze dne 22. 10. 2013 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.), bod 66]. V nálezu ze dne 3. února 2016 sp. zn. I. ÚS 3599/15, bodu 31, Ústavní soud uvedl, že předpokladem reálného naplnění esenciálního obsahu práva na ochranu zdraví v jeho aspektu všeobecné dostupnosti zdravotní péče je i zajištění její dostupnosti finanční. Také ta proto musí být považována za součást podstaty a smyslu základního práva ve smyslu čl. 31 věty první Listiny.

15. Povinností státu je proto prostřednictvím nejrůznějších solidárních mechanismů zabezpečit ve vztahu ke svému obyvatelstvu určitou míru sociální jistoty a minimální rozsah plnění, které jsou nezbytné k vedení důstojného života. Takovým minimálním plněním, které je stát povinen garantovat, je podle našeho názoru i zajištění elementární zdravotní péče, kterou lze bezesporu považovat za jednu z nezbytných podmínek zachování lidské důstojnosti (obdobně viz rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva ve věci *FIDH proti Francii* ze dne 8. září 2004, č. 14/2003, bod 31). Zdravotní péči je totiž nutno vnímat nikoliv jako obyčejnou komoditu, přizpůsobující se podmínkám trhu, nýbrž jako speciální veřejně prospěšnou službu, nesoucí zvláštní morální hodnotu, jež vyžaduje, aby se na jejím přerozdělení podílela celá společnost za zachování principů vzájemnosti a solidarity [srov. Da Costa Leite Borges, Danielle: Making sense of human rights in the context of European Union health-care policy: individualist and communitarian views. *International Journal of Law in Context*, 7(3), 335–356 (2011), Cambridge University Press].

16. V nynějším nálezu je posuzována situace dvou skupin cizinců – těhotných žen a dětí. V kontextu poskytování zdravotní péče jde podle našeho názoru o zvlášť zranitelné skupiny osob, což dokládají i výše zmíněné mezinárodní standardy. Jak těhotné ženy, tak děti jsou považovány za zvlášť zranitelné i v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), včetně kontextu ochrany zdraví (viz rozsudek ESLP ve věci *Société de Conception de Presse et d'Édition et Ponson proti Francii* ze dne 5. 3. 2009 č. 26935/05, § 60, a *Shioshvili a ostatní proti Rusku* ze dne 20. 12. 2016 č. 19356/07, § 86). V těchto případech ESLP klade na stát zvýšené pozitivní povinnosti za účelem ochrany těchto osob. Ve věci *Shioshvili* ESLP dokonce shledal, že nezajištění odpovídající zdravotní péče, ubytování, jídla a další podpory u těhotné cizinky a jejích dětí po dobu dvou týdnů představovalo porušení zákazu nelidského a ponižujícího zacházení podle čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Úmluva“).

17. Ženy mají v době těhotenství a v poporodní době zvláštní potřebu zdravotní péče, která je nejen v jejich zájmu, ale i v zájmu jejich dětí. Rovněž úzkost a stres u těhotných žen mají, zejména v raných fázích těhotenství, negativní dopad i na dítě. I na novorozence má vliv emoční vyrovnanost matky. U cizinek zaměstnaných v České republice stresové situace mohou nastávat již z důvodů opakujících se pracovních poměrů na dobu určitou, spojených s nutností prodlužování pobytových oprávnění. Situace se podstatným způsobem může zhoršit, pokud žena otěhotní a ztratí práci, a v důsledku i její oprávnění k pobytu bude v ohrožení. Pokud v takové situaci žena navíc ztratí účast v systému veřejného zdravotního pojištění, dostává se náhle, prakticky ze dne na den, do velmi svízelné životní situace. Není vyloučeno, že tyto negativní dopady otěhotnění mohou některé ženy řešit až radikálními způsoby, jako například interrupcí. Potřeba zajištění finančně dostupné zdravotní péče pro těhotné ženy a děti je tedy zvlášť naléhavá.

18. Situace těhotných cizinek je také odlišná od ostatních skupin cizinců, neboť jejich možnost cestování může být omezena. Nelze tedy bez dalšího považovat návrat do domovského státu za vždy reálnou alternativu. Lze poukázat na rizikové těhotenství žalobkyně v případě projednávaném Městským soudem v Praze. Právě rizikové těhotenství může být jedním z faktorů znemožňujících ženě odcestovat z území České republiky.

19. Situace v případě dětí je obdobná. Děti navíc nejsou vůbec schopny si zdravotní péči zajistit samy a nemohou se ani rozhodnout a odcestovat za zdravotní péčí. Ve srovnání s ostatními skupinami osob se tedy nacházejí ve zvlášť zranitelném postavení již z důvodu svého věku a omezené samostatnosti.

20. Zvláštní zranitelnost těchto dvou skupin osob explicitě deklaruje sama Listina. Podle jejího ustanovení čl. 32 je zaručena zvláštní ochrana dětí a mladistvých (odst. 1) a zvláštní péče ženě v těhotenství (odst. 2).

21. Z těchto důvodů se tedy domníváme, že požadovaný nárok, tedy finanční dostupnost zdravotní péče pro děti a těhotné ženy, spadá do jádra práva na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny a práva na zvláštní ochranu těhotných žen a dětí podle čl. 32 Listiny. Vzhledem k tomuto závěru ve druhém kroku testu racionality je třeba právní úpravu tohoto nároku podrobit přísnějšímu soudnímu přezkumu a posoudit, zda právní úprava týkající se finanční dostupnosti zdravotní péče pro tyto skupiny osob je přiměřená ve vztahu k protichůdným legitimním zájmům.

III. Posouzení legitimitnosti protichůdných zájmů

22. Nyní posuzovaný návrh se domáhal určení, že skupiny cizinců, konkrétně děti a těhotné ženy s dlouhodobým pobytem, jsou účastny veřejného zdravotního pojištění, a za tím účelem se dožadoval zrušení

příslušných ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění, která upravují osobní rozsah veřejného zdravotního pojištění.

23. *Ratio* zákonného omezení osobního rozsahu systému veřejného zdravotního pojištění na občany České republiky, kteří splňují zákonem stanovené podmínky, a na některé další vybrané skupiny osob spočívá v ochraně finančních prostředků získaných od plátců pojištění tak, aby mohly být použity k úhradě zdravotní péče pojištěnců aktuálně čerpajících zdravotní péči. Cílem vyloučení některých skupin z tohoto systému je zabezpečit, aby ze systému nebyly odčerpávány finanční prostředky ve prospěch jiných než zákonem „preferovaných“ skupin osob, a tím tak zajistit jeho ochranu před potenciálním zneužitím ze strany osob, které do systému nepřispívají, nemají vztah k České republice a nespádají ani do žádné chráněné skupiny. Ochranu ekonomického fungování systému veřejného zdravotního pojištění lze považovat z hlediska ústavněprávního za cíl legitimní, jenž může aprobovat vyloučení některých skupin z tohoto systému za situace, kdy jde o úpravu i v jiných ohledech proporcionální. Takto lze systém chránit například před případy tzv. „turismu za účelem čerpání zdravotní péče“ ze strany osob nemajících žádný vztah k České republice, jež by účelově cestovaly na její území, aby využily místní zdravotní služby hrazené z veřejného zdravotního pojištění.

IV. Posouzení přiměřenosti právní úpravy

24. V rámci testu proporcionality Ústavní soud standardně posuzuje vhodnost, potřebnost a přiměřenost (proporcionalitu v užším slova smyslu) omezení základního práva. Při posuzování projednávané věci se však uvedený test neuplatní ve své úplné formě. Možnost aplikace všech tří kroků tohoto testu je totiž limitována v případech, kdy je třeba posoudit naplnění pozitivního závazku státu vyplývajících z ústavně zaručeného sociálního práva. V případě zkoumání splnění pozitivního závazku nelze zpravidla pojmově mluvit o zásahu do sociálního práva, jehož vhodnost a nezbytnost by bylo možno zkoumat. Navíc, je-li protichůdným zájmem ochrana veřejných finančních prostředků, bude omezení přístupu k čerpání těchto prostředků zpravidla opatřením způsobilym tohoto cíle dosáhnout, a kritérium vhodnosti proto bude vždy naplněno. Tak tomu je i v posuzovaném případě, kdy vyloučení některých skupin ze systému zdravotního pojištění lze považovat za prostředek způsobilý dosáhnout deklarovaného cíle, kterým je ochrana finančních prostředků kumulovaných v tomto systému.

25. Zodpovězení otázky potřebnosti omezení dotčeného sociálního práva však již nebude možné soudním výkladem provést. V rámci tohoto kroku Ústavní soud tradičně posuzuje, zda cíle sledovaného napadenou právní úpravou nelze dosáhnout jiným způsobem, jenž by byl k dotčenému

základnímu právu šetrnější. Je-li cílem omezení sociálního práva ochrana veřejných finančních prostředků, bude obvykle existovat mnoho alternativních způsobů, jak tohoto cíle dosáhnout. Každý z těchto způsobů však bude mít odlišný dopad na veřejné prostředky, a nebude proto zpravidla možné jednoznačně konstatovat, zda existuje prostředek, který by byl šetrnější a který by zároveň vedl ke stejnému výsledku. V projednávané věci si lze představit i jiné způsoby, jak zajistit ochranu ekonomického fungování veřejného zdravotního pojištění, než právě vyloučení určité skupiny cizinců z tohoto systému. Takto šetrněji by mohly být prostředky veřejného zdravotního pojištění chráněny například vyloučením pouze těch skupin cizinců, u nichž skutečně hrozí účelové zneužití tohoto systému, či vytvořením zvláštního pojistného systému pro osoby ze systému vyloučené. Jakého výsledku by bylo těmito prostředky dosaženo ve vztahu ke sledovanému cíli, lze však bez sofistikovanych ekonomických odhadů předpokládat pouze stěží. Z těchto důvodů nemůže být kritérium potřebnosti v projednávané věci předmětem přezkumu Ústavního soudu. Posouzení této otázky je v kompetenci zákonodávce.

26. Pro posouzení, zda právní úprava práva na finanční dostupnost zdravotní péče splňuje pozitivní závazky vyplývající pro stát z práva na ochranu zdraví posuzovaných skupin cizinců, bude tedy klíčový až třetí krok testu proporcionality, a to požadavek proporcionality v užším slova smyslu (k tomu srov. Kratochvíl, J. Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva? Právník č. 12/2015, s. 1052-1074). Na tomto místě Ústavní soud zvažuje, zda újma na základním právu pro jednotlivce není nepřiměřená ve vztahu k protichůdným veřejným zájmům, tj. zda u kolize mezi zájmem jednotlivce spadajícím pod dané základní právo a veřejným zájmem společnosti jako celku je nastavena spravedlivá rovnováha.

27. Pozitivním závazkem státu vyplývajícím ze sociálních práv je v prvé řadě povinnost přijmout taková opatření, která pomohou jednotlivcům dané právo požívat. V tomto případě jde o vytvoření systému financování zdravotní péče, který bude zajišťovat dostupnost zdravotních služeb. Jak bylo řečeno výše, tak u cizinců není stát ústavním pořádkem limitován, jaké konkrétní prostředky k zajištění této své povinnosti zvolí. Podle vyjádření vlády stát své závazky vůči cizincům v této oblasti splňuje tím, že jim zákonem stanovuje povinnost sjednat si komerční zdravotní pojištění, které jim má zajišťovat finanční dostupnost zdravotní péče. Domníváme se však, že zákonná úprava v zákoně o pobytu cizinců nezajišťuje finanční dostupnost zdravotních služeb cizinců dostatečným (přiměřeným) způsobem.

IV.1 Současná právní úprava zdravotního pojištění těhotných cizinek a dětí v zákoně o pobytu cizinců

28. Podle současné právní úpravy neexistuje zákonná povinnost zdravotních pojišťoven smluvní zdravotní pojištění s kýmkoliv uzavřít. Ačkoliv jsou pojišťovny (nad rámec soukromoprávní úpravy v občanském zákoníku) dle stanoviska České asociace pojišťoven (dále jen „ČAP“) limitovány ohledně nastavení např. minimální výše limitů pojistného plnění (§ 180j zákona o pobytu cizinců), konkrétní smluvní podmínky, včetně stanovení výše pojistného a vyluk z pojistného plnění, jsou v dispozici pojišťoven (stejně jako rozhodnutí o tom, zda s určitou osobou bude uzavřena pojistná smlouva či nikoliv). Zvláště v případě výše pojistného za komerční zdravotní pojištění cizinců je zřejmé, že právě s ohledem na jeho komerční charakter bývá výše pojistného stanovena tak, aby riziko vzniku pojistné události, jež je stěžejním kritériem při uzavření pojistné smlouvy, bylo pro pojišťovnu únosné (rozuměj ekonomicky přijatelné). Z uvedeného současně plyne, že vyšší rizika odpovídá i výše pojistného; to pak v případě určitých skupin osob, které vyžadují intenzivní – a tudíž i nákladnou – zdravotní péči (typicky právě ženy s rizikovým porodem či předčasně narozené děti), znamená, že tyto osoby nemusí, právě s ohledem na svůj zdravotní stav, na soukromé zdravotní pojištění dosáhnout.

29. ČAP ve svém stanovisku toliko odkázala na všeobecné obchodní podmínky jednotlivých pojišťoven, které nabízejí komerční zdravotní pojištění cizinců, jejichž součástí však nejsou údaje o výši pojistného. Na webových stránkách MAXIMA pojišťovny, a. s., která jako jediná z pojišťoven nabízejících komerční zdravotní pojištění cizinců zpřístupňuje na webových stránkách i údaje o výši pojistného, lze zjistit, že výše pojistného u tzv. komplexního zdravotního pojištění, zahrnujícího pojištění těhotenství, porodu a poporodní péče o novorozence, v případě těhotných žen – cizinek činí částku buď 48 000 Kč (s limitem pojistného plnění 100 tisíc Kč) nebo 54 000 Kč (s limitem pojistného plnění 500 000 Kč) (k tomu viz webové stránky <http://www.maximapojistovna.cz/zdravotni-pojisteni-cizincu/komplexni-zdravotni-pojisteni-cizincu>). Lze na okraj poznamenat, že v kauze O. B. posuzované obvodním soudem činily vynaložené náklady péče o novorozené dítě částku 682 158 Kč, takže ani maximálním limitem pojistného plnění by nebyly pokryty.

30. Skutečná výše pojistného u jiných komerčních pojišťoven může uvedené částky značně převyšovat, jak upozornila veřejná ochránkyně práv ve svém vyjádření. Všeobecné obchodní podmínky všech pojišťoven (až na výjimku představovanou shora citovanou pojišťovnou) navíc stanovují, že pojistné je hrazeno jednorázově. Výše pojistného a způsob jeho placení proto mohou pro mnohé osoby představovat jen stěží překonatelnou

překážku. Nicméně výši pojistného samu o sobě nepovažujeme za zásadní problém komerčního zdravotního pojištění.

31. Zásadnějším omezením reálné dostupnosti komerčního zdravotního pojištění je skutečnost, že pojišťovny mohou odmítnout uzavřít pojistnou smlouvu s cizincem, kterého považují za rizikového, a tedy nelukrativního pojištěnce. Získání komerčního zdravotního pojištění proto může být problémem pro řadu osob, které pro svůj zhoršený zdravotní stav vyžadují intenzivní zdravotní péči. Mezi takové osoby mohou spadat i předčasně narozené děti, děti s vrozenými vadami či ženy s rizikovým těhotenstvím. Je třeba zopakovat, že kontraktační povinnost zdravotních pojišťoven není zákonem stanovena, navzdory tomu, že cizincům pobývajícím na území České republiky je ze zákona uložena povinnost zajistit si zdravotní pojištění v zákonem stanoveném rozsahu. Ze strany státu tedy neexistuje garance toho, že bude komerční zdravotní pojištění konkrétní osobě skutečně přístupné.

32. Co se týče faktické dostupnosti komerčního zdravotního pojištění, lze v tomto ohledu poukázat na vyjádření veřejné ochránčyně práv, která potvrdila, že podmínky komerčního zdravotního pojištění cizince výrazně znevýhodňují, přičemž v některých případech jim buď zcela znemožňují uzavření pojistné smlouvy, nebo jim zabraňují v adekvátním čerpání pojistného plnění. Kromě absence kontraktační povinnosti ochránčyně rovněž poukázala na vyluky z pojistného plnění, které mohou spočívat například v neuhrazení pojistného plnění za události, jejichž příznaky a příčiny nastaly mimo dobu trvání pojištění. V souvislosti s těhotenstvím a porodem jsou dále problematické podmínky zavádějící čekací doby, podle nichž lze zdravotní péči v rámci zdravotního pojištění čerpat až po uplynutí stanovené doby od uzavření zdravotního pojištění. Tato doba činí pro zdravotní péči v těhotenství tři až osm měsíců a pro zdravotní péči související s porodem až osm měsíců. Pojišťovny mohou navíc uzavřenou pojistnou smlouvu snadno vypovědět, k čemuž může dojít právě za situace, kdy cizinec pojištění ze zdravotních důvodů nejvíce potřebuje. K tomu ochránčyně dodává, že komerční zdravotní pojištění není založeno na solidárním principu, a výše pojistného je tak závislá na míře pojistného rizika. To v praxi znamená, že nejvyšší pojistné budou odvádět osoby s největšími zdravotními problémy, osoby vyššího věku či těhotné ženy. Obdobné závěry dokládá například podnět Výboru pro práva cizinců ke zdravotnímu pojištění cizinců legálně pobývajících na území České republiky po dobu delší 90 dní, schválený usnesením Rady vlády České republiky pro lidská práva ze dne 7. října 2013 (dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/cinnost-rady/zasedani-rady/zasedani-rady-dne-7-rijna-2013-113071/>).

33. Potenciální možnost uzavřít komerční zdravotní pojištění, která však není ze strany státu jakkoliv garantována, není podle našeho názoru

dostatečnou zárukou dostupnosti zdravotní péče, a to zejména ve vztahu ke zranitelným skupinám cizinců, jako jsou těhotné ženy a děti. V jejich případě je totiž poměrně vysoká pravděpodobnost, že na uzavření pojistné smlouvy s ohledem na výši pojistného vůbec nedosáhnou nebo s nimi komerční zdravotní pojišťovny pojistnou smlouvu vůbec neuzavřou, případně ji uzavřou za takových podmínek (limity a vyluky z pojistného plnění), které této osobě nezajistí finanční dostupnost zdravotní péče. Nelze přehlédnout ani situace, kdy se odpovědná matka sice rozhodne pojistit a našetří si na to potřebné peníze, nicméně dojde k tomu, že porodí předčasně, než stihne pojištění uzavřít nebo než uplyne čekací doba pojištění. Přitom právě toto jsou situace, kdy porod i péče o novorozence jsou nejnáročnější. V takovém případě tedy matka ani rodina dítěte nic nezanedbaly, ale stejně pojištěny nebudou, což může vést právě ke statistickým dluhům a být pro rodinu finančně likvidační a pro matku v době vážných zdravotních komplikací a strachu o předčasně narozené dítě může přidat další stresující okolnosti vedoucí k řadě návazných zdravotních a psychických problémů.

34. V případě těhotné ženy, která je zaměstnankyní, a je tedy účastna veřejného zdravotního pojištění, je také nutno vzít v potaz, že nemůže předvídat, že s ní zaměstnavatel neuzavře novou pracovní smlouvu na dobu určitou, zvláště pokud nové smlouvy opakovaně v minulosti uzavíral. Jak vyplývá ze skutkových okolností případu, z něhož vzešel návrh městského soudu, tak cizinka byla řadou smluv na dobu určitou zaměstnána od roku 2008, přičemž naposledy jí bylo vydáno povolení k zaměstnání s platností do 31. ledna 2013; v průběhu roku 2012 otěhotněla a dne 17. prosince 2012 jí vznikla pracovní neschopnost z důvodu rizikového těhotenství. Z tohoto důvodu s ní zaměstnavatel odmítl prodloužit pracovní poměr, který skončil dnem 31. ledna 2013. Cizinka porodila dne 25. března 2013. Pokud by si tedy v lednu 2013 sjednala komerční zdravotní pojištění, tak i kdyby našla zdravotní pojišťovnu, která bude ochotna ji pojistit i v případě rizikového těhotenství, stejně by z důvodu čekací doby, která činí minimálně tři měsíce, nebyla do doby porodu ani při něm zdravotně pojištěna.

35. I v případě skutkových okolností popsanych v návrhu obvodního soudu je nutno dospět k závěru, že komerční zdravotní pojištění není dostatečným zajištěním finančně dostupné zdravotní péče. Matka dítěte byla účastna veřejného zdravotního pojištění z titulu svého zaměstnaneckého poměru v České republice. Neměla tedy žádný důvod sjednávat si paralelně komerční zdravotní pojištění pro sebe, které by pokrývalo jak ji, tak její případné dosud nenarozené dítě. V každém případě požadavek, aby tak učinila, považujeme za iracionální a zcela nepřiměřený. Nelze zaměstnané cizinky fakticky nutit, aby si zdravotní pojištění platily dvakrát. Přitom jiná alternativa, jak pojistit své dosud nenarozené dítě, neexistuje. Komerční pojišťovny nenarozené dítě, které nemá právní subjektivitu (viz § 23

občanského zákoníku), nepojišťují. Smlouvu lze uzavřít až po narození dítěte. Čili v případě narození dítěte cizince s dlouhodobým pobytem, která je účastna veřejného zdravotního pojištění, bude dítě každopádně několik dní po porodu nepojištěno, a narodí-li se s nějakým zdravotním hendikepem, je otázkou, zda je vůbec nějaká komerční zdravotní pojišťovna pojistí.

36. Z těchto důvodů dospíváme k závěru, že současná právní úprava zakotvující povinnost uzavřít komerční zdravotní pojištění má pro děti narozené na území České republiky a pro ženy, kterým byla účast na veřejném zdravotním pojištění ukončena z důvodu skončení pracovního poměru v době těhotenství, z hlediska zajištění finanční dostupnosti zdravotních služeb značná omezení a nedostatky, a nelze tedy bez dalšího dovodit, že toto právo plně naplňuje.

37. Je také třeba zdůraznit, že ani jeden z iniciačních případů nepředstavuje ojedinělou výjimku, nýbrž je projevem systémového nedostatku, který ve svém důsledku dopadá na celou řadu osob v obdobné životní situaci. Tato skutečnost vyplývá z vyjádření veřejné ochránkyně práv a lze ji doložit i řadou dalších vyjádření relevantních orgánů na mezinárodní i vnitrostátní úrovni.

38. Znepokojení nad situací migrantů dlouhodobě pobývajících v České republice stran jejich přístupu ke zdravotní péči vyjadřují kontrolní orgány mezinárodních lidskoprávních úmluv. Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva ve svých Závěrečných doporučeních České republiky ze dne 23. května 2014 vyjádřil své znepokojení nad tím, že cizinci bez trvalého pobytu, včetně legálně pobývajících cizinců s povoleným přechodným pobytem, nemají přístup do systému veřejného zdravotního pojištění, a současně negativně zhodnotil situaci, kdy tito cizinci nemají ani možnost dosáhnout na adekvátní komerční zdravotní pojištění. České republice doporučil, aby byl systém veřejného zdravotního pojištění zpřístupněn všem bez rozdílu [Závěrečná doporučení, 23. května 2014 (E/C.12/CZE/CO/2), bod 15].

39. Výbor pro práva dítěte v Závěrečných doporučeních České republiky vyjádřil nesouhlas s tím, že dětem cizinců je bráněno v přístupu k veřejnému zdravotnímu pojištění a je na nich požadováno, aby si zařídily soukromé zdravotní pojištění při vynaložení podstatně vyšších nákladů. Výbor negativně zhodnotil to, že děti cizinců, jež trpí vážnými onemocněními, jsou často odmítány soukromými poskytovateli zdravotního pojištění, a proto nemají přístup ke zdravotním službám a péči. Výbor Českou republiku vyzval, aby přijala nezbytná opatření a legislativní úpravy za účelem zajištění poskytování zdravotní péče dětem cizinců ve stejné kvalitě a na stejné úrovni jako občanům smluvní strany [viz Závěrečná doporučení, 57. zasedání, 30. květen až 17. červen 2011 (CRC/C/CZE/CO/3-4), body 53 až 54].

40. Také Výbor pro odstranění všech forem diskriminace žen České republiky doporučil, aby zajistila, že všechny cizinky a jejich děti dosáhnou na zdravotní pojištění a na finančně dostupnou zdravotní péči, nezávisle na jejich pobytovém statusu a zaměstnání [viz Závěrečná doporučení, 47. zasedání, 4. až 22. října 2010 (CEDAW/C/CZE/CO/5), odst. 32 až 33].

41. Na vnitrostátní úrovni současný stav dlouhodobě kritizují kromě veřejné ochránčyně práv také další subjekty, včetně Rady vlády pro lidská práva (usnesení Rady vlády pro lidská práva ze dne 7. října 2013 ke zdravotnímu pojištění cizinců, dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/cinnost-rady/zasedani-rady/zapis_RLP_1.doc.) a České lékařské komory (usnesení XXVI. sjezdu delegátů České lékařské komory konaného ve dnech 3. až 4. listopadu 2012 v Praze, bod 60, dostupné z: http://www.lkcr.cz/doc/clanky_file/xxvi-sjezd-clk-usneseni-99346.pdf). Systémového problému si je patrně vědoma i vláda, která dne 1. 12. 2014 usnesením č. 992 uložila ministru vnitra ve spolupráci s 1. místopředsedou vlády pro ekonomiku a ministrem financí a ministrem zdravotnictví vypracovat a vládě předložit do 30. září 2015 návrh nové právní úpravy povinného zdravotního pojištění cizinců. Následný návrh předložený ministrem vnitra, který z veřejného zdravotního pojištění naopak ještě další skupiny cizinců vyjmul, však nebyl vládou přijat (viz záznam z jednání schůze vlády České republiky konané 23. května 2016). Navzdory těmto výtkám, které svědčí o společenské závažnosti uvedeného problému, zůstává otázka přístupu cizinců dlouhodobě pobývajících v České republice ke zdravotní péči neřešena a zákonodárcem opomíjena.

42. Dále budeme pro přehlednost pokračovat v posuzování přiměřenosti právní úpravy u obou zkoumaných skupin zvlášť.

IV.2 Těhotné cizinky s dlouhodobým pobytem

43. Jak z návrhu městského soudu vyplynulo, napadená právní úprava zvlášť negativně dopadá na cizinky ze zemí mimo Evropskou unii, které v České republice pobývají na základě povolení k dlouhodobému pobytu, které však v průběhu svého těhotenství ztratily zaměstnání, přestože v minulosti přispívaly do systému veřejného zdravotního pojištění z titulu svého pracovního poměru [dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném zdravotním pojištění]. Tyto cizinky ukončením pracovního poměru „automaticky“ ztrácejí účast v systému veřejného zdravotního pojištění, a to právě ve chvíli, kdy jsou z důvodu svého těhotenství ve zvlášť zranitelném postavení a kdy lze čerpání zdravotní péče z jejich strany důvodně očekávat. Negativní dopady pocítí ještě příkrěji tehdy, pokud důvodem ukončení pracovního poměru bylo právě těhotenství. Taková situace, která nastala právě v případě projednávaném městským soudem, nebude neobvyklá. Pokud si zaměstnavatel není vědom své sociální odpovědnosti, tak z čistě ekonomického

pohledu lze chápat, že nebude nadále zaměstnávat osobu, která práci vykonávat nemůže.

44. Jak jsme již uvedli výše, k ukončení účasti ve veřejném zdravotním pojištění dochází za situace, kdy těmto osobám stát na zákonné úrovni nikterak negarantuje možnost uzavření komerčního zdravotního pojištění (absence kontraktační povinnosti zdravotních pojišťoven) – ačkoliv jim současně povinnost uzavření zdravotního pojištění výslovně stanoví zákon o pobytu cizinců – ani neposkytuje jinou záruku finanční dostupnosti zdravotní péče. Zákonodárce rovněž nezakotvuje žádnou ochrannou dobu, po kterou by bylo osobě, jež ztratila zaměstnání, umožněno setrvat v systému veřejného zdravotního pojištění tak, aby měla možnost si během ní uspořádat své poměry a zajistit si pro sebe dostupnost zdravotní péče jiným způsobem. Přitom je nutno vzít v potaz, že komerční zdravotní pojišťovny uplatňují různé dlouhé čekací doby (tři až osm měsíců) mezi uzavřením zdravotního pojištění a jeho účinností, což dále podporuje potřebu přechodného období, ve kterém si cizinka bude moci uzavřít komerční zdravotní pojištění, aby se eliminovalo nebezpečí, že se ocitne zcela bez zdravotního pojištění. Zároveň, jak bylo již řečeno výše, v mnoha případech nemožou cizinky očekávat, že po skončení pracovního poměru sjednaného na dobu určitou s nimi nebude uzavřena nová pracovní smlouva na dobu určitou. Je běžnou praxí, že s cizinci, u nichž neplatí zákaz řetězení smluv na dobu určitou podle § 39 odst. 2 zákoníku práce (viz odst. 3 tohoto ustanovení), jsou opakovaně uzavírány smlouvy na dobu určitou. Není rozumné po cizinkách požadovat, aby vždy s dostatečným předstihem před skončením pracovní smlouvy na dobu určitou preventivně uzavíraly komerční zdravotní pojištění pro případ, že by s nimi zaměstnavatel další smlouvu neuzavřel, a byly tak pojištěny zároveň v obou systémech.

45. Přitom existenci určité ochranné doby předpokládá čl. 16 odst. 2 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 130 o léčebně preventivní péči a dávkách v nemoci, publikované pod č. 537/1990 Sb., z něhož se podává, že přestane-li určitá osoba náležet do jedné skupiny chráněných osob (jinými slovy, přestane-li být zaměstnancem), další nárok na léčebně preventivní péči pro případ nemoci, který nastal, když ještě náležela do zmíněné skupiny, může být omezen na stanovenou dobu, která nebude kratší než dvacet šest týdnů.

46. Jak bylo již opakovaně zmíněno, těhotné ženy patří do zranitelné skupiny osob, jejichž potřeba dostupných zdravotních služeb je zvlášť náležitá, a závazky státu jsou tedy vůči této skupině vyšší. Článek 32 odst. 2 Listiny zaručuje všem ženám v těhotenství (bez ohledu na jejich státní občanství) zvláštní péči. Obdobná zvláštní ochrana žen z důvodu těhotenství či mateřství je pak zakotvena například v čl. 10 odst. 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, jenž mimo jiné

zaručuje matkám v průběhu přiměřeného období před a po narození dítěte zvláštní ochranu. Podle Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva jsou státy povinny zajistit přístup žen ke kvalitním a finančně dostupným zdravotním službám v oblasti sexuální a reprodukčního zdraví. V opačném případě nejsou respektovány zvláštní potřeby žen související s jejich mateřstvím a je dotčen i zákaz diskriminace u práva na ochranu zdraví [Obecný komentář č. 14 Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva ze dne 11. srpna 2000: Právo na nejvyšší dostupnou úroveň zdraví (CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health), § 21].

47. Obdobný požadavek zvýšené ochrany se nachází v článku 12 odst. 2 Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen (č. 62/1987 Sb.), který smluvním státům ukládá zajistit ženám příslušné služby v souvislosti s těhotenstvím, šestineděním a poporodním obdobím, přičemž dle potřeby budou tyto služby bezplatné, a rovněž zajistit odpovídající výživu během těhotenství a kojení. Máme tedy za to, že zvláštní péče o těhotné ženy ve smyslu čl. 32 odst. 2 Listiny musí být nutně vztažena též k zajištění adekvátní zdravotní péče, neboť je to právě zvýšená potřeba čerpání zdravotní péče v období těhotenství, porodu a mateřství, která staví těhotné ženy do výjimečně zranitelného postavení.

48. Těhotným ženám, které se ocitnou v popsané životní situaci (ztráty zaměstnání v době těhotenství), přitom nemusí být zajištěna finanční dostupnost ani elementární zdravotní péče. Ve věci projednávané Městským soudem v Praze šlo o dostupnost péče spojené s porodem. Zvláštní význam této péče zdůrazňuje kupříkladu čl. 24 odst. 2 písm. d) Úmluvy o právech dítěte, jenž ukládá smluvním státům povinnost zajistit odpovídající péči matkám před porodem i po něm. Lze přisvědčit názorům navrhovatele i veřejné ochránkyně práv, podle nichž finanční nedostupnost tohoto druhu péče může mít závažné důsledky pro matku i její dítě. Za podmínek, kdy je zdravotní péče pro nastávající matku finančně nedostupná, je podstatně omezena její svobodná volba okolností porodu, která je chráněna právem na soukromý a rodinný život [viz rozsudek ESLP ve věci *Ternovszky proti Maďarsku* ze dne 14. prosince 2010 č. 67545/09, nález Ústavního soudu ze dne 24. července 2013 sp. zn. I. ÚS 4457/12 (N 132/70 SbNU 221)]. V takové situaci totiž musí rodička volit mezi tím, zda podstoupí (fakticky nedobrovolně) domácí porod či zda sama uhradí všechny potřebné zdravotní výkony spojené s porodem a poporodní péčí. V případě, kdy zvolí cestu přímé úhrady, není schopna dopředu odhadnout, jaká bude celková výše nákladů a jak velkou finanční zátěží pro ni bude případný dluh, který jí takto vznikne. Celková částka za péči o ni a její dítě se totiž bude odvíjet od mnoha faktorů; v případě zdravotních komplikací se náklady mohou vyšplhat až na stovky tisíc korun, jak se tomu stalo

v případě projednávaném Obvodním soudem pro Prahu 6. Naopak zvolili z finančních důvodů domácí porod, vystavuje se tak rizikům, která by v některých případech mohla znamenat závažné ohrožení zdraví či dokonce života matky a dítěte. Omezení finanční dostupnosti zdravotní péče se tedy kromě samotné ochrany zdraví dotýká také dalších ústavně chráněných hodnot, jako je právo na život (čl. 6 Listiny, čl. 2 Úmluvy), právo na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí (čl. 7 odst. 1 Listiny) či právo na ochranu soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 Listiny, čl. 8 Úmluvy).

49. Zdůrazňujeme, že zvláštní péče je ústavně garantována všem těhotným ženám bez ohledu na jejich státní občanství či pobytový režim a stejně tak je všem těhotným ženám zaručeno právo na ochranu zdraví. Přesto souhlasíme, že při poměrování konkrétní intenzity omezení práva na ochranu zdraví je nutno přihlédnout rovněž k tomu, na jaké osoby toto omezení dopadá a z jakého titulu tyto osoby na území České republiky pobývají. V tomto smyslu je nicméně třeba poukázat na to, že finanční nedostupnost zdravotní péče není problémem týkajícím se výhradně osob, které na území České republiky pobývají krátkodobě, či dokonce nelegálně, a u nichž by mohly být záruky vyplývající z práva na ochranu zdraví oprávněně považovány za podstatně slabší. Současná právní úprava jde k tíži rovněž osobám, kterým svědčí povolení k dlouhodobému pobytu a které již mají těsnou vazbu na Českou republiku, byť dosud nedosáhly na pobyt trvalý. Jak vyplývá z § 42 a násl. zákona o pobytu cizinců, o povolení k dlouhodobému pobytu může požádat osoba, která na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než jeden rok, a trvá-li stejný účel pobytu; v některých specifických případech lze o povolení k dlouhodobému pobytu žádat také bez předchozí podmínky pobytu na vízum k pobytu nad 90 dní (studium, vědecký výzkum, společné soužití rodiny, rezident jiného členského státu Evropské unie nebo modrá karta). Naproti tomu o povolení k trvalému pobytu může cizinec (mimo některých zákonných výjimek) žádat až po pěti letech nepřetržitého pobytu na území (§ 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Je tedy zřejmé, že se finanční nedostupnost zdravotní péče může dotýkat široké skupiny cizinek, včetně těch, které v České republice dlouhodobě legálně pobývaly, a dokonce zde byly v systému veřejného zdravotního pojištění již několik let pojištěny (a odváděly pojistné), tak jak tomu bylo v případě projednávaném Městským soudem v Praze.

50. Současná situace je tedy taková, že po ukončení zaměstnání ztrácí těhotná cizinka ze země mimo Evropskou unii a bez trvalého pobytu v České republice okamžitě účast na veřejném zdravotním pojištění, a pakliže se jí nepodaří sjednat včas komerční zdravotní pojištění (což z důvodu čekacích dob je krajně pravděpodobné), je postavena před volbu, zda si veškerou zdravotní péči bude hradit přímou úhradou či zda se za účelem

čerpání zdravotní péče navrátí do svého domovského státu. Možnost navrátit se do domovského státu, kterou zdůrazňuje vláda ve svém vyjádření, může být relevantní za situace, kdy cizinec s ukončením své účasti na českém veřejném zdravotním pojištění již dopředu počítá, neboť si je vědom toho, že má pracovní smlouvu na dobu určitou, a je jeho povinností se této situaci přizpůsobit. Avšak právě u těhotných žen nelze požadavek na návrat do domovského státu paušalizovat, a to s ohledem na jejich zranitelné postavení, zvláštní péči, která je jim na ústavní úrovni garantována, a zejména s ohledem na zdravotní rizika, která s tím mohou být spojena. V tomto smyslu je nutno poukázat na rizikové těhotenství žalobkyně v případě projednávaném Městským soudem v Praze, neboť právě rizikové těhotenství může být jedním z faktorů znemožňujících ženě odcestovat z území České republiky. Je také nutno vzít v potaz možné rodinné zázemí, které cizinka v České republice má, především přítomnost otce dítěte. Rozdělení rodiny a odloučení těhotné ženy od svého partnera (otce dítěte) v době těhotenství by bylo nutno považovat za zvlášť závažný zásah do rodinného života.

51. Z těchto důvodů jsme dospěli k závěru, že s ohledem na značnou váhu zájmu těhotných cizinek na finanční dostupnosti zdravotní péče platná právní úprava zajišťuje právo na ochranu zdraví této úzce vymezené skupiny osob – cizinek, které v průběhu těhotenství ztratily účast na veřejném zdravotním pojištění z důvodu ukončení pracovního poměru podle § 3 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném zdravotním pojištění, nedostatečně. Existuje tedy silný zájem této skupiny cizinek, aby po nějakou ochrannou dobu po ztrátě zaměstnání zůstávaly účastny veřejného zdravotního pojištění, neboť pouze tímto způsobem lze při současné absenci jiných odpovídajících opatření zajistit dostatečnou úroveň finanční dostupnosti zdravotních služeb těhotných cizinek v období jejich zvláštní zranitelnosti.

52. Přesto je možné, že zájem této skupiny osob na pokračování účasti ve veřejném zdravotním pojištění může být převážen dostatečně silným protichůdným legitimním zájmem. Oproti zájmu těhotných cizinek stojí zájem společnosti na ochraně finančních prostředků získaných od plátců pojištění tak, aby mohly být použity k úhradě zdravotní péče pojištěnců aktuálně čerpajících zdravotní péči, a zajistit ochranu systému veřejného zdravotního pojištění před potenciálním zneužitím ze strany osob, které do systému nepřispívají a nemají vztah k České republice.

53. Podle našeho názoru však nebezpečí zneužití systému u této skupiny osob je minimální. Jde o cizinky, které v České republice získaly platné povolení k dlouhodobému pobytu s pracovním povolením. Primárním účelem jejich pobytu v České republice je tedy výdělečná činnost a těžko může jít o nějakou zdravotní turistiku za lepší zdravotní péči v době těhotenství.

54. Podstatné také je, že tyto ženy do systému veřejného zdravotního pojištění přispívaly. Čili nejde o čerpání prostředků ze systému, do kterého by výlučně přispívali jiní, a tato skupina by jen čerpala výhody. Jde naopak o osoby, které byly pro náš pracovní trh potřebné. Tyto ženy ztratí možnost čerpat prostředky ze systému veřejného zdravotního pojištění právě v momentě, kdy pomoc nejvíce potřebují, tedy v době těhotenství. Stát tedy na jedné straně umožní vstup cizinky na území, která zde pracuje a přispívá k hospodářství země, přispívá do systému veřejného zdravotního pojištění, avšak v momentě, kdy se dostane do finančních potíží způsobených ztrátou zaměstnání a potřebuje čerpat zdravotní péči, jí stát nijak nepomůže. Situace, kdy migrujícím pracovníkům je odmítána účast na veřejném zdravotním pojištění, může obecně vést k dalším negativním dopadům, jako jejich sociálnímu odloučení, chudobě, rozdělení rodiny či kriminalitě (viz Saul, B., Kinley, D., Mowbray, J. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases and Materials*. Oxford University Press, 2014, s. 669, s odkazy na stanoviska Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva). Dospíváme tedy k závěru, že legitimní zájem na zabezpečení finanční udržitelnosti systému má v konkrétním případě této úzce vymezené skupiny cizinek relativně malou váhu.

55. Na okraj poznamenáváme, že vyloučení některých osob ze systému veřejného zdravotního pojištění může ve svém důsledku paradoxně znamenat zátěž pro celý systém zdravotní péče. Cizinci, kteří nejsou vpuštěni do systému veřejného zdravotního pojištění, musejí uzavřít smluvní zdravotní pojištění a odvádět poměrně vysoké pojistné komerčním zdravotním pojišťovnám, které však – díky výlukám z pojistných plnění – část zdravotní péče poskytované smluvně pojištěným cizincům ve skutečnosti nemusí vždy hradit. Pokud tyto osoby nemají dostatečné finanční prostředky na přímou úhradu zdravotní péče, vzniká jim dluh, jenž negativně dopadá především na poskytovatele zdravotních služeb, kteří často své pohledávky vymáhají bezúspěšně. Finanční zátěž, která vzniká v případech, kdy cizinec není schopen čerpanou zdravotní péči uhradit, se tak přesunuje ze zdravotních pojišťoven na poskytovatele zdravotních služeb, potažmo na stát. Stát si přitom nechává ujít potenciální výtěžek pojistného, které by cizinec platil v případě, kdy by byl účasten v systému veřejného zdravotního pojištění, a který místo něj inkasují komerční zdravotní pojišťovny v rámci poskytování smluvního zdravotního pojištění.

56. Při posuzování, zda stát splnil svůj pozitivní závazek ze základního práva, jsou vedle finanční náročnosti požadované povinnosti relevantní i další kritéria, jako například rozsah jiné zátěže pro stát, která nemusí být pouze finanční, či to, zda namítaná povinnost je úzká a vymezená, či naopak široká a neurčitá (srovnej rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *A, B a C proti Irsku* ze dne 16. 12. 2010 č. 25579/05, § 248). Ani zde však

nedospíváme k závěru, že by ochranná doba pro těhotné zaměstnankyně představovala pro stát přílišné břemeno. Stanovení ochranné doby je jasné vymezený a úzký závazek. Zároveň v něm nespatřujeme ani žádnou zvláštní zátěž. Pokud cizinka doloží zdravotní pojišťovně své těhotenství, tedy informaci, kterou zdravotní pojišťovny zpravidla stejně mají, a skončí jí pracovní poměr, bude ji zdravotní pojišťovna považovat nadále po přesně stanovenou dobu za svou pojištěnku.

57. Při konečném vážení protichůdných zájmů dospíváme k závěru, že omezení práva na přístup k bezplatným zdravotním službám těhotných cizinek, které vyplývá z ukončení jejich účasti na veřejném zdravotním pojištění, není ve vztahu přiměřenosti s protichůdnými legitimními zájmy. Stav, kdy těhotné cizince, která pobývá na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu, skončí účast na systému veřejného zdravotního pojištění okamžikem ukončení jejího pracovního poměru, aniž by jí stát dostatečným způsobem zajistil finanční dostupnost zdravotní péče, a to alespoň v určité ochranné době po skončení jejího pracovního poměru, je tedy dle našeho názoru protiústavní. Napadená právní úprava způsobuje, že se dotčená cizinka v důsledku své životní situace (ztráta zaměstnání) náhle ocitne bez zdravotního pojištění, aniž by na této situaci mohla cokoliv změnit. Přitom jedinou možností, kterou český právní řád nabízí v případě neúčasti na veřejném zdravotním pojištění, je uzavření smluvního zdravotního pojištění, jehož dostupnost však není ze strany státu jakkoliv garantována. Nelze přitom rozumně požadovat, aby si takto dotčená osoba zajistila finanční dostupnost zdravotní péče jinak, mimo možnosti předpokládané českým právem. Na rozdíl od názoru většiny pléna dospíváme proto k závěru, že napadená právní úprava, v jejímž důsledku zaniká účast těhotných cizinek na veřejném zdravotním pojištění okamžitě dnem ukončení jejich zaměstnání, je v rozporu s jejich právem na ochranu zdraví dle čl. 31 věty první Listiny a také jejich právem na zvláštní péči podle čl. 32 odst. 2 Listiny.

IV.3 Děti osob, které jsou veřejně zdravotně pojištěny

58. Dítě narozené na území České republiky rodičům ze země mimo Evropskou unii, z nichž ani jeden nemá na území České republiky povolen trvalý pobyt, se nestane pojištěncem systému veřejného zdravotního pojištění, není-li jeho účast na tomto systému založena jiným právním předpisem (např. zákonem o azylu). Dítě tedy nezíská účast na veřejném zdravotním pojištění, i když jeden z jeho rodičů pobývá na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu a sám je účasten na systému veřejného zdravotního pojištění dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném zdravotním pojištění.

59. Souhlasně kvitujeme snahu obecných soudů těmto negativním důsledkům současné právní úpravy čelit novým výkladem zákonných ustanovení (viz rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 33 Cdo 2039/2015 ze dne 22. 9. 2016 zmíněný v bodě 108 nálezu). Uznáváme, že takový výklad je schopen napravit některé nedostatky současné právní úpravy dostupnosti zdravotní péče pro děti-cizince. Nedomníváme se však, že je tímto výkladem problém vyřešen zcela dostatečně.

60. Za prvé jde pouze o řešení dočasné, zpravidla na několik týdnů po narození dítěte – konkrétně do doby pravomocného rozhodnutí o žádosti o trvalý pobyt. Nelze totiž předpokládat, že by dětem rodičů s dlouhodobým pobytem byl v nějakém masovém měřítku udělován trvalý pobyt z humanitárních důvodů nebo důvodů hodných zvláštního zřetele. Půjde spíše o ojedinělé situace. Lze uvést, že i v případě dítěte z citovaného rozsudku Nejvyššího soudu byla žádost o trvalý pobyt zamítnuta. Tudíž jde o řešení pouze krátkodobé. Zároveň rodiče těchto dětí jsou fakticky nuceni podávat žádosti o trvalý pobyt pro své dítě, i když vědí, že jejich dítě požadavky pro trvalý pobyt nespĺňuje. Jde tedy o nesytemové řešení zatěžující správní orgány rozhodující o těchto žádostech.

61. Obdobně jako v případě těhotných žen se také v případě narozených dětí omezení přístupu ke zdravotní péči dotýká zvlášť zranitelné skupiny osob, které vyžadují zvláštní péči a u kterých může být finanční nedostupnost této péče značným rizikem. Dle čl. 32 odst. 1 Listiny je všem dětem a mladistvým přiznána zvláštní ochrana. Rovněž Úmluva o právech dítěte ve své preambuli uvádí, že dětství má nárok na zvláštní péči a pomoc a že také rodina, jako základní jednotka společnosti a přirozené prostředí pro růst a blaho všech svých členů a zejména dětí, musí mít nárok na potřebnou ochranu a pomoc. Článek 24 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte navíc dětem poskytuje zvláštní záruky stran realizace jejich práva na ochranu zdraví. Proto také zvláštní ochrana dětí musí být nutně vztažena k realizaci práva na ochranu zdraví. I když Pakt obecně nezakazuje veškeré odlišování na základě státního občanství, tak zejména u dětí je rozlišování na tomto základě podezřelé. Podle Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva všechny děti, bez ohledu na státní občanství, mají mimo jiné právo na vzdělání a na dostupnou zdravotní péči [Obecný komentář č. 20 Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva ze dne 2. července 2009: Zákaz diskriminace u hospodářských, sociálních a kulturních práv (CESCR General Comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights), § 30].

62. Silnou ochranu právu na zdraví garantuje dětem také Evropská sociální charta. Podle jejího ustanovení čl. 17 mají děti právo na sociální a hospodářskou ochranu. Podle výkladu Evropského výboru pro sociální práva (dále též jen „Evropský výbor“) k analogickému ustanovení Revido-

vané sociální charty není v souladu s tímto právem, pokud dětem cizincům byla proplácena zdravotní péče pouze v případech bezprostředního ohrožení života, a v jiných případech měly právo na účast ve veřejném systému hrazení zdravotní péče až po třech měsících pobytu v zemi. Tento nesoulad s chartou Evropský výbor shledal, i když šlo o děti nelegálních migrantů (rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva ve věci *FIDH proti Francii* ze dne 8. září 2004 č. 14/2003). Porušení charty v případě dospělých osob, pro které platil stejný režim, Evropský výbor neshledal. Toto stanovisko Evropského výboru ukazuje na velmi zvýšenou ochranu dětí v mezinárodním právu, které jsou považovány za zvláště zranitelnou skupinou, která není schopna si sama obstarat prostředky pro zajištění svých potřeb včetně zdravotní péče.

63. Tyto závěry o zvýšené ochraně dětí u práva na přístup ke zdravotní péči platí zejména u těch dětí, které kvůli svému nízkému věku či zhoršenému zdravotnímu stavu patří mezi ty nejzranitelnější a vyžadující nejvíce péče. Právě dostupnost poporodní péče o novorozené děti je v tomto ohledu nutno považovat za extrémně významnou. Nicméně, jak vyplývá z citovaných mezinárodních smluv i z čl. 32 odst. 1 Listiny, potřeba zvláštní ochrany se týká všech dětí.

64. Jsme přesvědčeni, že nelze rozumně vysvětlit nutnost odepření přístupu do systému veřejného zdravotního pojištění ve vztahu k dítěti, jehož rodič pobývá na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu a sám je v tomto systému pojištěn. Tím je totiž zcela opomíjena vazba mezi rodičem a dítětem, chráněná právem na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a ústavně garantovaná ochrana rodiny a rodičovství ve smyslu čl. 32 Listiny. Máme za to, že je-li rodič účasten na systému veřejného zdravotního pojištění, musí existovat pro jeho dítě reálná šance, aby mohlo na tomto systému rovněž participovat či aby mu byla zajištěna jiná adekvátní alternativa účasti na tomto systému. Lze poukázat na to, že koncept odvozeného pojištění, na jehož základě může z pojištění jedné osoby odvozovat nárok i další rodinný příslušník, není mezi okolními státy ojedinělý, nýbrž v současné době funguje například v Polsku či v Rakousku.

65. Za současné právní úpravy nelze za adekvátní alternativu ve vztahu k účasti na veřejném zdravotním pojištění považovat možnost sjednání komerčního zdravotního pojištění. Opět je totiž nutno zdůraznit problémy provázející sjednání komerčního zdravotního pojištění, které může být pro novorozené dítě (ale i dítě v pozdějším vývojovém období) obtížně dostupné, a to zejména za situace, kdy se u něj vyskytnou určité zdravotní komplikace. Při přímé úhradě zdravotní péče mohou přitom náklady dosahovat vysokých částek, což potvrzuje i případ projednávaný v řízení

před Obvodním soudem pro Prahu 6, kde žalovaná částka za poporodní péči o dítě činila 682 158 Kč s příslušenstvím. Považujeme za nepřiměřené, aby děti, u nichž alespoň jeden z rodičů má v České republice dlouhodobý pobyt a navíc je sám účasten v systému veřejného zdravotního pojištění, byly vystaveny takové finanční zátěži, způsobené odepřením jejich přístupu ke zdravotnímu pojištění.

66. Také na tomto místě je totiž třeba připomenout, že v případě projednávaném Obvodním soudem pro Prahu 6 jde o matku dítěte, která na území České republiky žije na základě povolení k dlouhodobému pobytu a sama přispívá do systému veřejného zdravotního pojištění; je tudíž vyloučeno, že by šlo o osobu, která by do České republiky přicestovala pouze za účelem čerpání zdravotní péče. Ani v tomto případě nelze spravedlivě požadovat, aby se tato osoba v souvislosti s očekávaným narozením potomka navrátila zpět do svého domovského státu jen z toho důvodu, že pro své dítě v České republice nemůže sjednat adekvátní zdravotní pojištění. Zároveň je opět třeba zdůraznit, že jde o děti rodičů, kteří do systému veřejného zdravotního pojištění přispívají, což obecně také snižuje váhu legitimního zájmu ochrany finanční udržitelnosti systému veřejného zdravotního pojištění.

67. Na základě těchto důvodů dospíváme k závěru, že konkrétní zájem na ochraně finančních prostředků státu nelze považovat za natolik závažný, aby mohl ospravedlnit takové omezení finanční dostupnosti zdravotní péče pro děti. Vyloučením dětí cizinců narozených na území České republiky matce s dlouhodobým pobytem, u kterých zároveň alespoň jeden z rodičů je v době narození účasten veřejného zdravotního pojištění podle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném zdravotním pojištění, ze systému veřejného zdravotního pojištění, vyplývající z § 2 odst. 1 a § 3 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění, za současné dlouhodobé neexistence jiných opatření, která by jim dostatečně zajistila finanční dostupnost zdravotní péče, způsobuje právní úprava porušení jejich práva na ochranu zdraví podle čl. 31 věty první Listiny a práva na zvláštní ochranu dětí podle čl. 32 odst. 1 Listiny.

Č. 70

K vymezení podmínek přípustnosti dovolání odkazem na judikaturu Ústavního soudu

Při vymezení podmínek přípustnosti dovolání ob stojí i poukaz na judikaturu Ústavního soudu zejména, jestliže z ní plyne i specifikace judikatury Nejvyššího soudu, za situace, kdy docházelo k názorovým střetům mezi Nejvyšším a Ústavním soudem.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Milady Tomkové (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka – ze dne 3. května 2017 sp. zn. I. ÚS 2135/16 ve věci ústavní stížnosti Tomáše Křepinského a Lenky Křepinské, zastoupených JUDr. Karlem Polákem, advokátem, se sídlem Sokolovská 95, Praha 8, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1381/2016-271 ze dne 13. 4. 2016, kterým bylo odmítnuto dovolání stěžovatelů, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a PRYVAL PRAHA, s. r. o., zastoupené Mgr. Markem Čechovským, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1381/2016-271 ze dne 13. 4. 2016 bylo porušeno právo stěžovatelů zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1381/2016-271 ze dne 13. 4. 2016 se ruší.

III. Náhrada nákladů řízení o ústavní stížnosti se stěžovatelům nepřiznává.

Odůvodnění**I. Vymezení věci**

1. Projednávanou ústavní stížností se stěžovatelé domáhají zrušení napadeného rozhodnutí, neboť se domnívají, že jím došlo k porušení jejich ústavně zaručených práv garantovaných čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“).

2. Jak vyplynulo z ústavní stížnosti, napadeného rozhodnutí a vyžádaného spisového materiálu, rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 3 č. j.

18 C 144/2012-193 ze dne 7. 11. 2014 bylo určeno, že společnost PRYVAL PRAHA, s. r. o., (vedlejší účastnice řízení před Ústavním soudem; v řízení před obecnými soudy v postavení žalobkyně) je vlastníkem blíže specifikované bytové jednotky s příslušným podílem na společných částech označených nemovitostí. Rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 25 Co 201/2015-228 ze dne 23. 7. 2015 byl prvostupňový rozsudek potvrzen.

3. Ústavní stížností napadeným usnesením Nejvyššího soudu (vydaným předsedou senátu) bylo odmítnuto dovolání stěžovatelů (v řízení před obecnými soudy v postavení žalovaných) jako vadné, neboť řádně nevymezili, v čem spatřují naplnění podmínek přípustnosti dovolání. Řádnému vymezení podle Nejvyššího soudu neodpovídala ani ta část dovolání, v níž odkazovali na judikaturu Ústavního soudu v řešení právní otázky nabytí vlastnického práva k nemovitosti na základě dobré víry v zápis v katastru nemovitostí. Podle Nejvyššího soudu by byla situace jiná, pokud by předpoklady přípustnosti byly vymezeny tak, že rozhodnutí odvolacího soudu závisí na vyřešení příslušné právní otázky, která sice byla již dovolacím soudem vyřešena, avšak podle názoru stěžovatelů (např. právě s odkazem na judikaturu Ústavního soudu, s níž podle přesvědčení stěžovatelů judikatura dovolacího soudu v řešení předmětné právní otázky není souladná) by měla být posouzena jinak.

4. Stěžovatelé následně podali ústavní stížnost, v níž namítají, že Nejvyšší soud odmítl jejich dovolání pro nesplnění požadavku, který zákon nestanoví, přičemž údajně dostatečně specifikovali, že v případě uzavření kupní smlouvy jednali v dobré víře, a výslovně upozornili, že odvolací soud upřednostnil ochranu vlastnického práva před ochranou dobré víry, což je v rozporu nejen s judikaturou Nejvyššího soudu, ale i Ústavního soudu.

II. Průběh řízení před Ústavním soudem

5. Ústavní soud vyzval účastníka a vedlejší účastnici řízení k vyjádření k ústavní stížnosti.

6. Nejvyšší soud ve vyjádření odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a zdůraznil, že dle jeho konstantní judikatury pro vymezení předpokladů přípustnosti, které je povinnou obsahovou náležitostí, nestačí toliko citace § 237 občanského soudního řádu či jeho části, nýbrž je nutné, aby dovolatel řádně vyložil, které z hledisek přípustnosti považuje za splněné a proč. Skutečnost, že má dovolatel na právní závěr odvolacího soudu jiný názor, nepředstavuje způsobilé vymezení přípustnosti. Nejvyšší soud dále ve vyjádření citoval judikaturu Ústavního soudu, podle níž „pokud Nejvyšší soud požaduje po dovolateli dodržení zákonem stanovených formálních náležitostí dovolání, nejedná se o přepjatý formalismus, ale o zákonem stanovený postup“ (usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1092/15 ze dne

28. 4. 2015; všechna usnesení Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>).

7. Vedlejší účastnice ve vyjádření uvedla, že s ohledem na datum doručení ústavní stížnosti existují pochyby o její včasnosti. V další části vyjádření pak vysvětluje, proč stěžovatelka nemohla být v době uzavření kupní smlouvy v dobré víře, resp. proč na projednávanou věc nedopadá judikatura Ústavního soudu v otázce dobré víry při nabytí od nevlastníka. Jak vedlejší účastnice uvádí, v daném případě nešlo o nabytí od nevlastníka, nýbrž o od počátku absolutně neplatný převod vlastnického práva k nemovitostem z vedlejší účastnice na stěžovatele, a to z důvodu, že kupní smlouva byla podepsaná osobou, která k tomu nebyla oprávněna. Z uvedených důvodů vedlejší účastnice navrhuje zamítnutí ústavní stížnosti.

8. Obdržená vyjádření nebyla stěžovatelům zaslána k replice, neboť ta by nemohla na (pro stěžovatele příznivém) výsledku tohoto řízení nic změnit. V konečném důsledku by tak stěžovatelům pouze neúčelně vzrostly náklady řízení, jejichž náhradu – neúspěšně – žádají po vedlejší účastnici.

9. Vzhledem k tomu, že k objasnění věci nebylo potřeba nařizovat jednání, rozhodl Ústavní soud bez jeho konání (§ 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

III. Předpoklady řízení před Ústavním soudem

10. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a contrario).

11. K pochybám vedlejší účastnice o včasnosti ústavní stížnosti Ústavní soud poznamenává, že ústavní stížnost sice skutečně byla doručena Ústavnímu soudu až dne 30. 6. 2016 (napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu bylo právním zástupci stěžovatelů doručeno dne 28. 4. 2016), ovšem dle přiložené obálky byla ústavní stížnost k poštovní přepravě podána již dne 28. 6. 2016, tedy při zachování dvouměsíční lhůty podle § 72 odst. 4 zákona o Ústavním soudu.

IV. Vlastní posouzení

12. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací přednesenou v ústavní stížnosti a s vyžádaným spisovým materiálem, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

13. Ústavními stížnostmi, jimiž stěžovatelé napadají rozhodnutí Nejvyššího soudu, kterým bylo dovolání odmítnuto jako vadné pro nesplnění

zákonných náležitostí, se Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zabýval. Ustáleně přitom konstatuje, že požadavek vymezit, v čem dovolatelé spatřují naplnění podmínek přípustnosti dovolání, jakož i následek nesplnění tohoto požadavku v podobě odmítnutí dovolání jsou souladné s ústavním pořádkem [viz namátkou usnesení sp. zn. I. ÚS 3762/16 ze dne 11. 4. 2017, sp. zn. III. ÚS 588/17 ze dne 14. 3. 2017, sp. zn. I. ÚS 323/17 ze dne 7. 3. 2017, sp. zn. III. ÚS 583/17 ze dne 7. 3. 2017, sp. zn. II. ÚS 1794/16 ze dne 7. 3. 2017, sp. zn. III. ÚS 2780/16 ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. III. ÚS 105/17 ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. II. ÚS 2671/16 ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. I. ÚS 2109/16 ze dne 22. 9. 2016, sp. zn. IV. ÚS 2728/16 ze dne 6. 9. 2016, sp. zn. II. ÚS 1291/16 ze dne 20. 6. 2016, sp. zn. IV. ÚS 1734/15 ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. IV. ÚS 1725/15 ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. II. ÚS 494/16 ze dne 19. 4. 2016, sp. zn. IV. ÚS 230/16 ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. III. ÚS 3794/15 ze dne 16. 2. 2016, sp. zn. III. ÚS 144/15 ze dne 19. 2. 2015, sp. zn. I. ÚS 3445/13 ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. IV. ÚS 789/14 ze dne 6. 5. 2014, sp. zn. III. ÚS 695/14 ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. IV. ÚS 3982/13 ze dne 12. 2. 2014, sp. zn. I. ÚS 3524/13 ze dne 21. 1. 2014, sp. zn. II. ÚS 3625/13 ze dne 14. 1. 2014, sp. zn. III. ÚS 3189/13 ze dne 7. 11. 2013 nebo nález sp. zn. II. ÚS 1966/16 ze dne 15. 3. 2017 (N 45/84 SbNU 527)].

14. V posledně citovaném nálezu Ústavní soud konstatoval, že „jednou z povinných náležitostí dovolání podle § 241a odst. 2 občanského soudního řádu je, že v něm musí být uvedeno, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání“, a dále že „k efektivnímu vyčerpání dovolání nedojde, bude-li podáno vadně, tedy aniž by obsahovalo zákonem stanovené náležitosti, jež jsou uvedeny v § 241a odst. 2 a 3 občanského soudního řádu“.

15. Ústavní soud v citované judikatuře vychází z toho, že dovolání je mimořádným opravným prostředkem, přičemž je v zásadě věcí zákonodárce, k nápravě jakých vad jej určí, a také (v určité souvislosti s tím) to, zda stanoví přísnější požadavky na jeho „kvalitu“, s čímž souvisí povinnost být v dovolacím řízení zastoupen kvalifikovanou osobou (advokátem), není-li dostatečně kvalifikován samotný dovolatel. Ústavní soud připustil (např. usnesení sp. zn. III. ÚS 506/17 ze dne 28. 3. 2017), že právní úprava klade na účastníky řízení relativně vysoké nároky, jde-li o řádné naplnění obsahových náležitostí dovolání; je ovšem třeba vzít v úvahu, že tomu tak není bezdůvodně (k tomu blíže např. usnesení sp. zn. III. ÚS 1675/14 ze dne 26. 6. 2014). Účastníci odvolacího řízení (potažmo jejich advokáti) mají ostatně k dispozici obsáhlou judikaturu Nejvyššího soudu, která se obsahovými náležitostmi dovolání a konkrétně problematikou vymezení jeho přípustnosti dle (před více než čtyřmi lety) novelizované úpravy podrobně zabývá. Pokud přesto dovolatelé svých povinností nedostojí, je dle uvedeného judikatury odmítnutí dovolání jako vadného souladné s ústavním pořádkem.

kem. Ústavní soud koneckonců v minulosti i ve vztahu k jiným procesním povinnostem konstatoval, že „[p]akliže má občanské soudní řízení sloužit k [nalézání hmotného práva a spravedlivému řešení sporů mezi účastníky], musí být civilní soudnictví funkční jako celek, což v první řadě předpokládá, že zákonodárce stanoví procesní pravidla, kterými se musí soudy i účastníci řízení řídit. Pokud tak účastníci v konkrétním případě nečiní, logickým a ústavně konformním důsledkem může být neúspěch ve sporu, a to bez ohledu na hmotné právo“ [nález sp. zn. I. ÚS 1944/15 ze dne 22. 9. 2015 (N 176/78 SbNU 617)].

16. V každém dovolání tedy musí být uvedeno, v čem dovolatel spatřuje naplnění podmínek přípustnosti tohoto mimořádného opravného prostředku. Pakliže není dovolání přípustné ze zákona v případech vyjmenovaných v § 238a občanského soudního řádu, bude toto vymezení ve smyslu § 237 občanského soudního řádu, zjednodušeně řečeno, spočívat ve formulování právní otázky významné pro napadené rozhodnutí odvolacího soudu a uvedení, jakým způsobem předmětnou právní otázku řeší judikatura Nejvyššího soudu. Podle uvedeného ustanovení je totiž dovolání přípustné, pokud napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené praxe Nejvyššího soudu nebo která v rozhodování Nejvyššího soudu nebyla dosud řešena, případně je Nejvyšším soudem řešena rozdílně (nejednotně). Dovolání je přípustné také tehdy, pokud je rozhodnutí odvolacího soudu v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu, ovšem tato judikatura by se měla změnit.

17. Jak již bylo řečeno, podrobnější návod, jak při formulování, v čem dovolatel spatřuje naplnění podmínek přípustnosti dovolání, postupovat, obsahuje bohatá judikatura Nejvyššího soudu. Např. v usnesení sp. zn. 30 Cdo 5248/2015 ze dne 25. 5. 2016 (jakož i v usnesení sp. zn. 23 Cdo 3562/2015 ze dne 9. 2. 2016 a v mnoha dalších rozhodnutích veřejnosti volně dostupných na internetových stránkách nsoud.cz) Nejvyšší soud k povinným náležitostem dovolání uvedl:

„V dovolání musí dovolatel vymežit předpoklady přípustnosti dovolání ve smyslu § 237 o. s. ř., tj. uvést v něm okolnosti, z nichž by bylo možné usuzovat, že by v souzené věci šlo (mělo jít) o případ (některý ze čtyř v úvahu přicházejících), v němž napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva: 1) při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu (v takovém případě je zapotřebí alespoň stručně uvést, od kterého rozhodnutí, respektive od kterých rozhodnutí se konkrétně měl odvolací soud odchýlit) nebo 2) která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena (zde je třeba vymežit, která právní otázka, na níž závisí rozhodnutí odvolacího soudu, v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena) nebo 3) která je

dovolacím soudem rozhodována rozdílně (zde je třeba vymezit rozhodnutí dovolacího soudu, která takový rozpor v judikatuře dovolacího soudu mají podle názoru dovolatele zakládat, a je tak třeba tyto rozpory odstranit) anebo 4) má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak (zde je zapotřebí vymezit příslušnou právní otázku, její dosavadní řešení v rozhodovací praxi dovolacího soudu a alespoň stručně uvést, pro jaké důvody by měla taková právní otázka být dovolacím soudem posouzena jinak).“

18. Ačkoli Ústavní soud dle výše uvedené judikatury považuje požadavek řádně vymezit, v čem dovolatel spatřuje naplnění podmínek přípustnosti dovolání, za ústavně konformní, přesto může odmítnutím dovolání pro údajnou absenci této náležitosti dojít k porušení základních práv dovoatelů. Tak např. v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1256/14 ze dne 18. 12. 2014 (N 234/75 SbNU 607) Ústavní soud Nejvyššímu soudu vytkl, že považoval za vadné dovolání, v němž dovolatel nepoužil spisové značky relevantních rozhodnutí Nejvyššího soudu. V nálezech sp. zn. II. ÚS 313/14 ze dne 15. 4. 2014 (N 59/73 SbNU 151) a sp. zn. I. ÚS 878/15 ze dne 16. 9. 2015 (N 171/78 SbNU 555) zase Ústavní soud vyjádřil požadavek na řádné odůvodnění usnesení, kterými Nejvyšší soud odmítá dovolání pro vady. Porušení základních práv stěžovatelů pak Ústavní soud konstatoval také tehdy, pokud Nejvyšší soud dovolání odmítl pro vady, kterými zjevně netrpělo [nálezy sp. zn. II. ÚS 3876/13 ze dne 3. 6. 2014 (N 113/73 SbNU 779), sp. zn. I. ÚS 962/14 ze dne 19. 8. 2014 (N 155/74 SbNU 323) nebo sp. zn. II. ÚS 312/15 ze dne 9. 2. 2016 (N 28/80 SbNU 375)].

19. Ústavní soud také ve svých rozhodnutích konstatoval, že zákon nestanoví konkrétní způsob, jakým má být v dovolání uvedeno, v čem dovolatel spatřuje naplnění předpokladů přípustnosti dovolání. Tyto skutečnosti z něj musí být seznatelné, mohou však být vyjádřeny v kterémkoliv jeho části (např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1966/16 ze dne 15. 3. 2017). Není proto nezbytně nutné, aby dovolatel výslovně použil určitou uvozující formulaci, z níž by vyplynulo, že se zabývá otázkou přípustnosti dovolání. Tento údaj může být v dovolání formulován v jakémkoliv jeho části a může mít jakoukoliv formu, jestliže z ní bude jednoznačně vyplývat, v čem dovolatel naplnění podmínek dovolání spatřuje. Jinými slovy, při posuzování obsahových náležitostí nesmí Nejvyšší soud postupovat přepjatě formalisticky a odmítnout dovolání jen z toho důvodu, že dovolatel určitou náležitost nevyjádřil zcela pregnančně.

20. Za splnění předmětné obsahové náležitosti na druhou stranu pochopitelně nelze považovat jakýkoli odkaz na judikaturu, který se v podání dovolatele objeví. Úlohou dovolacího soudu není, aby svým výkladem textu dovolání fakticky doplňoval, jeho náležitosti domýšlel a složitě bádal nad tím, které podmínky přípustnosti asi tak považoval dovolatel za naplněné.

Povinnost vymezit shledané podmínky přípustnosti je v zákoně již více než čtyři roky, daný zákonný požadavek není přehnaně komplikovaný a jakékoli nejasnosti lze vyřešit nahlédnutím do judikatury Nejvyššího soudu vztahující se k této otázce (viz výše). Stěží si lze představit advokáta či osobu s právním vzděláním, která by při míře pečlivosti, jež by odpovídala významu věci předkládané vrcholné soudní instanci, nedokázala formulovat dovolání v souladu se zákonnými požadavky.

21. V projednávané věci stěžovatelé na první straně dovolání (konkrétně v části nadepsané jako „odůvodnění dovolání“) konstatovali, že napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu. V daném odstavci není předmětná otázka specifikována a specifikována není ani praxe dovolacího soudu, od které se odvolací soud odchýlil. Stěžovatelé se následně v dovolání zabývají svou dobrou vírou a na straně 2 dovolání vysvětlují, že odvolací soud vycházel při vyvažování principu dobré víry a principu ochrany vlastnického práva z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3061/11 ze dne 13. 8. 2012 (N 138/66 SbNU 123), který byl ale údajně překonán nálezem sp. zn. I. ÚS 2219/12 ze dne 17. 4. 2014 (N 61/73 SbNU 163), podle něhož je nutno dát přednost dobré víře. Z toho důvodu se měl odvolací soud odchýlit od ustálené praxe. Pomineme-li nyní, že stěžovatelé pracovali s judikaturou Ústavního soudu, a nikoli soudu dovolacího (čímž se bude Ústavní soud zabývat záhy), je takové vymezení dle názoru Ústavního soudu dostačující, byť jej zdaleka nelze považovat za „učebnicové“ (naopak spíše za určité minimum). Dostatečnost takového vymezení ostatně nepopřel ani Nejvyšší soud, který spatřoval základní problém v odkazech pouze na judikaturu Ústavního soudu.

22. I touto otázkou, tedy zda lze za řádné vymezení podmínek přípustnosti považovat, pokud dovolatel ve svém dovolání pracuje (ve smyslu § 237 občanského soudního řádu) s judikaturou Ústavního soudu namísto judikatury Nejvyššího soudu, se Ústavní soud již v minulosti zabýval. V nálezu sp. zn. II. ÚS 2000/16 ze dne 6. 12. 2016 (N 235/83 SbNU 657) měl Ústavní soud oproti názoru Nejvyššího soudu za to, že pokud dovolatel v dovolání formuloval rozpor postupu odvolacího soudu se závazným právním názorem Ústavního soudu (vyplyvajícím z nálezu Ústavního soudu vydaného v téže věci, který údajně nebyl odvolacím soudem respektován po zrušení předchozího rozhodnutí a vrácení k dalšímu řízení), bylo tím obsahovým náležitostí učiněno zadost. V nálezu sp. zn. I. ÚS 3507/16 ze dne 21. 12. 2016 (N 251/83 SbNU 903) pak Ústavní soud uvedl, že pokud je dovolatelem citovaná judikatura Ústavního soudu přiléhavá a dostatečně konkrétní, jedná se o dostatečné vymezení podmínek přípustnosti navzdory absenci explicitní citace judikatury dovolacího soudu. Konečně v nálezu sp. zn. III. ÚS 1594/16 ze dne 1. 11. 2016 (N 205/83 SbNU 269) Ústavní soud

konstatoval, že i nerespektování jeho judikatury je relevantním hlediskem při posuzování přípustnosti ve smyslu § 237 občanského soudního řádu.

23. Je pravda, že § 237 občanského soudního řádu hovoří pouze o judikatuře dovolacího soudu. Nelze také přehlížet, že je to primárně Nejvyšší soud, jemuž jakožto vrcholnému soudnímu orgánu v civilních a trestních věcech (čl. 92 Ústavy České republiky) přísluší sjednocovat judikaturu [§ 14 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)]. Ústavnímu soudu naopak tato úloha zásadně nepřísluší, a to již proto, že mu zásadně nepřísluší ani samotný výklad podústavního práva. I ve věcech s ústavním přesahem to často může být právě Nejvyšší soud, který klíčové závěry Ústavního soudu „převede“ do řeči podústavního práva. Nelze tedy popřít určitou přesvědčivost argumentace Nejvyššího soudu, že judikatura Ústavního soudu je významná zejména až u dovolacího důvodu (tedy v samotné argumentaci, proč je napadené rozhodnutí odvolacího soudu nesprávné, proč by se měla dosavadní judikatura Nejvyššího soudu změnit atd.), přísně vzato však neslouží primárně k vymezení přípustnosti, jak jej vyžaduje § 241a odst. 2 občanského soudního řádu.

24. Na druhou stranu je ovšem nutno mít na paměti, že nálezy Ústavního soudu jsou závazné pro všechny orgány a osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky). Navíc existují právní otázky, ke kterým se dosud podrobněji vyjadřoval pouze Ústavní soud, a právě jeho judikatura tak je skutečně pro věc významná. Přípustnost dovolání u takové právní otázky sice lze formulovat jednoduše tak, že tato otázka dosud nebyla Nejvyšším soudem řešena, nicméně i z hlediska funkce požadavku vymezení přípustnosti (spočívající mimo jiné v tom, že po konzultaci relevantní judikatury se dovolatel např. rozhodne, že dovolání vůbec nepodá, neboť by nemělo šanci na úspěch, případně pokud jej podá, existuje určitý předpoklad, že po seznámení s judikaturou bude takové podání argumentačně kvalitnější) se lze domnívat, že vztažení přípustnosti k judikatuře Ústavního soudu je v takovém případě dostačující. Konečně není možno přehlížet, že právě prostřednictvím judikatury Ústavního soudu dovolatelé často dostatečně specifikují i judikaturu Nejvyššího soudu, což platí právě např. i v otázce střetu dobré víry a vlastnického práva v případech nabytí od nevlastníka. V řešení této otázky se totiž Ústavní soud a Nejvyšší soud dlouhodobě lišily a tento názorový střet byl všeobecně znám; pokud stěžovatelé citovali judikaturu Ústavního soudu k této věci a uvedli, že se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe, nemohly vzniknout pochybnosti o tom, jaká rozhodnutí Nejvyššího soudu byla dle stěžovatelů v otázce vymezení přípustnosti podstatná, byť nebyla konkrétně vyjmenována (lze samozřejmě namítat, že v době podání dovolání ještě nebyla judikatura Nejvyššího soudu, která by

názor Ústavního soudu respektovala, ustálená, ale to už není otázka vad dovolání a Nejvyšší soud není tímto vymezením vázán).

25. Je tudíž nutno uzavřít, že stěžovatelé v dovolání řádně vymezili, v čem spatřují podmínky přípustnosti dovolání, a odmítnutím takového dovolání jako vadného došlo k porušení jejich práv na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.

26. Ústavní soud nepřehlédl, že Nejvyšší soud nad rámec odmítnutí dovolání pro vady v napadeném rozhodnutí vysvětlil, že stěžovateli citovaná judikatura Ústavního soudu není pro řešení věci relevantní, neboť dopadá na jiné situace. Uvedení tohoto *obiter dicti* samozřejmě není samo o sobě protiústavní, naopak může sloužit neúspěšným dovolatelům jako jistý podklad při zvažování dalšího procesního postupu (např. zda skutečně má význam podávat proti procesnímu rozhodnutí Nejvyššího soudu ústavní stížnost, pokud by to vedlo jen k prodloužení řízení bez reálné šance na konečný úspěch ve věci). Avšak pokud se stěžovatelé rozhodnou ústavní stížnost podat a touto ústavní stížností – petitem i argumentačně – míří jen proti závěru Nejvyššího soudu, že dovolání bylo vadné, nebude obvykle mít Ústavní soud jinou možnost než se zabývat právě touto otázkou. Pokud by totiž za těchto okolností Ústavní soud s ohledem na uvedené *obiter dictum* ústavní stížnost odmítl (např. se závěrem, že odvolací soud postupoval správně), mohlo by se jednat jednak o postup překvapivý (stěžovatelé si byli vědomi důvodů odmítnutí dovolání a právě ve vztahu k nim formulovali svou ústavní stížnost), jednak by teoreticky mohlo dojít i k porušení práva na zákonného soudce, neboť rozhodnutí o odmítnutí pro vady může (a tak se v projednávané věci stalo) vydávat předseda senátu, případně jeho pověřený člen (§ 243f odst. 2 občanského soudního řádu), zatímco odmítnutí z meritorních, resp. kvazimeritorních důvodů přísluší senátu (a je potřeba souhlasu všech jeho členů, viz § 234c odst. 2 občanského soudního řádu).

V. Závěr

27. S ohledem na výše uvedené zjištění, že usnesením Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1381/2016-271 ze dne 13. 4. 2016 bylo porušeno právo stěžovatelů zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, Ústavní soud v souladu s § 82 zákona o Ústavním soudu podané ústavní stížnosti vyhověl a toto rozhodnutí zrušil podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

28. Stěžovatelé požadovali, aby Ústavní soud uložil vedlejší účastníci řízení povinnost nahradit jim náklady řízení před Ústavním soudem. Náklady řízení před Ústavním soudem si ovšem zásadně nese každý z účastníků i vedlejších účastníků sám (§ 62 odst. 3 zákona o Ústavním soudu); pouze v odůvodněných, výjimečných případech lze podle výsledku řízení

uložit některému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi povinnost nahradit jinému náklady řízení (§ 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu). Stěžovatelé nevysvětlili, v čem spatřují důvody pro použití tohoto výjimečného institutu, přičemž ani Ústavní soud takové důvody neshledal. Jak ostatně vyplývá z odůvodnění tohoto nálezu, k porušení práv stěžovatelů došlo nesprávným procesním postupem Nejvyššího soudu, který nemohla vedlejší účastnice ovlivnit. Pochybení Nejvyššího soudu pak nelze považovat za natolik závažné, aby vedlo k jeho povinnosti uhradit stěžovatelům náklady řízení. Nejvyšší soud postupoval dle doslovného znění zákona, nejednalo se např. o úmyslné obcházení či ignorování zákonné úpravy, případně judikatury Ústavního soudu, která se vesměs vyvíjela a pohříchu nadále vyvíjí až po vydání napadeného usnesení. Tomuto návrhu stěžovatelů proto Ústavní soud nevyhověl.

Č. 71

K podmínkám navrácení dítěte do místa obvyklého bydliště při jeho protiprávním přeshraničním přemístění

Aplikace čl. 13 písm. b) Úmluvy o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí ze dne 25. 10. 1980 (tzv. Haagské úmluvy; publikované pod č. 34/1998 Sb.), podle něhož soudní orgán není povinen nařídít neprodleně navrácení dítěte přeshraničně neoprávněně odebraného či zadrženého z místa jeho obvyklého pobytu, jestliže je zde vážné nebezpečí, že návrat by dítě vystavil fyzické nebo duševní újme nebo je jinak dostal do nesnesitelné situace, by měla přicházet v úvahu pouze ve výjimečných případech. To nicméně nezabavuje soudy povinnosti důkladně, na základě zvážení konkrétních okolností věci zkoumat podmínky pro případné naplnění díkce tohoto ustanovení.

Odvolací soud sice správně nespátroval naplnění těchto podmínek v nestabilní bezpečnostní situaci ve Francii či ve způsobu života a školního vzdělávání místní židovské komunity, k níž matka dítěte patří, pokud však lékařské zprávy vyslovují jednoznačné závěry o riziku těžké traumatizace dítěte a ohrožení jeho duševního vývoje, pak soud, měl-li pochybnosti o jejich vypovídací hodnotě, měl si vyžádat další odborná vyjádření či zadat vypracování znaleckého posudku. Skutečnost, zda je dítě léčeno, či nikoliv, není přitom z hlediska aplikace čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy určující, což se nepřimo podává i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (*Macready proti České republice*).

Odvolací soud tak bez dostatečné důkazní opory, že hrozba fyzické nebo duševní újmy nebo či vystavení nezletilého nesnesitelné situaci v případě jeho návratu do Francie nedosahuje intenzity, kterou předpokládá čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy, zjevně upřednostnil požadavek na restriktivní využití citovaného článku před zájmy nezletilého, čímž porušil právo stěžovatele (a ve svém důsledku i nezletilého) na spravedlivý proces, zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) a soudců Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 9. května 2017 sp. zn. II. ÚS 378/17 ve věci ústavní stížnosti 1. J. J. J., zastoupeného JUDr. Ing. Ivanou Spoustovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Křemencova 1/185, Praha 1, a 2. nezletilého D. Š. J., zastoupeného JUDr. Petrem Schlesingerem, advokátem, se sídlem Bratčice 137, adresa pro doručování Slovákova 279/11, Brno-Veverí, proti rozsudku Krajského

soudu v Brně ze dne 18. 10. 2016 č. j. 20 Co 337/2016-277 a proti rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 26. 7. 2016 č. j. 40 Nc 2502/2016-209, jimiž bylo 1. stěžovateli nařízeno navrácení nezletilého do místa jeho obvyklého bydliště ve Francii, za účasti Městského soudu v Brně a Krajského soudu v Brně jako účastníků řízení a E. J. L., zastoupené JUDr. Věrou Škvorovou, advokátkou, se sídlem Francouzská 4, Praha 2, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 18. 10. 2016 č. j. 20 Co 337/2016-277 a rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 26. 7. 2016 č. j. 40 Nc 2502/2016-209 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 10. 2016 č. j. 20 Co 337/2016-277 a rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 26. 7. 2016 č. j. 40 Nc 2502/2016-209 se ruší.

Odůvodnění

I. Argumentace stěžovatele

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 6. 2. 2017, která po formální stránce splňuje náležitosti požadované zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), navrhl stěžovatel č. 1 (dále jen „stěžovatel“) zrušení v záhlaví uvedených rozsudků z důvodu tvrzeného porušení jeho základních práv zaručených v čl. 10 odst. 2, čl. 14 odst. 4, čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), v čl. 6 odst. 1 a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a v čl. 3 odst. 1 a 2 a čl. 18 Úmluvy o právech dítěte.

2. Konkrétní porušení ústavně zaručených práv spatřuje stěžovatel především v tom, že v předcházejícím řízení nebyla zachována rovnost účastníků, zejména nezletilého, který nebyl právně zastoupen, a jeho názor byl zjištěn bez přítomnosti opatrovníka i důvěrníka dítěte za přítomnosti pro něj cizí osoby, ke které si nemohl vytvořit během výslechu pozitivní vztah. Soudy obou stupňů taktéž ignorovaly předložená varování a důkazy, neprozkoumaly řádně podmínky návratu nezletilého, a ačkoliv k tomu navržené důkazy byly odvolacím soudem provedeny, v odůvodnění jeho rozhodnutí byly pouze vyjmenovány, aniž by soud doložil, jaké skutečnosti vzal z takto provedených důkazů za prokázané a jak se následně promítly do jeho zjištění o skutkovém stavu; odůvodnění odvolacího soudu je proto v tomto směru nepřezkoumatelné. Soudy taktéž nepodmínily či nezajistily nařízený návrat

nezletilého žádnými zárukami. Stěžovatel je přesvědčen, že soudy nesprávně posoudily tzv. obvyklé bydliště dítěte, když nezohlednily skutečnost, že obvyklé bydliště bylo dítěti shodnou vůlí obou rodičů založeno v České republice, kde je nezletilý plně etablován, má k tomuto místu vztah domova, nachází se zde jeho nejbližší rodina, tedy otec a prarodiče jak ze strany matky, tak ze strany otce, má zde kamarády a příslušné sociální vazby spojené s plněním povinné školní docházky, žila zde i matka nezletilého, která projevovala vůli se sem vrátit. Stěžovatel poukazuje na skutečnost, že se soudy nezabývaly jeho námitkou, že návrat by nezletilého vystavil fyzické a duševní újmě a dostal jej do pro něj nesnesitelné situace, a neřešily materiální podmínky, ve kterých by dítě po soudem nařízeném navrácení žilo, neboť stěžovatel neumí francouzsky a momentálně nesežene ve Francii zaměstnání a matka žije především z milodarů a sociálních dávek. Soudy dle stěžovatele ani nezohlednily odborná vyjádření pedopsycholožky a pedopsychiatričky, že chlapec prožil traumatické zážitky v době, kdy mu matka neumožňovala kontakt s otcem, a že aktuálně není návrat nezletilého možný. Stěžovatel současně upozorňuje, že hrozí, že se ve Francii nezletilý ocitne rukojmím matky, která je pod vlivem ortodoxní židovské skupiny, ve které žije. Stěžovatel je proto přesvědčen, že soudy posoudily danou věc v rozporu s nejlepším zájmem dítěte. Tyto své závěry následně stěžovatel v odůvodnění ústavní stížnosti podrobně rozvádí.

II. Vyjádření účastníků a dalších vyzvaných

3. Ve smyslu § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu umožnil Ústavní soud účastníkům řízení i matce nezletilého, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti.

4. Krajský soud v Brně se ve vyjádření k ústavní stížnosti zásadně neztotožnil s důvody, které jsou v ústavní stížnosti nastíněny. Argumenty stěžovatele považuje soud za zčásti vyplývající z neznalosti dané problematiky, zčásti pak za projevy ryze emocionální. Soud předložil v rámci svého vyjádření právní rozbor, ve kterém se podrobně věnuje otázce formulace místa obvyklého bydliště dítěte, které bylo zvoleno s ohledem na nejlepší zájmy dítěte a odráží zohlednění faktického stavu. V této souvislosti odkazuje soud na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, Soudního dvora Evropské unie a komentářovou literaturu. Dále se soud věnuje pojmu zájem dítěte a zdůrazňuje, že tento nemůže tvořit podklad pro rozhodnutí soudu bez dalšího tam, kde je dána jednoznačná právní úprava. Například vztah dítěte k jednomu z rodičů ani přání dítěte tedy nemohou být na překážku rozhodnutí o navrácení dítěte. Dojde-li k protiprávnímu přemístění či zadržení dítěte, daný komplex právních předpisů má za cíl zajistit, že nikdo nemůže těžit ze svého protiprávního chování či jednání, a rodič, který dítě nezákonně přemístil či zadržel, je tedy nucen prostřednictvím

zásahu státní moci dítě bezodkladně navrátit do jeho původního bydliště. Dítě se přitom zásadně nenavrací k druhému z rodičů (do jeho rukou), ale navrací se do místa obvyklého bydliště. Pokud jde o odepření návratu dítěte z důvodů Haagskou úmluvou či nařízením Rady (viz níže) presumované „fyzické nebo duševní újmy“, případně „nesnesitelné situace“, odvolací soud vždy pečlivě zvažuje naplnění těchto (tvrzených) okolností, přičemž vychází z lékařských zpráv a důkazů, které tu byly ke dni jeho rozhodnutí, nikoliv z písemností zajištěných po rozhodnutí odvolacího soudu. Ty přicházejí k důkazu až v řízení o výkon rozhodnutí a mohou představovat důvody pro odepření, resp. zastavení výkonu rozhodnutí. V žádném případě nemůže tyto důvody pro zamítnutí návrhu na navrácení dítěte naplňovat přetrvávající negativní vztah rodičů po rozhodnutí odvolacího soudu, eskalace napětí mezi rodiči, negativní postoj dítěte k druhému z rodičů a snad ani případný neúspěch případových konferencí na půdě Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí. Z rozhodovací praxe odvolacího soudu v letech přibližně 2004 až 2017 lze přitom vysledovat, že odvolací soud přistoupil k odepření návratu povýtce ze zdravotních důvodů na straně dítěte jen v situacích, kdy byla dítěti ošetřujícím odborným lékařem s příslušnou specializací stanovena jednoznačná a pochybnosti nepřipouštějící diagnóza (například porucha hybnosti, porucha autistického spektra, porucha přizpůsobení atp.) s nepříznivou prognózou. Odvolací soud v takových případech nechával vypracovat k odstranění pochybností dokonce konziliárním týmem znalců znalecký posudek, nespokojil se v žádném případě s odvolatelem vyžádanou zprávou od ambulantního psychologa, zprávami dobročinných a charitativních organizací na pomoc dětem k tvrzeným projevům separační úzkosti u dítěte atp. V projednávané věci nebylo žádné takové zdravotní postižení dítěte (spojené navíc s trvalou medikací) tvrzeno.

5. Městský soud v Brně plně odkazuje na obsah odůvodnění napadených rozsudků.

6. Kolizní opatrovník JUDr. Petr Schlesinger ve vyjádření k ústavní stížnosti konstatoval, že ji považuje za důvodnou. Kolizní opatrovník zejména poukazuje na nesprávné posouzení otázky obvyklého bydliště nezletilého, pochybení soudů při zjišťování a hodnocení názoru nezletilého při jednání soudu prvního stupně dne 2. 6. 2016 a na nepřihlédnutí k důvodně hrozícím následkům změny místa bydliště nezletilého jeho vydáním do Francie do obce S. L. matce, která navíc prokazatelně není osobou způsobilou o nezletilého řádně pečovat a vytvořit mu prostředí potřebné pro jeho řádný a zdravý vývoj.

7. Matka nezletilého (dále také jen „matka“) uvádí, že stěžovatelem tvrzené skutečnosti jsou zkreslující a účelové, a to zejména pokud jde o nájemní smlouvu na byt v Praze, kterou stěžovatel uzavřel sám, tuto smlouvu nikdy nepodepsala. V řízení před soudy bylo také vyvráceno tvrzení

stěžovatele, že dne 21. 8. 2015 nepodepsal předloženou listinu v hebrejském jazyce, která je prohlášením o navrácení nezletilého do místa obvyklého bydliště. Naopak veškeré důkazy týkající se doložení fakticity obvyklého pobytu nezletilého na území Francie v obci S. L. byly ze strany matky nezletilého řádně doloženy. Matka nezletilého zdůrazňuje, že to byl stěžovatel, kdo vytrhl nezletilého z péče jeho matky a činí veškeré kroky výhradně za účelem řešení manželských rozporů. Stěžovatel přitom dlouhodobě znemožňuje matce kontakt s nezletilým, jak je nařízen unesením Městského soudu v Brně ze dne 14. 3. 2016 č. j. 40 Nc 2502/2016-10, a to prostřednictvím Skype, popř. telefonicky, každý den v době od 18:30 do 19:30 hodin místního střeoevropského času po dobu 30 minut. Stěžovatel současně s nezletilým dlouhodobě, již více jak rok a půl, manipuluje a štvře jej proti matce, což dle jejího názoru naplňuje skutkovou podstatu psychického týrání nezletilého. Matka nezletilého opakovaně žádala stěžovatele o navrácení nezletilého do místa jeho obvyklého bydliště ve Francii, S. L., tento však na její výzvy nereagoval. Matka nezletilého se také opakovaně pokoušela s nezletilým spojit z důvodu udržování kontaktu, jak bylo dohodnuto na případové konferenci Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí dne 28. 11. 2016, stěžovatel jí však toto neumožnil. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nenavrátil nezletilého do místa obvyklého bydliště ve lhůtě stanovené napadeným rozsudkem Městského soudu v Brně, rozhodla se matka k realizaci převzetí nezletilého, nezletilého však nenalezla ani na adrese stěžovatele, ani na adrese jeho matky. Tuto skutečnost sdělila Policii České republiky i orgánu péče o dítě. Matka nepovažuje takové jednání stěžovatele, který donutil nezletilého skrývat se před svou vlastní matkou, za řádný výkon rodičovské péče. To platí i pro skutečnost, že stěžovatel omluvil docházku nezletilého ze školní výuky v období od 16. 1. 2017 do 28. 2. 2017, údajně pro psychosomatické potíže. Stěžovateli přitom namísto skrývání nezletilého před matkou a úřady nic nebránilo navrátit se do Francie spolu s nezletilým a domáhat se svých rodičovských práv před opatrovníckým soudem ve Francii. Stěžovatel dlouhodobě ve Francii žil, ovládá daný jazyk a má zde i vazby z minulosti, návrat pro opatrovnícké řízení by tedy pro něj nebyl žádnou újrou. Matka nezletilého závěrem (a taktéž v doplnění svého vyjádření) poukazuje na skutečnost, že stěžovatel k újmě práv nezletilého a pouze za účelem řešení svých osobních problémů celou kauzu opakovaně medializuje, a to i poté, co mu toto bylo zakázáno usnesením Obvodního soudu pro Prahu 1, navíc jsou články opakovaně doprovázeny fotografiemi nezletilého. Takovým jednáním stěžovatel porušuje práva nezletilého zaručená čl. 16 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Matka nezletilého nesouhlasí s odkladem vykonatelnosti napadených rozhodnutí, ke kterému přistoupil Ústavní soud, a domáhá se proto zrušení usnesení, kterým byla vykonatelnost napadených rozsudků odložena. Své vyjádření doplnila

matka nezletilého podáním ze dne 27. 7. 2016, ve kterém se vyslovuje k aktuální problematické situaci, pokud jde o styk (i přes zařízení Skype) s nezletilým, když tento je monitorován jak otcem, tak ojedinele i zařízením Area Fausta, s nímž si matka nepřeje komunikovat. Matka současně sděluje, že má již pro realizaci asistovaných kontaktů s nezletilým zajištěno centrum Diakonie, Belgická 22, Praha.

8. Z vlastní iniciativy se na Ústavní soud obrátil Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí (dále také jen „Úřad“), který uvedl, že do 31. 8. 2015 měl dle dohody s matkou stěžovatel navrátit nezletilého do místa jeho bydliště ve Francii, nestalo se tak a od této doby se nezletilý nachází ve faktické péči stěžovatele, který je tedy v této chvíli jeho primárním pečovatelem. Kontakt s matkou probíhá sporadicky formou telefonních hovorů a Skype kontaktů, osobních kontaktů proběhlo od doby zadržení nezletilého pouze několik. Na základě zpráv organizace pro zajištění asistovaných kontaktů rodičů s dětmi Area Fausta se Úřad domnívá, že v současné chvíli není v zájmu nezletilého, aby se navracel do Francie. Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí upozorňuje, že případy navrácení dětí do místa jejich obvyklého bydliště jsou otázkami mimořádné citlivosti. Kdyby se za současného stavu nezletilý navrátil do Francie, bude to mít neodstranitelné důsledky na jeho budoucí citový vývoj a vztah k oběma rodičům. Ve svém dalším vyjádření, již k výzvě Ústavního soudu, Úřad nad rámec skutečností vyplývajících ze shora uvedených vyjádření účastníků doplnil, že matka nezletilého se pokusila o uskutečnění kontaktu s nezletilým v prostorách školy za přítomnosti školního psychologa po předchozí domluvě dne 8. 3. 2017. Po rozhovoru s nezletilým psycholog vyhodnotil situaci tak, že styk matky a nezletilého je prakticky vyloučen zejména s ohledem na reakce nezletilého na zmínku o Francii či matce. Další kontakt matky a nezletilého ve škole není plánován. Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí, kterému je ze zpráv organizace pro zajištění asistovaných kontaktů rodičů s dětmi Area Fausta znám způsob, jakým nezletilý na matku v poslední době reaguje (když odmítá jakoukoli komunikaci s matkou, na styk reaguje velkým stresem, při styku vyhledává otce), upozorňuje, že výkon rozhodnutí či náhlé odejmutí nezletilého z péče otce a jeho předání do péče matky, která je pro něj nyní téměř cizí osobou, by v této chvíli měly negativní následky na vývoj nezletilého, které by mohly být i trvalého charakteru. Aby mohlo dojít ke zlepšení a obnově vztahu matky a nezletilého, je třeba dle Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí nastavit navykáací režim styku matky a nezletilého, který se i přes dosavadní pokusy nepodařilo nastavit; zejména s ohledem na dlouhodobou nepřítomnost matky v České republice či nepřítomnost otce na jednání, jehož předmětem bylo nastavit navykáací režim. Přetrvávání jisté neústupnosti na straně obou rodičů v nepodstatných detailech (např. místo asistovaného styku) je stále

více ohrožující pro nezletilého, který se nadále ocitá v neřešeném, dlouhodobém a intenzivním interparentálním konfliktu. Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí si není jist, zda má nezletilý ještě dost zvládacích kapacit. Aby nedošlo k jejich jistému a úplnému vyčerpání, je potřeba, aby situace byla vyřešena neodkladně. Pokud rodiče selžou ve svých pokusech o dohodu, bude dle Úřadu vhodně situaci rozhodnout jinou cestou.

9. Ústavní soud zaslal uvedená vyjádření stěžovateli, aby se k nim mohl vyjádřit. Ve své replice stěžovatel uvedl, že se Městský soud v Brně nevypořádal s námitkami a argumenty stěžovatele směřujícími proti zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatele i nezletilého. To platí i pro vyjádření Krajského soudu v Brně, který omezil své vyjádření pouze na obecný výklad dvou vybraných argumentů stěžovatelova podání, a to formulace místa obvyklého bydliště dítěte a zohlednění nejlepšího zájmu dítěte, byť dle stěžovatele nelze jeho podání zúžit toliko na tyto dva argumenty. Stěžovatel má za to, že důvody, pro které soud nepřistoupil k odepření návratu, nereflktují jedinečnost každého případu, především pak individualitu dítěte. Stěžovatel netrvá, že by měl být v každém případě tzv. návratového řízení vypracován znalecký posudek z oboru pedopsychologie či pedopsychiatrie, nicméně odborné zprávy, v kontextu s dalšími důkazy, které byly stěžovatelem v průběhu řízení před obecnými soudy předloženy, jeho potřebu nepochybně založily. Z odborných zpráv totiž vyplynulo, že vytržením z českého prostředí, kde je nezletilý etablován a které dle stěžovatele vykazuje i „určitou míru integrace dítěte v rámci sociálního a rodinného prostředí“, dítěti závažná újma vznikne, a pouze příslušný odborník může specifikovat její následky pro další kvalitní vývoj a život dítěte. Stěžovatel připomíná, že odborné zprávy byly soudy obou stupňů odmítány s tím, že odborníci nezjistili názor matky, což ovšem bez její součinnosti nebylo možné a není možné dosud. Stěžovatel poukazuje na stanovisko Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí, podle kterého výkon rozhodnutí či náhlé odejmutí nezletilého z péče otce a jeho předání do péče matky, která je pro něj nyní téměř cizí osobou, by v této chvíli mělo negativní následky na vývoj nezletilého, které by mohly být i trvalého charakteru. Stěžovatel se s tímto závěrem ztotožňuje a je přesvědčen, že uvedené okolnosti byly dány i v době, kdy věc projednávaly obecné soudy. Tyto však neprovedením důkazů navržených stěžovatelem (výslech psychologičky PhDr. Jany Procházkové, eventuálně vypracování znaleckého posudku z oboru psychologie a psychiatrie) nezjistily náležitě skutkový stav a neobjektivizovaly újmu, která by nezletilému v případě návratu vznikla. Pokud jde o vyjádření matky, stěžovatel má za to, že tato v zásadě opakuje a interpretuje svá předchozí stanoviska, ke kterým se již vyjadřoval. Stěžovatel zdůrazňuje, že se před matkou nezletilého neskrýval a neskrývá, navázal bezprostředně spolupráci s organizací Area Fausta, vybranou Úřadem pro mezinárodněprávní

ochranu dětí, kde je možné realizovat jak setkání matky s nezletilým, tak i setkání rodičů za účelem zlepšení jejich konfliktní komunikace, absolvoval mediaci rodičů dne 14. března 2017, která se uskutečnila na Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí na jeho žádost, a opětovně se již na Úřad znovu obrátil s návrhem na další mediaci. S vyjádřením kolizního opatrovníka nezletilého se stěžovatel zcela ztotožňuje. Závěrem stěžovatel poznamenává, že dle jeho mínění byl postup soudů ovlivněn matkou předloženým rozhodnutím francouzského soudu vyšší instance v Mulhouse ze dne 29. 1. 2016 ve věci 15/02584, toto rozhodnutí však bylo k odvolání stěžovatele zrušeno s odůvodněním, že matka neuvedla soudu správné informace o pobytu stěžovatele. Stěžovatel přiložil citované rozhodnutí spolu s úředně ověřeným překladem.

10. Ústavnímu soudu zaslali své vyjádření k věci také rodiče matky nezletilého, kteří uvedli, že židovské vyznání jejich dcery se stalo z ortodoxního kolem roku 2008 extrémně radikálním, dcera se s nimi jakožto „nečistými góji“ přestala stýkat, neuvědomila je ani o narození nezletilého. V současné době po návratu nezletilého do České republiky se s nezletilým stýkají a hodlají mu a jeho otci věnovat svou pomoc, svou dceru nepovažují za způsobilou k výchově nezletilého. Vzhledem ke skutečnosti, že uvedené vyjádření si Ústavní soud nevyžádal a nevztahuje se k návratovému řízení před soudy, k závěrům z něj vycházejícím Ústavní soud nepřihlížel.

III. Rekapitulace obsahu spisu

11. Z obsahu spisu Městského soudu v Brně sp. zn. 40 Nc 2502/2016-209 vyplývají následující skutečnosti. Rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 26. 7. 2016 č. j. 40 Nc 2502/2016-209 bylo stěžovateli nařízeno, aby navrátil nezletilého D. Š. J. do místa jeho obvyklého bydliště na území Francie, obce S. L., do 20 dnů od doručení tohoto rozsudku (výrok I). Výrokem II bylo rozhodnuto, že v případě, že stěžovatel nezletilého D. Š. J. v souladu s výrokem I tohoto rozsudku na území Francie nenavrátil, je matka nezletilého E. J. L. oprávněna po uplynutí stanovené lhůty nezletilého syna převzít za účelem jeho navrácení do Francie. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 18. 10. 2016 č. j. 20 Co 337/2016-277 byl rozsudek soudu prvního stupně potvrzen s tím, že stěžovatel je povinen navrátit nezletilého do místa jeho obvyklého bydliště na území Francie, obce S. L., do 31. 1. 2017.

IV. Postup Ústavního soudu při posouzení ústavní stížnosti

12. Podle ustanovení § 44 zákona o Ústavním soudu, nebyli návrh mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítnut, nařídí Ústavní soud ústní jednání, lze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Za splnění podmínek daných tímto zákonným ustanovením rozhodl o věci Ústavní soud s upuštěním od ústního jednání. V projednávané věci

Ústavní soud předně považuje za nutné (i s ohledem na argumentaci stěžovatele) připomenout svoji již ustálenou judikaturu, pokud jde o otázku procesního zastupování nezletilých stěžovatelů jejich rodiči či jen jedním z rodičů v řízení o ústavních stížnostech proti rozhodnutím o úpravě výchovných poměrů k nezletilým dětem. I když stěžovatel svůj návrh údajně podává ve prospěch či za účelem ochrany práv a zájmů nezletilého jako jeho zákonný zástupce, není možné odhlédnout od skutečnosti, že v nyní projednávané ústavní stížnosti je zjevná kolize zájmů mezi nezletilým a stěžovatelem, protože podaná ústavní stížnost směřuje proti rozsudkům, jimiž bylo stěžovateli nařízeno, aby navrátil nezletilého D. Š. J. do místa jeho obvyklého bydliště na území Francie, obce S. L. Právní úprava řízení o ústavní stížnosti v zákoně o Ústavním soudu [§ 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] přitom vylučuje, aby ústavní stížnost byla podána jménem či ve prospěch jiné osoby, a to i v případě, jde-li o nezletilého syna či dceru stěžovatele. Ústavní soud proto usnesením sp. zn. II. ÚS 378/17 ze dne 22. 2. 2017 ustanovil nezletilému za účelem hájení jeho zájmů opatrovníkem JUDr. Petra Schlesingera, advokáta.

13. Ústavní soud posuzoval ústavní stížnost z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky, dále jen „Ústava“), který není další instancí v systému obecného soudnictví (čl. 91 Ústavy), není soudem nadřízeným obecným soudům, a obdobně orgánům veřejné moci, a jako takový je oprávněn do jejich rozhodovací pravomoci zasahovat pouze za předpokladu, že nepostupují v souladu s právy obsaženými v hlavě páté Listiny [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. S ohledem na zjištěné skutečnosti Ústavní soud dospěl k závěru, že k výše uvedenému porušení práv obsažených v Listině, opravňujícímú zásah Ústavního soudu, došlo.

V. Právní úprava podmínek navrácení dítěte ve věcech mezinárodních únosů dětí

14. Základní pravidla pro neprodlené navrácení dítěte přeshraničně neoprávněně odebraného nebo zadržného, včetně možnosti odmítnout jeho navrácení ve zvláštních, řádně odůvodněných případech, jsou upravena v Úmluvě o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí ze dne 25. 10. 1980 (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 34/1998 Sb., dále jen „Haagská úmluva“) a v nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. 11. 2003 o uznávání rozhodnutí ve věcech manželských („Brusel II bis“), (dále jen „Nařízení“), které doplňuje a provádí Haagskou úmluvu. Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 292/2013 Sb.“) pak v ustanoveních § 478 až 491 stanoví zvláštní procesní pravidla pro postup při vnitrostátním zajišťování této mezinárodní spolupráce správních a soudních orgánů.

15. Obvyklým výchozím fakultativním postupem je žádost nositele rodičovské odpovědnosti podaná k určenému ústřednímu orgánu státu původu, popř. státu, v němž se dítě nachází, o pomoc při zajištění návratu dítěte cestou smírného řešení na bázi dobrovolnosti. Rodič ze státu původu se může také obrátit přímo na soud ve státě, kde dítě je. Cílem Haagské úmluvy je chránit děti před škodlivými účinky protiprávního přemístění nebo zadržování a stanovit postupy k zajištění bezodkladného návratu do státu jejich obvyklého bydliště, jakož i zajistit ochranu práva styku s nimi a odradit od šíření mezinárodních únosů dětí jakožto hlavních obětí traumat způsobených protiprávním přemístěním nebo zadržováním [srov. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva (dále také jen „ESLP“) ve věci *Maumousseau a Washington proti Francii* č. 39388/05 ze dne 6. 12. 2007, § 69, a ve věci *Macready proti České republice* č. 4824/06, č. 15512/08 ze dne 22. 10. 2010, § 62]. Haagská úmluva jako celek spočívá na jednoznačném odsouzení jevu neoprávněných přemístění a zadržování dětí. Skutečnou obětí únosů je totiž dítě samotné, které trpí náhlým narušením své stability, traumatickou ztrátou rodiče, který zajišťoval jeho výchovu, nejistotou a frustrací spojenou s nutností přizpůsobit se cizímu jazyku, neznámým kulturním podmínkám, učitelům, příbuzným (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 3. 2008 sp. zn. 30 Cdo 5473/2007).

16. V kontextu řízení upraveného Haagskou úmluvou je tedy prvořadým hlediskem zájem dítěte, s kterým je neodmyslitelně spjata právo dítěte nebýt přemístěno od jednoho rodiče a nebýt zadržováno druhým rodičem. Děti totiž nemohou být považovány za vlastnictví rodičů, ale musí být k nim přístupováno jako k individuům s vlastními právy a potřebami (srov. rozsudek ESLP ve věci *Maumousseau a Washington proti Francii* č. 39388/05 ze dne 6. 12. 2007, § 68). Zájem dítěte je utvářen dvěma aspekty. Jednak si udržet rodinné vazby, tedy vše musí směřovat k zachování osobních vazeb, není-li rodinné prostředí zvláště nevhodné, jednak moci se vyvíjet ve zdravém prostředí, kdy rodič není oprávněn k opatřením, která by poškodila zdraví a vývoj dítěte (srov. rozsudky ESLP ve věci *Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku* č. 41615/07 ze dne 6. 7. 2010, § 136, a ve věci *Sneersome a Kampanella proti Itálii* č. 14737/09 ze dne 12. 7. 2011, § 85). Zájem dítěte má podle své povahy a závažnosti převážít nad zájmy rodiče, ačkoli zájmy rodičů, zejména právo na pravidelný kontakt s dítětem, zůstávají relevantním hlediskem při vyvažování dotčených zájmů (srov. rozsudek ESLP ve věci *Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku* č. 41615/07 ze dne 6. 7. 2010, § 134).

17. Podle čl. 12 prvního pododstavce Haagské úmluvy, který je základním pravidlem pro režim bezodkladného návratu mezinárodně unesených dětí, platí: „Jestliže dítě bylo protiprávně přemístěno nebo zadrženo podle článku 3 a v den zahájení řízení před soudním nebo správním orgánem smluvního státu, v němž dítě je, uplynulo období kratší jednoho roku ode

dne protiprávního přemístění nebo zadržení, nařídí příslušný orgán bezodkladně navrácení dítěte.“ Podle čl. 3 Haagské úmluvy pak platí: „Přemístění nebo zadržení dítěte se považuje za protiprávní, jestliže a) bylo porušeno právo péče o dítě, které má osoba, instituce nebo kterýkoliv jiný orgán buď společně, nebo samostatně, podle právního řádu státu, v němž dítě mělo své obvyklé bydliště bezprostředně před přemístěním nebo zadržením, b) v době přemístění nebo zadržení bylo toto právo skutečně vykonáváno, společně nebo samostatně, nebo by bylo takto vykonáváno, kdyby nedošlo k přemístění či zadržení. Právo péče o dítě uvedené v písmenu a) může vyplývat zejména ze zákonů nebo ze soudního nebo správního rozhodnutí nebo z dohody platné podle právního řádu daného státu.“

18. Tomuto terminologickému vymezení odpovídá v čl. 2 odst. 11 Nařízení pojem „neoprávněné odebrání nebo zadržení“, jímž se tu rozumí „odebrání nebo zadržení dítěte:

a) kterým je porušováno právo péče o dítě vyplývající ze soudního rozhodnutí, ze zákona nebo z právně závazné dohody podle právních předpisů členského státu, ve kterém mělo dítě své obvyklé bydliště bezprostředně před odebráním nebo zadržením, a

b) za předpokladu, že v době odebrání nebo zadržení bylo skutečně vykonáváno právo péče o dítě, ať společně nebo samostatně, nebo by toto právo bylo vykonáváno, kdyby k odebrání nebo zadržení nedošlo. Péče o dítě se považuje za vykonávanou společně v případě, kdy podle rozhodnutí nebo ze zákona jeden z nositelů rodičovské zodpovědnosti nemůže rozhodnout o místě bydliště dítěte bez souhlasu jiného nositele rodičovské zodpovědnosti“.

19. „Právo péče o dítě“ podle čl. 5 písm. a) Haagské úmluvy zahrnuje zejména právo určit místo pobytu dítěte. Pojem „obvyklé bydliště dítěte“, který má význam jako hraniční určovatel pro stanovení neoprávněnosti, resp. protiprávnosti takového jednání, resp. pro mezinárodní příslušnost soudu povolaného o této otázce rozhodnout, však Haagská úmluva ani Nařízení výslovně nedefinují. Výklad kritérií vhodných k určení obvyklého bydliště pro účely použití čl. 8 a 10 Nařízení (upravujících obecně příslušnost soudu ve věcech rodičovské zodpovědnosti, resp. zvláštní příslušnost v případech únosu dítěte) podal Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) v rozsudku ze dne 22. 12. 2010 ve věci C-497/10 PPU v řízení o předběžné otázce z podnětu žádosti britského soudu, v němž uplatnil interpretační vodítko podle bodu 12 preambule, reflektované už v jeho dřívějším rozsudku ve věci C-523/07 A, jímž je nejlepší zájem dítěte, zejména blízkost soudu jeho obvyklému bydlišti. Jelikož Nařízení neobsahuje výslovný odkaz na právo členských států, Soudní dvůr vyložil tento pojem autonomním a jednotným způsobem pro celou Evropskou unii s přihlédnutím k souvislostem příslušných ustanovení Nařízení a jeho cíli. V rozsudku Soudní dvůr

uvedl, že „obvyklé bydliště odpovídá místu, které vykazuje určitou míru integrace dítěte v rámci sociálního a rodinného prostředí. (...) Vnitrostátnímu soudu přísluší určit obvyklé bydliště dítěte s přihlédnutím ke všem konkrétním skutkovým okolnostem v každém jednotlivém případě“ (bod 56). Tento výklad ale podal ve skutkovém kontextu, v němž bylo dítě přemístěno z místa svého obvyklého bydliště do jiného členského státu Evropské unie zákonným způsobem.

VI. Vlastní posouzení ústavní stížnosti

20. V nyní projednávané věci soudy vycházely z následujících skutečností. Počátkem roku 2011 se rodiče s nezletilým přestěhovali do Basileje k rodině bratra stěžovatele J. J. Následně se přestěhovali do S. L., nájemní smlouva k bytu byla uzavřena s platností od 21. 2. 2011. Na této adrese bydleli rodiče s nezletilým do dubna 2014, kdy stěžovatel odjel do České republiky za účelem psychologické terapie. Nezletilý zůstal v té době bydlet s matkou, která zajišťovala veškerou jeho výchovu a péči. Počínaje srpnem 2014 navštěvoval nezletilý v S. L. mateřskou školu. Na uvedené adrese se tedy zdržoval od února 2011 do 21. 8. 2015. Matka ve své účastnické výpovědi potvrdila, že v tomto období rodiče s dítětem odjeli vícekrát do České republiky, zejména v době, kdy zde stěžovatel získal zaměstnání. Po ukončení zaměstnání stěžovatele odjeli všichni společně zpět na výše uvedenou adresu do S. L. Matka nezletilého uvedla, že po celou dobu předpokládala, že po ukončení terapie v Praze se stěžovatel vrátí k rodině do S. L. Dne 21. 8. 2015 došlo po dohodě rodičů k předání nezletilého stěžovatele, a to prostřednictvím jejich společného známého, který chlapce převzal od matky a odvezl ho do Basileje, kde ho převzal stěžovatel a odjel s ním do České republiky s příslibem, že nezletilého do místa jeho obvyklého bydliště ve Francii vrátí do 30. 8. 2015 do 17:00 hodin, nejpozději do pondělí 31. 8. 2015. K navrácení nezletilého však nedošlo.

21. Soud prvního stupně na základě shora uvedeného skutkového stavu dospěl k závěru, že návrh na navrácení dítěte byl podán důvodně. Nezletilý se sice narodil v Praze, ale nejméně od počátku února 2011 do 21. 8. 2015 žil stabilně mimo území České republiky, a to ve Francii v S. L. na adrese, kde matka nezletilého žije dosud. Na této adrese bylo poslední společné bydliště rodičů a dítěte předtím, než stěžovatel v březnu 2014 vycestoval do Prahy, kde si obstaral zaměstnání a kde dosud žije a zadržuje nezletilého od 31. 8. 2015. Nezletilému stěžovatel v Praze sjednal ošetřujícího lékaře a nástup do základní školy. Nezletilý nyní žije od uvedeného data s otcem, s matkou je pouze v telefonickém kontaktu a prostřednictvím zařízení Skype. Z odděleného pohovoru s nezletilým před soudem, ve kterém se vyskytla řada rozporů, plyne pochybnost, zda nezletilý vyjadřuje své skutečné názory, když uvedl, že si přeje zůstat s otcem v Praze.

Soud prvního stupně tedy dovodil, že stěžovatel sám rozhodl o přemístění dítěte, aniž by matka nezletilého k tomuto udělila souhlas, a bez jejího souhlasu zadržuje nezletilého na území České republiky, proto návrhu vyhověl.

22. S tímto závěrem se ztotožnil i odvolací soud, který neměl pochybnosti o tom, že rodiče založili nezletilému obvyklý pobyt ve Francii, obci S. L., neboť si zde dne 21. 2. 2011 pronajali dle nájemní smlouvy byt do dne 28. 2. 2014 s tím, že smlouva bude prodlužována, a matka nezletilého v něm bydlí dosud. Naopak nezletilý na území České republiky nepobýval, a to ani po přesunu stěžovatele do Prahy. Francie tak zůstala nadále těžištěm života nezletilého, a to pro jeho vazby nejen na matku, ale také na byt, školu, lékaře apod., přičemž obsahem spisu není nic, co by takto založené bydliště mohlo destabilizovat. Odvolací soud tedy neměl pochyb o tom, že místo obvyklého pobytu nezletilého bylo v době jeho zadržení otcem v České republice ve Francii, v obci S. L., přičemž i pobyt nezletilého u otce v České republice o prázdninách od 21. 8. 2015 do 31. 8. 2015 byl pouhou návštěvou a stěžovatel byl povinen nezletilého vrátit do Francie k matce. Pokud tak neučinil, porušil tím právo matky na péči o nezletilého, která přitom právo péče fakticky vykonávala.

23. Odvolací soud také dospěl k závěru, že nejsou dány podmínky pro aplikaci čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy, podle kterého soudní orgán není povinen nařídít navrácení dítěte, jestliže je zde vážné nebezpečí, že návrat by dítě vystavil fyzické nebo duševní újmě nebo je jinak dostal do nesnesitelné situace. Odvolací soud měl za to, že důvody vznesené v tomto smyslu stěžovatelem nejsou opodstatněné. Pokud jde o námitku stran vyhocené situace ve Francii, odvolací soud uvedl, že Francie je zemí s rozvinutou demokracií, která je součástí jednotného evropského prostoru, kde je bezpečnost občanů zaručena širokou škálou bezpečnostních a ozbrojených sil. Za rovněž nekorektní považuje odvolací soud námitku stěžovatele ohledně způsobu, jakým v obci S. L. občané žijí, dále k vybavenosti a vůbec stavu židovské školy. K tomu odvolací soud uvádí, že to byli právě rodiče nezletilého, tedy jak matka, tak i stěžovatel, kteří Francii vybrali jako zemi, ve které chtějí žít, být tam zaměstnání, vyznávat tam svoji židovskou víru, nezletilého do Francie také přivedli, založili mu tam obvyklý pobyt, přihlásili ho do školky. Jako nedůvodnou odmítl odvolací soud taktéž námitku ohledně údajného sexuálního zneužívání nezletilého ze strany pana Y. J., přítele matky. Odvolací soud měl za to, že bude na soudu v domovském státě, aby se celou otázkou šířeji zabýval, a to v řízení o úpravě práv a povinností k nezletilému, jakož i v případném řízení o styku. Za nedůvodnou pak odvolací soud shledal také námitku, že změna prostředí je proti zájmům a zdravému vývoji nezletilého, když násilné umístění chlapce do péče matky je pro něj aktuálně zcela nevhodné, je proti jeho zájmu a výrazně

ohrožuje jeho další zdravý vývoj. V této souvislosti odvolací soud zdůraznil, že soud vždy nařizuje navrácení dítěte do jeho obvyklého bydliště, nikoliv jeho navrácení do rukou druhého z rodičů. Proto se odvolací soud pokusil sjednat dohodu s tím, že by si stěžovatel uspořádal svoje osobní a pracovní povinnosti tak, aby mohl do Francie alespoň na nějakou dobu odjet spolu s nezletilým, a za tím účelem by byla odvolacím soudem prodloužena lhůta k navrácení nezletilého. K uvedené dohodě se však odvolacímu soudu stěžovatele přimět nepodařilo. Pokud jde o zprávy z psychologického vyšetření PhDr. Jany Procházkové, psychiatričky MUDr. Dany Janotové, CSc., vyjádření Lauderovy základní školy v Praze, jakož i prohlášení pedagoga v Lauderově škole (židovská výchova) Daniela Mayera, Ph.D., v těchto zprávách není dle odvolacího soudu uvedeno žádné konkrétní psychické onemocnění - diagnóza - nezletilého, které by právně odůvodňovalo aplikaci článku 13 písm. b) Haagské úmluvy. S ohledem na výše uvedené je tedy odvolací soud toho názoru, že v dané věci jde spíše o vyhrocený rodičovský konflikt, který logicky působí též negativně na psychiku nezletilého. Soud také nabyl dojmu, že nezletilý získal averzi k matce až v okamžiku, kdy mu byl reprodukován výsledek soudu prvního stupně, který nařídil stěžovateli, aby navrátil nezletilého do místa jeho obvyklého bydliště na území Francie.

24. Jakkoli se Ústavní soud ztotožňuje i přes námitky stěžovatele se závěrem soudů obou stupňů, že místo obvyklého pobytu nezletilého bylo v době jeho zadržení stěžovatelem ve Francii, v obci S. L., a že stěžovatel bez souhlasu matky nezletilého neoprávněně zadržuje nezletilého na území České republiky, závěr odvolacího soudu, že nejsou v projednávané věci dány podmínky pro aplikaci čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy Ústavní soud za správný nepovažuje. Vzhledem ke skutečnosti, že závěry soudů stran místa obvyklého bydliště nezletilého jsou v odůvodnění napadených rozhodnutí řádně a srozumitelně ústavně souladným způsobem odůvodněny, Ústavní soud na ně zcela odkazuje a soustředí se dále na problematiku aplikace čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy.

25. Článek 13 Haagské úmluvy stanoví, že bez ohledu na ustanovení předcházejícího článku není soudní nebo správní orgán dožádaného státu povinen nařídít navrácení dítěte, jestliže osoba, instituce nebo jiný orgán, který nesouhlasí s jeho navrácením, prokáže, že:

a) osoba, instituce nebo jiný orgán, který měl pečovat o osobu dítěte, ve skutečnosti nevykonával právo péče o dítě v době přemístění nebo zadržení nebo souhlasil či později se smířil s přemístěním nebo zadržením, nebo

b) je vážně nebezpečí, že návrat by dítě vystavil fyzické nebo duševní újmě nebo je jinak dostal do nesnesitelné situace.

Soudní nebo správní orgán může také odmítnout nařídít návrat dítěte, zjistí-li se, že dítě nesouhlasí s návratem a dosáhlo věku a stupně vyspělosti, v němž je vhodné přihlížet k jeho stanoviskům.

Při hodnocení okolností uvedených v tomto článku soudní a správní orgány musí přihlídnout k informacím týkajícím se sociálního postavení dítěte poskytnutým ústředním orgánem nebo jiným příslušným orgánem obvyklého bydliště dítěte.

26. Krajský soud v Brně v odůvodnění svého rozhodnutí odmítl aplikaci čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy v podstatě s odůvodněním, že stěžovatel neunesl své důkazní břemeno, když dostatečným způsobem neprokázal vznik újmy, jež by nezletilému návratem nastala. Ústavní soud souhlasí s odvolacím soudem v tom, že důvody ve smyslu čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy nelze spatřovat ve stěžovatelem tvrzené nestabilní bezpečnostní situaci ve Francii či způsobu života a školního vzdělání místní židovské komunity v S. L. či nijak neprokázaném sexuálním zneužívání nezletilého.

27. Naproti tomu se nelze ztotožnit s názorem odvolacího soudu, že ve stěžovatelem předložených lékařských zprávách týkajících se zdravotního stavu nezletilého není uvedeno žádné konkrétní psychické onemocnění či léčba takového charakteru, které by právně odůvodňovaly aplikaci čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy. V této souvislosti odvolací soud odkazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (*Macready proti České republice* č. 4824/06, č. 15512/08 ze dne 22. 10. 2010) a dovozuje, že by se muselo jednat o závažné psychické onemocnění, jako je schizofrenie, maniodepresivní psychóza, bipolární porucha, autismus apod. Takové závěry však z citovaného rozsudku Evropského soudu pro lidská práva nevyplývají. V uvedené věci Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že právo na respektování rodinného života stěžovatele nebylo chráněno, a to s ohledem na délku soudního řízení, během něhož stěžovatel nemohl řádně uplatňovat svá rodičovská práva, a obnova statu quo ante po uplynutí takové doby již prakticky nebyla myslitelná, neboť dítě by muselo být přemístěno do prostředí, z něhož bylo uneseno ve věku jednoho a půl roku a které již neznalo. V této souvislosti pak Evropský soud pro lidská práva pouze zmiňuje jako „přítěžující“ okolnost příznaky autistické poruchy vyžadující stabilitu a dodržování jistých stereotypů.

28. Ústavní soud je přesvědčen, že bylo pouze na odvolacím soudu, aby zvážil konkrétní okolnosti věci a na základě předložených lékařských zpráv dovodil, zda v nich popsany zdravotní (psychický) stav nezletilého zavdává důvody k aplikaci čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy, popř. zda je k vytvoření takového úsudku zapotřebí zadání znaleckého posudku. To nic nemění na požadavku vysloveném ve shora citovaném rozsudku Evropského soudu pro lidská práva, že takový postup soudu musí být v řízení o navrácení dítěte „urychlený“ (viz čl. 11 Haagské úmluvy). Ke shodnému

závěru dospěl Ústavní soud ve shora citované věci (Macready) projednávané pod sp. zn. II. ÚS 1445/07, kdy v usnesení ze dne 27. 9. 2007 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) konstatoval, že pokud jde o zjišťování aktuálního psychického a fyzického stavu nezletilého, „je na obecných soudech samotných, aby pro účely rozhodnutí konkrétní věci určily rozsah prováděného dokazování, což v konkrétním případě znamená i rozsah znaleckého posudku, jeho doplňků a výslechů znalců, to vše, pokud jejich postup není svévolný. Odvolací soud se dokazování ve vztahu k situaci nezletilého pečlivě věnoval a shromáždil dostatek podkladů pro vyslovení závěru o tom, že by přemístění nezletilého do USA pro něj v současnosti znamenalo nesnesitelnou situaci. Ústavní soud tedy má za to, že důkaz znaleckým posudkem byl i z hlediska formálního, ve vztahu ke zjištěním nezbytným pro rozhodnutí projednávané věci, v souladu se zákonem, a je tudíž zákonný a použitelný“. Ústavní soud v této souvislosti zdůraznil, že „výklad pojmů ‚fyzická či duševní újma‘ a ‚nesnesitelná situace‘ a zhodnocení, zda určitý skutkový stav dané pojmy naplňuje, včetně toho, zda konkrétní hrozící újma je újmou v mezích tolerance, jak uvádí stěžovatel – imanentní přemístění dítěte, či zda již jde o újmu excesivní, na niž dopadá čl. 13 Úmluvy, je otázkou právní. Neobstojí zde tedy námitka stěžovatele, že soud svévolně dovozoval, kdy se jedná o nesnesitelnou újmu, a prováděl rekvalifikaci závěrů znalce. Naopak, právě závěr, zda situace nezletilého po přemístění do bývalého obvyklého bydliště je pro něj nesnesitelnou, bylo pouze a jen úkolem obecných soudů. Ke skutkovému posouzení věci bylo třeba odborných znalostí, a proto byl v souladu s § 127 o. s. ř. vypracován znalecký posudek ...“.

29. Odvolacímu soudu byla předložena k důkazu následující lékařská vyjádření. Ze zprávy PhDr. Jany Procházkové, klinické psycholožky, ze dne 9. 8. 2016 se podává, že „u chlapce jsou zřetelné projevy, které v souhrnu svědčí pro trauma ze situací zážitků spojených s matkou. Násilné umístění chlapce do péče matky je pro něj aktuálně zcela nevhodné, je proti jeho zájmu a výrazně ohrožuje jeho další zdravý vývoj, kdy jeho současný stav svědčí pro psychické trauma a viktimizaci způsobené i nejistotou ohledně jeho výchovného prostředí – resp. hrozbou jeho změny od otce k matce“. Ve zprávě ze dne 5. 10. 2016 PhDr. Jana Procházková zaznamenává emoční reakci nezletilého na telefonát matky, kterou nezletilý odmítá, a opět prohlašuje, že „zásadní změna prostředí je pro dítě a jeho další vývoj zcela jistě ohrožující a z odborného psychologického hlediska je riziko těžké traumatizace dítěte vysoce pravděpodobné“. MUDr. Dana Janotová, CSc., psychiatr, ve své zprávě ze dne 10. 10. 2016 konstatuje, že předání do jiného výchovného prostředí, umístění mimo republiku, považuje za ohrožující pro duševní vývoj nezletilého.

30. Krajský soud v Brně vzal výše uvedená odborná vyjádření na vědomí, konstatoval však, že byla zajištěna zcela jednostranně na žádost otce a vyšetření byla provedena bez interakce matky s nezletilým. Navíc z těchto zpráv dle soudu nevyplývá, že by byl nezletilý nějak léčen, a to ani medikamentózně. Odvolací soud taktéž zdůraznil, že ke zhoršení postoje nezletilého k návratu do Francie, k matce, došlo až po vydání rozsudku soudu prvního stupně, z čehož soud usoudil, že v dané věci jde spíše o vyhocený rodičovský konflikt, který logicky působí též negativně na psychiku nezletilého.

31. Ústavní soud má za to, že shora uvedenými závěry odvolací soud svůj názor o neaplikovatelnosti čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy na danou věc dostatečným způsobem neodůvodnil. Lékařské zprávy vyslovují jednoznačné závěry o riziku těžké traumatizace dítěte a ohrožení jeho duševního vývoje, a měl-li soud pochybnosti o jejich vypovídací hodnotě s ohledem na skutečnost, že byly podány otci nezletilého jako v té době pečující osobě, mohl si vyžádat další odborná vyjádření či zadat vypracování znaleckého posudku. Skutečnost, zda je nezletilý léčen či nikoli, není přitom ve smyslu čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy určující. Obdobně není rozhodné, jak se nezletilý vyvíjel ve Francii v době, kdy se otec přestěhoval na delší dobu do Prahy a ponechal jej samotného s matkou. Stejně tak lze rozumět skutečnosti, že traumatické postoje začal zaujímat nezletilý až poté, co soud prvního stupně nařídil jeho vrácení do Francie, když je důvodné se domnívat, že nezletilý do té doby spoléhal na to, že zůstane v péči otce, v prostředí, ve kterém se již za dobu jednoho roku adaptoval. V tomto smyslu vyjádřil nezletilý své přání při výpovědi před soudem prvního stupně. Pokud byl v době rozhodování soudu stav nezletilého takový, že dle lékařských zpráv navrácení do Francie ohrožuje jeho zdravý vývoj a zakládá s vysokou pravděpodobností riziko těžké traumatizace, je naprosto nerozhodné, co či kdo způsobil tuto situaci, nýbrž je třeba důkladně posoudit, zda tento stav nenaplnuje předpoklady stanovené čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy. Těto své povinnosti soudy nedostály, a to nejen odvolací soud, jak bylo již konstatováno, ale ani soud prvního stupně, který pouze uvedl, že v řízení nebylo žádným způsobem prokázáno, že by navrácení nezletilého do místa jeho posledního obvyklého bydliště ve Francii mělo za následek pro něj fyzickou nebo duševní újmu či by se měl dostat do nesnesitelné situace, a odkázal na řízení před francouzskými úřady, pokud jde o údajné zneužívání nezletilého. Také soudu prvního stupně přitom byly předloženy k důkazu zprávy psychologů PhDr. Jany Procházkové, z nichž se podává, že s ohledem na stav nezletilého je jakákoli změna ve výchovném prostředí bez přítomnosti otce, k němuž má úzkou emocionální vazbu, zdravý vývoj dítěte ohrožující (zprávy ze dne 4. 3. 2016, 20. 3. 2016, 4. 4. 2016). Také opatrovník - městská část Praha 1 ve své zprávě ze dne 12. 4. 2016

nedoporučuje návrat nezletilého. Z podání stěžovatele ze dne 4. 7. 2016 založeného ve spise na č. l. 124 se podává, že stěžovatel navrhuje důkaz výsledkem psychologů PhDr. Jany Procházkové, která s nezletilým i rodinou dlouhodobě pracuje, s tímto důkazním návrhem se soud prvního stupně nijak nevypořádal.

32. Ústavní soud již ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257) uvedl, že nezávislost rozhodování obecných soudů se uskutečňuje v ústavním a zákonném procesněprávním a hmotněprávním rámci. Procesněprávní rámec představují především principy řádného a spravedlivého procesu, jak vyplývají z čl. 36 a násl. Listiny, jakož i z čl. 1 Ústavy. Jedním z těchto principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 1 Ústavy) a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit (§ 157 odst. 1 o. s. ř.), a to způsobem zakotveným v ustanovení § 157 odst. 2 o. s. ř. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. V případě, kdy jsou právní závěry soudu v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými zjištěními anebo z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění soudního rozhodnutí nevyplývají, je nutno takovéto rozhodnutí považovat za stojící v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i s čl. 1 Ústavy.

33. Tak tomu bylo i v projednávané věci, kdy odvolací soud z předložených důkazů nevyvodil odpovídající závěry, pouze se spokojil s vysvětlením o jednostrannosti lékařských zpráv a stav v nich popisovaný připisoval působení stěžovatele na nezletilého po vyhlášení rozsudku soudu prvního stupně. Jinými slovy, odvolací soud k námitkám stěžovatele nevyvrátil, že nehrozí vážné nebezpečí, že návrat by dítě vystavil fyzické nebo duševní újmě nebo je jinak dostal do nesnesitelné situace, jak předpokládá čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy, resp. jeho odůvodnění není v tomto smyslu přesvědčivé a není podloženo dostatečně zjištěným skutkovým stavem. V této souvislosti odkazuje Ústavní soud na svůj nálezný sp. zn. III. ÚS 440/2000 ze dne 7. 12. 2000 (N 185/20 SbNU 285), ve kterém uvedl, že „jestliže je dětem obecně zaručena ochrana nejen zákonná (§ 32 a násl. zákona č. 94/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů), ale nadto také ochrana ústavní (čl. 32 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod), je nutno tyto zákonné a ústavní garance při jejich aplikaci v konkrétní věci podložit co nejpečlivěji zjištěným skutkovým stavem a stejně pečlivě z něj odvozeným právním posouzením; z hlediska aplikace Úmluvy (jejího čl. 13) to znamená, že jak eliminující důvody návratu dítěte do místa bydliště otce (čl. 3 Úmluvy) musí být zjištěny a objasněny natolik dostatečně, aby hrozba vážného nebezpečí fyzické nebo duševní újmy, příp. nesnesitelná situace z přikázaného návratu byly s co nejvyšší mírou pravděpodobnosti vyloučeny ...“. Nelze se

přítom ztotožnit se závěrem odvolacího soudu, že stěžovatel neunesl své důkazní břemeno, neboť obdobně jako ve věcech opatrovnických, i v řízení o navrácení nezletilého ve věcech mezinárodních únosů dětí, v rámci svého přezkumu Ústavní soud vždy posuzuje, zda řízení před soudy bylo konáno a přijatá opatření byla činěna v nejlepším zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, resp. při uplatnění unijního práva čl. 24 Listiny základních práv Evropské unie, a zda byly za účelem zjištění nejlepšího zájmu dítěte shromážděny veškeré potřebné důkazy, přičemž důkazní aktivita nedopadá na samotné účastníky, ale na soud. Uvedené vyplývá taktéž z § 21 zákona č. 292/2013 Sb., podle kterého soud pro své rozhodnutí získává skutková zjištění a provádí důkazy zásadně ze své úřední povinnosti a bez ohledu na aktivitu účastníků.

34. Ke shora uvedenému Ústavní soud dodává, že odvolací soud při svém rozhodování o aplikaci čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy zjevně upřednostnil požadavek na restriktivní využití citovaného článku před zájmy nezletilého za situace, kdy, jak vyplývá z lékařských vyjádření, v případě návratu do místa jeho posledního obvyklého bydliště ve Francii hrozí nezletilému riziko těžké traumatizace. Této skutečnosti si na základě provedeného dokazování musel být odvolací soud vědom, konstatoval však bez dostatečné důkazní opory, že hrozba fyzické nebo duševní újmy či vystavení nezletilého nesnesitelné situaci v případě jeho návratu do Francie nedosahuje intenzity, kterou předpokládá čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy. Z odůvodnění rozsudku odvolacího soudu je přitom zřejmé, že soud ve svých úvahách kladl značný důraz na prvek vzájemnosti při dodržování Haagské úmluvy ze strany jejích signatářů, ten však není relevantní při uplatňování Nařízení. Naopak se odvolací soud ani soud prvního stupně dostatečným způsobem nevypořádaly nejen se závěry shora citovaných lékařských zpráv, ale ani s námitkou stěžovatele, že návrat do Francie by nezletilého vystavil fyzické nebo duševní újmě nebo jej jinak dostal do nesnesitelné situace, když nezletilý je v České republice adaptovaný, má zde pevné rodinné a sociální zázemí, navštěvuje základní školu, dorozumí se se svými spolužáky, vrstevníky, na rozdíl od Francie, jejíž jazyk neumí, nemá tam žádné vrstevníky a dle svého vyjádření se do tohoto prostředí nechce vrátit. Uvedený postup obecných soudů spolu se skutečností, že nezletilý by byl v případě navrácení do Francie odtržen od v současné době o něj pečující osoby (otce) a vůbec širší rodiny v České republice, opětovně zakládá pochybnost o „snesitelnosti“ situace, do které by se nezletilý ve věku sedmi let dostal. Na uvedeném nic nemění představa odvolacího soudu, že by měl stěžovatel alespoň dočasně přesídlit do Francie s nezletilým a umožnit mu tam adaptovat se, když ve skutečnosti je, jak vyplývá z obsahu spisu, takový postup nerealizovatelný.

VII. Závěr

35. Ústavní soud nemůže než souhlasit s Krajským soudem v Brně v tom, že aplikace čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy by měla přicházet v úvahu pouze ve výjimečných případech. Tato skutečnost však nezbavuje soudy povinnosti důkladně zkoumat podmínky pro případné naplnění díkce tohoto ustanovení, zvláště tehdy, uvádí-li účastník řízení konkrétní okolnosti směřující k takovému závěru a podloží je důkazy či důkazy k prokázání svých tvrzení navrhuje provést. Odkazuje-li odvolací soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti na případy z posledních let, kdy odmítl navrácení dítěte na základě jednoznačné lékařské diagnózy, zužuje tímto hypotézu čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy pouze na závažné onemocnění dítěte, ačkoli fyzická nebo duševní újma, popř. pro dítě nesnesitelná situace může nepochybně spočívat i v jiných skutečnostech. V projednávaném případě proto bude třeba důkladně zvážit, zda konkrétní a do značné míry netypické okolnosti věci nepovedou k závěru o nutnosti čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy aplikovat a popřípadě nenařídít navrácení dítěte.

36. Ústavní soud uzavírá, že postupem prvostupňového i odvolacího soudu bylo z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu a nedostatku řádného odůvodnění v projednávané věci porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele (a ve svém důsledku i nezletilého) na spravedlivý proces, neboť mu bylo zabráněno, aby jeho věc byla projednána stanoveným postupem u nezávislého a nestranného soudu. Jak již přitom Ústavní soud uvedl ve svém nálezu ze dne 25. 9. 1997 sp. zn. IV. ÚS 114/96 (N 114/9 SbNU 7), právo plynoucí z čl. 36 odst. 1 Listiny, totiž právo na řádný a spravedlivý proces, zahrnuje v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem.

37. Ústavní soud proto, aniž by se zabýval meritem věci, jehož projednání náleží obecným soudům, ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 10. 2016 č. j. 20 Co 337/2016-277 a rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 26. 7. 2016 č. j. 40 Nc 2502/2016-209 zrušil.

Č. 72

K porušení práva na osobní svobodu a práva na rodinný život při zajištění cizinců bez zákonného podkladu

Zadržení cizince s nezletilými dětmi za účelem vrácení do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie, za situace, kdy nejsou zákonem jasně, srozumitelně a určitě vymezena objektivní kritéria „vážného nebezpečí útěku“, které je podle tohoto předpisu Evropské unie podmínkou pro takový zásah do osobní svobody, je v rozporu s čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a u nezletilých dětí též s čl. 37 písm. b) Úmluvy o právech dítěte; v případě takového zadržení rodiče s nezletilými dětmi jde současně o porušení práva na rodinný život zaručeného v čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a v případě nezletilých dětí zadržené osoby též o porušení čl. 16 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka – ze dne 10. května 2017 sp. zn. III. ÚS 3289/14 ve věci ústavní stížnosti 1) B. G., 2) nezl. A. G. a 3) nezl. R. G., státních občanů Kosova, všech zastoupených Mgr. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem, se sídlem Helénská 1799/4, Praha 2 – Vinohrady, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2014 č. j. 4 Azs 115/2014-37, kterým byla zamítnuta kasační stížnost stěžovatelů, rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. dubna 2014 č. j. 32 A 34/2014-33, kterým byla zamítnuta správní žaloba stěžovatelů proti rozhodnutí o zajištění, rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, ze dne 16. března 2014 č. j. KRPB-68710-30/ČJ-2014-060027-50A o zajištění a zásahu Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, spočívajícím ve zbavení svobody stěžovatelů v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová, za účasti Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Brně a Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, jako účastníků řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2014 č. j. 4 Azs 115/2014-37, rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 18. dubna 2014 č. j. 32 A 34/2014-33 a rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, ze dne 16. března 2014 č. j. KRPB-68710-30/ČJ-2014-060027-50A byla porušena základní práva stěžovatelů vyplývající z čl. 8 odst. 1 a 2 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 5 odst. 1 a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a současně základní práva stěžovatelů 2) a 3) zaručená v čl. 16 odst. 1 a čl. 37 písm. b) Úmluvy o právech dítěte.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2014 č. j. 4 Azs 115/2014-37, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. dubna 2014 č. j. 32 A 34/2014-33 a rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, ze dne 16. března 2014 č. j. KRPB-68710-30/ČJ-2014-060027-50A se ruší.

III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Stěžovatelé ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) brojí proti shora uvedenému zásahu, rozhodnutí správního orgánu a rozhodnutí správních soudů, když tvrdí, že jim došlo k porušení čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 4, čl. 7, čl. 8 odst. 1 a 2, čl. 10 odst. 2, čl. 32 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 3, 5, 8, 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také „Úmluva“) a čl. 2 odst. 1, čl. 3 odst. 1 a 2, čl. 6 odst. 2, čl. 9 odst. 1, čl. 16 odst. 1 a 2, čl. 37 písm. a) a b) Úmluvy o právech dítěte.

2. První stěžovatel je otcem stěžovatelů 2) a 3), jimž bylo v rozhodné době tři a šest let. Stěžovatelé byli podle své výpovědi před správním orgánem převedeni za 50 eur ze Srbské republiky do Maďarské republiky, kde byli zadrženi a zde také dne 28. 2. 2014 podali žádost o azyl. Dne 15. 3. 2014 stěžovatelé vycestovali z Maďarské republiky vlakem směrem do Spolkové republiky Německo. Dne 16. 3. 2014 v 00:20 hod. byli zadrženi Policií České republiky (dále jen „policie“) na železniční stanici Břeclav a stěžovatel 1) byl zajištěn podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Následně vydalo Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odbor cizinecké policie (dále také „správní orgán“) dne 16. 3. 2014 napadené rozhodnutí o zajištění

stěžovatele 1), kterým byl tento zajištěn podle § 129 odst. 1 ve spojení s § 129 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) za účelem předání podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále také „nařízení Dublin III“). Doba zajištění byla v napadeném rozhodnutí správního orgánu stanovena na 60 dní. V jeho odůvodnění se správní orgán mj. zabýval tím, zda jsou zde okolnosti nasvědčující možnosti útěku, když z předchozího jednání stěžovatele 1) bylo zřejmé, že hrozilo vážné nebezpečí útěku: přicestoval se svými dětmi do České republiky nelegálně z Maďarské republiky, kde svévolně opustil azylové zařízení, a to bez cestovního dokladu, víza a bez finančních prostředků. Dle jeho vyjádření do protokolu nikoho v zemích Evropské unie nezná a v České republice není nikdo, kdo by mu mohl finanční prostředky poskytnout. Nezajištění stěžovatele by znamenalo ignorovat skutečnost, že nemá prostředky nejen k ubytování, ale ani k zajištění základních potřeb pro sebe a své nezletilé děti, a nemá možnost je legálním způsobem získat, stejně jako skutečnost, že nemá ani možnost legálně opustit území České republiky. Dále správní orgán posoudil, zda by bylo možno v této situaci využít mírnějších donucovacích opatření dle § 123b a 123c zákona o pobytu cizinců, dospěl však k závěru, že v případě stěžovatele 1) jejich využití nepřipadá v úvahu. Nebylo možné též použít ustanovení nařízení Dublin III, umožňující dobrovolný návrat do státu, ve kterém je zadržena osoba žadatelem o mezinárodní ochranu.

3. Na základě rozhodnutí správního orgánu byl stěžovatel 1) společně se stěžovateli 2) a 3) umístěn dne 16. 3. 2014 do Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová (dále také „ZZC Bělá-Jezová“). Dne 5. 5. 2014 došlo k předání stěžovatelů do Maďarska, příslušnému k posouzení jejich žádosti o mezinárodní ochranu podle nařízení Dublin III. Zajištění stěžovatelů v ZZC Bělá-Jezová trvalo od 16. 3. 2014 do 5. 5. 2014, tj. celkem 50 dnů.

4. Stěžovatelé proti rozhodnutí o zajištění podali dne 3. 4. 2014 žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), v níž namítali nezákonnost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí o zajištění, dále nepřiměřenost jejich zajištění jakožto rodiny s dětmi v ZZC Bělá-Jezová a nevyužití mírnějších alternativ k zajištění. Stěžovatelé 2) a 3) též namítali, že s nimi v řízení o zajištění jejich otce nebylo jednáno jako s účastníky řízení a nebyli v rozhodnutích ani označeni. Krajský soud žalobu napadeným rozsudkem zamítl. K námitkám stěžovatelů mj. zdůraznil, že nebyli žadateli o udělení mezinárodní ochrany v České republice, tudíž soud ani správní orgán nemají oprávnění rozhodnout o tom, že by zajišťované osoby mohly

být umístěny v zařízeních pro žadatele o azyl. Dospěl k závěru, že zajištění je v souladu s nejlepším zájmem dítěte, neboť stěžovatelé nemají žádná příbuzná v Evropě, nemají možnost jiného ubytování ani možnost zapůjčit si finanční prostředky. Ochranu nezletilým dětem při zajištění poskytuje § 140 zákona o pobytu cizinců, což správní orgán respektoval.

5. Kasační stížnost, v níž stěžovatelé namítali nesprávné posouzení právní otázky [nesprávné posouzení dopadu zajištění do jejich práva na rodinný život, práva stěžovatelů 2) a 3) na osobní svobodu a neposouzení dopadu jejich zajištění na právo nebýt vystaven mučení, nelidskému a ponižujícímu zacházení], Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem zamítl. V odůvodnění aproboval závěry učiněné krajským soudem. K námitkám stěžovatelů, poukazujícím na závěry Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) v rozsudku ze dne 19. 1. 2010 ve věci *Muskhad-zhiyeva a ostatní proti Belgii*, stížnost č. 41442/07, a v rozsudku ze dne 19. 1. 2012 ve věci *Popov proti Francii*, stížnosti č. 39472/07 a 39474/07, uvedl, že je nelze vztáhnout na posuzovanou věc, neboť skutkové okolnosti v přezkoumávaném případě jsou výrazně odlišné od skutkových okolností v uvedených rozsudcích ESLP, protože v popisovaných zařízeních nebyly vytvořeny podmínky pro pobyt dětí. Nejvyšší správní soud závěrem konstatoval, že ubytováním nezletilých stěžovatelů v ZCC Bělá-Jezová nedošlo ke zbavení jejich osobní svobody, a nemohlo tak dojít k porušení čl. 5 Úmluvy.

II. Argumentace stěžovatelů

6. Stěžovatelé se domnívají, že s ohledem na věk stěžovatelů 2) a 3) a zájem na neoddělování nezletilých dětí od jejich rodičů neměli být zajištěni a umístěni v ZCC Bělá-Jezová. Napadenými rozhodnutími došlo k nepřiměřenému zbavení osobní svobody stěžovatelů v rozporu s čl. 5 Úmluvy. Stát nedostal své povinnosti zajistit dostupné alternativy k zajištění cizinců čekajících na předání podle nařízení Dublin III, která vyplývá z mezinárodních závazků a ve vztahu k nezletilým stěžovatelům z povinností zohlednit nejlepší zájem dítěte.

7. Zbavení osobní svobody stěžovatelů 2) a 3) vedlo k jejich nucenému pobytu v ZCC Bělá-Jezová, v důsledku čehož byli vystaveni závažné psychické zátěži v rozporu se svým právem nebýt podroben špatnému zacházení (čl. 3 Úmluvy), jakož i se svým právem na příznivý vývoj (čl. 6 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte). Zajištěním stěžovatelů došlo též k zásahu do jejich práva na ochranu rodinného života (čl. 8 Úmluvy). Z něj vyplývá povinnost státu jednat i v případech neoprávněného pobytu osoby na jeho území způsobem, který umožní dotčeným osobám vést normální rodinný život, což v podmínkách zajištění v ZCC Bělá-Jezová možné nebylo. Zásah do práva stěžovatelů na ochranu rodinného života byl přitom neoprávněný, jelikož

nedostál požadavku přiměřenosti, protože státní orgány nezvažovaly použití alternativ k zajištění, respektive alternativy vyloučily pouze na základě jazykového výkladu zákona.

8. Stěžovatelé se neztotožňují s právním závěrem, podle něhož se nezletilé děti cizince zajištěného za účelem vyhoštění v zařízení pro zajištění cizinců nepovažují za zajištěné, ale za osoby, které jsou v daném zařízení pouze „ubytovány“, a ke zbavení osobní svobody nezletilých tak vůbec nedochází. Tento závěr neodpovídá ustálené judikatuře ESLP.

9. Stěžovatelé se rovněž nemohou ztotožnit s argumentací správních soudů, že nezletilí stěžovatelé byli umístěni v ZZC Bělá-Jezová v důsledku rozhodnutí stěžovatele 1) nesvěřit je do péče třetí osoby. Podle stěžovatelů stát nemůže přenést odpovědnost za nezasahování do práva na osobní svobodu nezletilých dětí na jejich rodiče, kteří nemají žádnou jinou možnost než se zajištěným dětmi souhlasit, aby nedošlo k rozdělení rodiny. Stát má naopak povinnosti hledat taková řešení, která do práv dětí na osobní svobodu zasáhnou v co nejmenší míře, a poskytnout právům nezletilých co nejvyšší ochranu s ohledem na jejich extrémní zranitelnost.

10. Stěžovatelé upozorňují, že podobně jako Belgické království a Francouzská republika je i Česká republika dlouhodobě kritizována za to, že k umístování dětí do detenčních center pro cizince nedochází pouze v krajních případech, v nichž objektivně není dostupná žádná alternativa. K nápravě tohoto stavu vyzval Českou republiku Výbor OSN pro lidská práva ve svých Závěrečných doporučeních ke třetí periodické zprávě o naplňování Mezinárodního paktu o občanských a politických právech ze dne 22. 8. 2013. Výbor zdůraznil, že správní zajištění cizinců, a to i cizinců pobývajících na území daného státu nelegálně a čekajících na vyhoštění, by mělo být vždy odůvodněné, nezbytné a přiměřené konkrétním okolnostem případu. Českou republiku proto vyzval k přijetí opatření, která by zaručila, aby k zajištění docházelo, pouze jestliže byly řádně posouzeny všechny alternativy a tyto alternativy byly shledány v daném případě nevhodnými. I v takovém případě přitom zajištění nesmí trvat déle, než je nezbytně nutné.

11. Výbor OSN pro práva dítěte ve svých Závěrečných doporučeních České republice ke třetí a čtvrté pravidelné zprávě o naplňování Úmluvy o právech dítěte ze dne 4. 8. 2011 zdůraznil, že osoby mladší 18 let by do detenčních zařízení pro cizince neměly být umístovány vůbec. Není přitom rozhodující, zda jde o zařízení, které má vytvořeno podmínky pro pobyt dětí, či nikoli. Výbor v této souvislosti jmenoval ZZC Bělá-Jezová a vláde doporučil zvážení všech alternativ včetně bezpodmínečného propuštění.

12. Dále stěžovatelé upozorňují na rezoluci, kterou dne 3. 10. 2014 přijalo Parlamentní shromáždění Rady Evropy, v níž vyzývá členské státy k zákazu umístování dětí do detenčních center pro cizince. Zajištění dětí v důsledku toho, že ony samy nebo jejich rodič mají status migranta, je

v rozporu s jejich nejlepším zájmem. Parlamentní shromáždění Rady Evropy vyzvalo členské státy k zavedení a uplatňování tzv. modelu posuzování komunitních opatření a umístění zohledňujícího potřeby dětí (*Childsensitive Community Assessment and Placement Model*).

13. Stěžovatelé se domnívají, že v jejich případech existovaly alternativy k zajištění, které pro přepjatý formalismus státních orgánů nebyly využity. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012 č. j. 7 As 107/2012-40 je policie povinna zkoumat, jestli je možno využít mírnějších opatření než zajištění i při zajištění cizince za účelem předání podle § 129 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán i správní soudy zkoumaly využití mírnějších opatření jenom v rozsahu § 123b a 123c zákona o pobytu cizinců. Protože alternativy k zajištění upravené v zákoně o pobytu cizinců nebyly pro stěžovatele dostupné, měl správní orgán zvážit využití jiných dostupných opatření, která by na jedné straně dostála účelu zajištění a na straně druhé méně zasáhla do práv nezletilých stěžovatelů. Jde zejména o možnost umístění do přijímacího střediska nebo do pobytového střediska pro žadatele o mezinárodní ochranu, kde nejde o prostředí detence, nacházejí se v nich i jiné rodiny s dětmi, dostupné jsou sociální a psychologické služby atd. Správní orgán se vůbec nezabýval přiměřeností umístění stěžovatelů 2) a 3) do detenčního zařízení s ohledem na jejich věk, nezohlednil nejlepší zájem dítěte. V rozhodnutí o zajištění nezletilí stěžovatelé ani nevystupovali jako účastníci řízení, i když do jejich práv bylo zasáhnuto. Správní soudy také pochybily, když přivolily argumentaci správního orgánu, že nedošlo ke zbavení svobody stěžovatelů 2) a 3), a tudíž jejich právo na osobní svobodu nemohlo být porušeno. Správní soudy sice zvážily alternativy k zajištění ve formě umístění do přijímacího nebo pobytového střediska pro žadatele o mezinárodní ochranu, tyto ale vyloučily s argumentem, že stěžovatele není možné považovat v České republice za žadatele o mezinárodní ochranu. Tímto postupem ale správní orgán ani správní soudy nedostály své povinnosti udělat všechno pro to, aby umístění do detenčního centra bylo poslední, krajní možností, pro kterou není dostupná jiná alternativa, jak pro ně vyplývá z čl. 5 Úmluvy.

14. Stěžovatelé dále mají za to, že u stěžovatelů 2) a 3) došlo k porušení čl. 3 Úmluvy, který zaručuje právo nebyť vystaven mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (obecně špatnému zacházení). Z tohoto práva vyplývá povinnost smluvních států přijmout odpovídající opatření za účelem jeho ochrany, která musí být účinná, a to především ve vztahu k dětem a jiným skupinám zranitelných osob. Mezi faktory, které ESLP vzal v obdobných případech v úvahu při posuzování porušení čl. 3 Úmluvy, patří kromě nejlepšího zájmu dítěte i materiální podmínky v detenčním centru, vliv zajištění na fyzický a psychický vývoj dětí a také délka zajištění.

15. Vedle porušení čl. 3 Úmluvy došlo u stěžovatelů 2) a 3) rovněž k zásahu do jejich práva na příznivý rozvoj dle čl. 6 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte. Zde stěžovatelé popsali zkušenost z pobytu v ZZC Bělá-Jezová. Jde podle nich o zařízení určené převážně k zajištění cizinců za účelem realizace jejich vyhoštění z území České republiky, které není přizpůsobeno potřebám pobytu rodin s dětmi. Je v něm ubytovací část pro ženy a rodiny s dětmi (část A) oddělená od ubytovací části pro muže (části B a D). Ubytovací části jsou od sebe odděleny plotem s ostnatým drátem a jsou na dohled. Ostnatý drát je vidět z oken. Budovy jsou střeženy 24 hodin denně příslušníky bezpečnostní služby v uniformách s vysílačkami. Cizinci umístění v ZZC Bělá-Jezová jsou pravidelně, minimálně třikrát denně eskortováni bezpečnostní službou do hlavní budovy za účelem výdeje jídla nebo návštěv. Nezletilí stěžovatelé 2) a 3) byly těchto procedur přímými svědky. Děti mají sice možnost navštěvovat tzv. dětské centrum, to se ale nachází v uzavřeném prostoru zařízení. Děti se mohou pohybovat jenom ve vyznačených prostorech a jsou v podstatě neustále pod dohledem bezpečnostní služby. V čase zajištění stěžovatelů nebyly v ZZC Bělá-Jezová jiné děti. Přístup k psychologické pomoci je omezen žádostí ze strany zajištěné osoby a možnostmi zařízení poskytnout tlumočnicka. I s ohledem na tento popis stěžovatelé zásadně nesouhlasí s hodnocením krajského soudu, že ubytování v detenčním zařízení jim poskytovalo veškerou možnou péči.

16. Stěžovatelé mají za to, že jejich umístěním do ZZC Bělá-Jezová došlo též k neoprávněnému zásahu do jejich práva na ochranu rodinného života, zaručeného mj. v čl. 8 Úmluvy. V souladu s judikaturou ESLP (*Muskhadzhiyeva a ostatní proti Belgii a Popov proti Francii*, viz sub 5) musí státý při poměrování přiměřenosti zásahu v podobě zajištění dětí v detenčním centru vždy přihlédnout k nejlepšímu zájmu dítěte. Ten zahrnuje nejenom udržení rodiny pohromadě, ale i zohlednění alternativních možností tak, aby zajištění nezletilých bylo skutečně až tou poslední, krajní možností. Posouzení nejlepšího zájmu dítěte tedy nemůže být limitováno jenom na udržení rodiny pohromadě, ale státní orgány musí přijmout všechna potřebná opatření, aby zabránily zajištění rodin s dětmi. Zajištění v detenčním centru nebylo přiměřené, protože rodinu nebylo možné podzírat z pokusu o útěk.

17. Podle stěžovatelů správní orgán i správní soudy nesprávně vyhodnotily zásah v podobě jejich zajištění v ZZC Bělá-Jezová do jejich práva na ochranu rodinného života. Takový zásah musí v souladu s čl. 8 odst. 2 Úmluvy vždy a) být v souladu se zákonem, b) sledovat legitimní cíl vymezený v tomto odstavci a c) být nezbytný v demokratické společnosti, tedy odpovídat naléhavé společenské potřebě a být této potřebě přiměřený. V případě stěžovatelů nebyl naplněn požadavek nezbytnosti zásahu v demokratické společnosti. Vzhledem ke všem výše uvedeným

skutečností, zejména k materiálním podmínkám a prostředí, které je naprosto nevhodné pro pobyt rodin s dětmi, dále samotné délce zajištění na 50 dnů, psychickému dopadu zajištění do života rodiny, nejistotě ohledně budoucnosti, neznámému prostředí, absenci aktivit a her s ostatními dětmi a při existenci dostupných alternativ rozhodnutí o zajištění v testu proporcionality nemůže obstát. Legitimního účelu tohoto opatření bylo totiž možno dosáhnout i jiným prostředkem – umístěním celé rodiny do přijímacího zařízení v Zastávce u Brna.

III. Podklady opatřené pro rozhodnutí a vyjádření účastníků řízení

III.A Podklady opatřené pro rozhodnutí

18. Ústavní soud v souladu s § 48 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) využil pomoc veřejné ochránčyně práv při opatrování podkladů pro rozhodnutí. Veřejná ochránčyně práv Ústavnímu soudu předložila obsáhlou Zprávu z návštěvy zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová ze dne 18. 2. 2015 (dále také „zpráva VOP“), kde podrobně popsala podmínky v tomto zařízení z hlediska pobytu dospělých a dětí. Návštěvu tohoto zařízení provedli zaměstnanci Kanceláře veřejné ochránčyně práv neohlášeně ve dnech 13. až 14. 10. 2014. Dále zaslala veřejná ochránčyně práv Ústavnímu soudu vyjádření k ústavní stížnosti stěžovatelů, s jejímž obsahem se ztotožnila.

19. Ve vyjádření se veřejná ochránčyně práv věnovala mj. hodnocení toho, zda jsou v případě ZZC Bělá-Jezová naplněna kritéria ESLP (vymezená ve věci *Popov proti Francii*, citováno výše, § 102) svědčící o nevhodnosti pobytu dětí v detenčním zařízení, resp. nepřiměřenosti prostředí i pro krátkodobé zajištění dětí. Dospěla k závěru, že tato kritéria (zařízení primárně obývané dospělými osobami, silně patrná přítomnost policie, absence aktivit, jež by děti zaměstnaly) jsou v případě ZZC Bělá-Jezová naplněna. Stěžovatelé 2) a 3) byli dle veřejné ochránčyně práv s ohledem na jejich věk v mimořádně zranitelném postavení a jejich vystavení podmínkám detence v ZZC Bělá-Jezová i s ohledem na její délku bylo způsobitelné vyvolat porušení práv chráněných čl. 3 Úmluvy. Zbavení svobody stěžovatelů vyhodnotila jako nepřiměřené, a tudíž jako nezákonné.

20. Pro úplnost se dodává, že dne 17. 9. 2015 obdržel Ústavní soud v projednávané věci další materiál veřejné ochránčyně práv, jenž ho seznamuje s výsledky poslední návštěvy v ZZC Bělá-Jezová. S ohledem na to, že projednávaná věc má svůj skutkový základ v období od 16. 3. 2014 do 5. 5. 2014, nebylo možno k této zprávě při rozhodování ve věci přihlídnout.

21. Dne 1. 11. 2016 zaslala veřejná ochránčyně práv další vyjádření, v němž poukázala na nový vývoj judikatury ESLP. Podle ní i zajištění v délce

několika dnů v podmínkách zařízení, jež lze z hlediska materiálního vybavení považovat za vyšší úroveň než v projednávané ústavní stížnosti, založilo závěr o porušení čl. 3 Úmluvy ve vztahu k zajištěným dětem, s ohledem na jejich věk a extrémní zranitelnost. Veřejná ochránkyně práv rovněž poukázala na dvě předběžná opatření ESLP vůči České republice (ze dne 22. 10. 2015 a 21. 10. 2016), a to ve věcech namítaného porušení čl. 3 Úmluvy vůči rodinám zajištěným v ZZC Bělá-Jezová, jimiž bylo České republice uloženo umístit dotyčné rodiny do podmínek naplňujících čl. 3 Úmluvy.

22. Další obsáhlé vyjádření, které vzal Ústavní soud na vědomí, poskytla na podporu stěžovatelů Evropská rada pro uprchlíky a exulanty jako síť nevládních organizací ze 40 evropských zemí. Obsahuje obecné shrnutí mezinárodních a evropských standardů v oblasti detence žadatelů o mezinárodní ochranu, včetně rodin s dětmi, a též přehled vnitrostátní judikatury, politiky a praxe vybraných evropských zemí v této oblasti, zdůrazňuje požadavek zachování celistvosti rodiny a nejlepšího zájmu dítěte, stejně jako práva dítěte nebýt trestáno za činy svých rodičů. Rozhodnutí zajistit osobu je arbitrární, jsou-li dostupné méně omezující prostředky, které lze v dané situaci efektivně aplikovat, a stát tuto alternativu k zajištění mohl v rámci procesu přemístění osoby podle nařízení Dublin III využít. Praxe evropských států ukazuje, že zajišťování dětí a rodin s dětmi není téměř nikdy využíváno, existují-li důvody pro zajištění, ale zároveň se nabízí i alternativy k zajištění.

III.B Vyjádření účastníků řízení

23. Ústavní soud podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení.

24. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku. S odkazem na svou judikaturu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011 č. j. 7 As 103/2011-54) zdůraznil, že ubytováním nezletilých v zařízení pro zajištění cizinců nedošlo ke zbavení jejich osobní svobody. Jedinou alternativou vůči umístění stěžovatelů v zařízení pro zajištění cizinců by bylo jejich oddělení od otce a ponechání bez přístřeší a finančních prostředků. Správní orgán nebyl dle § 130 odst. 1 zákona o pobytu cizinců oprávněn umístit stěžovatele do jiného zařízení. S odkazem na důvodovou zprávu k tomuto zákonu Nejvyšší správní soud uvedl, že zajištění nelze vzhledem k jeho účelu realizovat kdekoliv, ale pouze v místě se specifickou kombinací podmínek. V projednávaném případě hrozilo vážné nebezpečí, že se stěžovatel 1) pokusí opustit místo určeného pobytu a vyhnout se předání do Maďarské republiky. Pokud by správní orgány přistoupily k umístění zajištěných osob bez ohledu na bezpečnostní prvky zařízení, rezignovaly by na realizaci migrační politiky státu, respektive Evropské unie.

25. Nejvyšší správní soud připomněl, že stěžovatelé v průběhu řízení o kasační stížnosti nezpochybnili vyjádření správního orgánu k podmínkám v ZCC Bělá-Jezová, toliko obecně konstatovali, že podmínky v zařízení byly srovnatelné s těmi, které popsal ESLP ve věci *Muskhadzhiyeva a ostatní proti Belgii*, aniž by popsali konkrétní poměry, které měly vést k zásahu do jejich ústavních práv. Taková tvrzení se však jeví jako účelová. Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatelé neprotestují proti poměrům v zařízení, ale především proti samotnému uplatnění institutu zajištění. Ve vztahu ke zprávě VOP Nejvyšší správní soud uvádí, že s ohledem na termín uskutečnění návštěvy tohoto zařízení jde toliko o podněty *pro futuro*, které nemohou mít vliv na posuzovanou věc.

26. Krajský soud zcela odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že ústavní stížnost považuje za nedůvodnou. V reakci na zprávu VOP pak na základě své rozhodovací činnosti ve věcech žalob proti rozhodnutím o zajištění cizinců v období koncem roku 2014 a v roce 2015 navrhl, aby si Ústavní soud vyžádal také zprávu o pobytu a chování stěžovatelů, kteří museli být v průběhu svého zajištění propuštěni a umístěni do pobytových středisek žadatelů, kteří požádali o mezinárodní ochranu.

27. Správní orgán ve svém rozsáhlém vyjádření popsal okolnosti, za nichž byl stěžovatel 1) zajištěn. Správní orgán se domnívá, že v daném případě rozhodl v mezích zákona a v souladu s nejlepším zájmem dítěte. Poukázal přitom na okolnosti svědčící o nebezpečí útěku (viz sub 2). Při umístění do ZCC Bělá-Jezová byli stěžovatelé 2) a 3) ubytováni se svým otcem v budově, jež je určena pro ubytování žen a rodin s dětmi, v samostatném pokoji s vlastním sociálním zařízením a jídelním koutem. Otec měl možnost požádat o dětské postýlky pro svoje děti, avšak této možnosti nevyužil a rozhodl se srazit k sobě postele, které měl na pokoji, tak, aby mohl spát se svými dětmi. Děti navštěvovaly jak vnitřní dětské centrum, tak i venkovní prostory – dětské hřiště, kde jsou umístěny skluzavky, prolézačky, pískoviště a houpačky; nejdříve v doprovodu svého otce, později již jen s pedagogem volného času. Výcházkový prostor kolem budov je velmi rozsáhlý (cca 3000 m²), je tvořen přírodním prostředím a jsou v něm umístěny lavičky k posezení a pískoviště pro děti. Děti byly dokonce v doprovodu pedagoga volného času mimo ZCC Bělá-Jezová na výletě. Uvedené dle správního orgánu nasvědčuje tomu, že prostředí pro ně nebylo stresové či traumatizující, ale naopak přátelské a děti se v přítomnosti pedagoga volného času cítily v bezpečí.

28. Správní orgán má za to, že ubytování nezletilých v ZCC Bělá-Jezová spolu s jejich otcem bylo v jejich nejlepším zájmu, neboť podmínky, jaké jim stát poskytl, by jim jejich otec nebyl při pobytu na svobodě schopen zajistit. Současně tím nebylo porušeno ani právo na rodinný život nezletilých. Děti byly ubytovány se svým otcem, přičemž ten, jako jejich zákonný

zástupce, měl možnost rozhodnout za své děti, zda s ním zůstanou – budou s ním ubytovány, či zda zvolí pro své děti jinou alternativu. Z vyjádření pracovníků Správy uprchlických zařízení (dále jen „SUZ“) vyplývá, že námitky stěžovatelů stran nepřiměřenosti podmínek pro pobyt nezletilých v ZCC Bělá-Jezová nejsou důvodné. Správní orgán poukázal též na Souhrnné zprávy z činnosti veřejného ochránce práv pro Poslaneckou sněmovnu z minulých let, v nichž se nevyskytují žádné připomínky týkající se ubytování dětí zajištěných v ZCC Bělá-Jezová.

29. V reakci na zprávu VOP správní orgán konstatuje, že od SUZ má jiné informace. Podle nich dostávaly všechny ubytované děti stravu pětikrát denně. Ve vztahu k zázemí pro venkovní aktivity dětí je pak z vyjádření SUZ zřejmé, že ve vycházkovém prostoru ZCC Bělá-Jezová se nachází dětské hřiště s pískovištěm a prolézačkami, jež oba nezletilí stěžovatelé navštěvovali. Správní orgán má za to, že zpráva VOP není objektivní.

30. Správní orgán též poukazuje na to, že stěžovateli odkazované dokumenty Organizace spojených národů ani právo Evropské unie (čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) nezapovídají, aby docházelo k umístování rodin s dětmi do zajišťovacích zařízení. Rovněž Nejvyšší správní soud opakovaně rozhoduje, že zákonné zajištění cizince, jeho umístění do ZCC Bělá-Jezová a ubytování jeho dítěte spolu s ním neporušuje Úmluvu (viz rozsudky ze dne 30. 9. 2011 č. j. 7 As 103/2011-54, ze dne 30. 10. 2013 č. j. 4 As 134/2013-31 či ze dne 24. 7. 2014 č. j. 4 Azs 115/2014-37).

31. Vyjádření účastníků byla stěžovatelům zaslána k replice, ti však svého práva nevyužili.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

32. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny procesní předpoklady projednání ústavní stížnosti. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť vyčerpalí všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

33. K napadenému zásahu správního orgánu, spočívajícímu ve zbavení osobní svobody stěžovatelů v ZCC Bělá-Jezová, je nutno uvést, že v napadeném rozhodnutí správního orgánu o zajištění stěžovatele 1) není stanoveno, v jakém zařízení pro zajištění cizinců mělo být zajištění realizováno, proto je možné na umístění do ZCC Bělá-Jezová pohlížet jako na jiný úkon správního orgánu, odlišný od napadeného rozhodnutí správního orgánu.

Z tohoto hlediska by mohla s ohledem na subsidiaritu ústavní stížnosti vyvstat otázka její přípustnosti proti takovému zásahu (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), neboť ze spisového materiálu nevyplývá, že by stěžovatelé takový zásah samostatně napadli v řízení před správními soudy (§ 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů). Jak však bylo uvedeno, stěžovatelé brojili proti umístění do ZZC Bělá-Jezová ve správní žalobě i v kasační stížnosti, přičemž správní soudy podrobily jejich námitky přezkumu v rámci přezkumu rozhodnutí správního orgánu. V takové situaci lze mít za to, že požadavku na subsidiaritu ústavní stížnosti bylo z hlediska podmínek řízení před Ústavním soudem učiněno zadost.

34. Dále je vhodné poznamenat, že napadeným rozhodnutím správního orgánu bylo rozhodnuto o zajištění stěžovatele 1); nezletilých dětí – stěžovatelů 2) a 3) se formálně netýkalo. Všichni stěžovatelé však byli účastníky řízení před správními soudy, přičemž Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku označil skutečnost, že stěžovatelé 2) a 3) nebyli v záhlaví rozhodnutí správního orgánu o zajištění stěžovatele 1), za formálně nesprávnou, ovšem s tím, že neměla dopad na procesní práva nezletilých stěžovatelů, resp. vliv na věcnou správnost tohoto rozhodnutí.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

V.1 Zákonnost zbavení osobní svobody cizinců

V.1.A Obecná východiska a principy

35. Judikatura Ústavního soudu dovodila, že ochrana osobní svobody zaujímá v katalogu základních lidských práv místo z nejvýznamnějších, a je mimořádně důležité, aby splnění všech zákonem stanovených podmínek pro omezení tohoto práva bylo zvláště uvážlivě zkoumáno a možnosti jejich uplatnění byly vykládány restriktivně [nález ze dne 16. 4. 2015 sp. zn. III. ÚS 2569/14 (N 82/77 SbNU 191), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Přitom je třeba respektovat i závazky, které pro Českou republiku v této oblasti plynou z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2 Ústavy).

36. Judikatura ESLP uznává nepopíratelné a suverénní právo států kontrolovat vstup a pobyt cizinců na svém území (rozsudek ve věci *Amuur proti Francii* ze dne 25. 6. 1996, stížnost č. 19776/92, § 41). Dokumenty OSN, Rady Evropy i Evropské unie připouštějí zbavení osobní svobody v imigračním kontextu. Podle Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále také „Pakt“) je imigrační detence akceptovatelným prostředkem státu ve vztahu k cizincům neoprávněně pobývajícím na jeho území, zejména hrozí-li nebezpečí útěku cizince nebo jeho nedostatečná spolupráce (rozhodnutí Výboru OSN pro lidská práva ze dne 18. 7. 2011 ve věci *Stefan Lars Nystrom proti Austrálii*, stížnost č. 1557/2007, bod 7.3).

Podle Úmluvy je detence cizinců jako nástroj regulace státu v oblasti imigrační politiky, za předpokladu naplnění požadavků na ochranu lidských práv, přípustnou výjimkou z práva na osobní svobodu (*Amuur proti Francii*, citováno výše, § 41, či rozsudek velkého senátu ze dne 15. 11. 1996 ve věci *Chahal proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93, § 73).

37. Podmínkou tohoto zásahu je podle Paktu, Úmluvy i Listiny na prvním místě jeho zákonný podklad. Podle Úmluvy musí navíc norma dovolující zbavení svobody splňovat i kvalitativní podmínky, jdoucí nad rámec prosté vnitrostátní zákonnosti. Musí být dostatečně přesná a předvídatelná, aby mohl stěžovatel do jisté míry dohlédnout následky svého počínání (rozsudek velkého senátu ze dne 15. 12. 2016 ve věci *Khlaifia a ostatní proti Itálii*, stížnost č. 16483/12, § 91 až 92). Na předvídatelnost a další kvality příslušné právní úpravy klade důraz i Pakt (Obecný komentář Výboru OSN pro lidská práva č. 35 k čl. 9 Paktu ze dne 30. 10. 2014 č. CCPR/C/GC/35 – dále jen „Obecný komentář k čl. 9 Paktu“).

38. Bez ohledu na to, z jakého konkrétního důvodu k detenci cizince dochází, rozhodnutí o takovém opatření nesmí podle Paktu, Úmluvy ani Listiny vykazovat znaky svévole. Podle Úmluvy je pojem svévole (arbitrárnost) vnímán širěji než pouhý rozpor s vnitrostátním právem – zbavení svobody může být zákonné, avšak zároveň nepřipustně svévolné. Místo a podmínky detence mají být adekvátní tomu, že se takové opatření neuplatňuje na pachatele trestných činů, přičemž doba zajištění nesmí překročit přiměřenou délku nezbytnou k dosažení sledovaného cíle (rozsudek velkého senátu ze dne 29. 1. 2008 ve věci *Saadi proti Spojenému království*, stížnost č. 13229/03, § 67 až 74, či rozsudek velkého senátu ze dne 19. 5. 2016 ve věci *J. N. proti Spojenému království*, stížnost č. 37289/12, § 77 až 82).

39. Pakt zároveň vyžaduje, aby bylo zbavení osobní svobody v rámci kontroly imigrace nezbytné a přiměřené ve světle konkrétních okolností (Obecný komentář k čl. 9 Paktu; rozhodnutí *F. K. A. G. proti Austrálii* ze dne 20. 8. 2013, stížnost č. 2094/2011). Na princip nezbytnosti a proporcionality klade důraz i Listina základních práv Evropské unie, dle jejíhož čl. 52 mohou být omezení práv uznaných Listinou zavedena při dodržení zásady proporcionality pouze tehdy, pokud jsou nezbytná. I podle znění nařízení Dublin III je v případě cizinců přemísťovaných do členského státu Evropské unie, jenž je příslušný k posouzení jejich žádosti o mezinárodní ochranu, případně zbavení svobody nutno podrobit principům proporcionality a vyloučit nejdříve užití jiných, mírnějších donucovacích opatření.

40. Na zajištění dětí v imigračním kontextu jsou kladeny ještě přísnější požadavky s ohledem na vůdčí princip nejlepšího zájmu dítěte podle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Ta nad rámec výše řečeného požaduje, aby ke zbavení osobní svobody bylo přistoupeno jako ke krajnímu opatření na nejkratší nutnou dobu. Přítomnost dětí doprovázejících své rodiče

v zařízení pro zajištění cizinců bude v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy jen tehdy, pokud vnitrostátní orgány prokáží, že k tomuto krajnímu řešení přistoupily až poté, co s ohledem na konkrétní individuální okolnosti případu ověřily, že jiné opatření, které méně zasahuje do osobní svobody, není možné přijmout (rozsudek ve věci *A. B. a ostatní proti Francii* ze dne 12. 7. 2016, stížnost č. 11593/12, § 123; rozsudek ve věci *R. K. a ostatní proti Francii* ze dne 12. 7. 2016, stížnost č. 68264/14, § 85, a rozsudek ve věci *R. M. a ostatní proti Francii* ze dne 12. 7. 2017, stížnost č. 33201/14, § 86). Tento požadavek je obsažen i v čl. 11 přijímací směrnice, na který odkazuje čl. 28 odst. 4 nařízení Dublin III. Podle přijímací směrnice musí dále zajištění nezletilých osob trvat co nejkratší dobu a musí být vyvinuto veškeré úsilí o jejich propuštění a umístění do ubytovacího zařízení vhodného pro nezletilé osoby.

V.1.B Vlastní posouzení merita věci

41. Co se týče stěžovatelů 2) a 3), Nejvyšší správní soud v napadeném rozhodnutí shledal, že jejich ubytováním v ZCC Bělá-Jezová nedošlo ke zbavení jejich osobní svobody, a nemohlo tak dojít k porušení čl. 5 ani 8 Úmluvy. Ústavní soud má za to, že jakkoli napadeným rozhodnutím správního orgánu byl výslovně zajištěn pouze stěžovatel 1), stejné účinky mělo toto rozhodnutí i na nezletilé stěžovatele, neboť v jeho důsledku došlo k jejich umístění do ZCC Bělá-Jezová. Jestliže k zajištění rodiče nezletilých cizinců nebyla ze strany správního orgánu shledána žádná alternativa, ve vztahu k pobytovému režimu svých dětí předškolního věku neměl zajištěný stěžovatel 1) právo volby. Nezletilí stěžovatelé byli tedy za této situace nuceni sdílet stejný režim jako jejich zajištěný otec. Došlo tím tedy *de facto* k zbavení osobní svobody stěžovatelů 2) a 3). Ke stejnému závěru dospěl i ESLP ve výše citovaných rozsudcích ve věci *A. B. a ostatní proti Francii* (§ 122), *R. K. a ostatní proti Francii* (§ 84) či *R. M. a ostatní proti Francii* (§ 85), všechny citovány výše.

42. Nejvyšší správní soud nepovažoval námitku zbavení osobní svobody nezletilých „ubytovaných“ v ZCC Bělá-Jezová společně se stěžovatelem 1), s odkazem na § 140 zákona o pobytu cizinců, za jakkoli relevantní. Byť toto ustanovení teoreticky umožňuje nezletilým opustit zařízení po písemném souhlasu zákonného zástupce, v konkrétní situaci stěžovatelů 2) a 3), v předškolním věku, bez prostředků a příbuzných v České republice, se tato záruka ukazuje jako iluzorní. Podmínky života nezletilých by mohly jít k tíži jejich zákonného zástupce pouze tehdy, kdyby měl možnost a schopnost o nich rozhodovat. Tu však reálně v okamžiku svého zajišťování neměl. Byl to správní orgán, který předurčil životní podmínky stěžovatelů 2) a 3) na dalších 50 dní a který si byl rodinné situace stěžovatele 1) vědom, jak vyplývá z obsahu jeho rozhodnutí. V praxi to znamenalo umístění

nezletilých do uzavřeného prostoru a pod dohled bezpečnostní služby. Ani přístup do dětského centra, nacházejícího se v samostatné budově, mimo „výcházkové prostory ubytovacích objektů“, nemohl být zcela volný a bez doprovodu, jak plyne z odpovědi SUZ ze dne 26. 6. 2015 na zprávu VOP (dostupné na <http://www.ochrance.cz>).

43. Za situace, kdy rodič „ubytovaných“ stěžovatelů neměl reálnou možnost zajistit péči o své děti jiným způsobem, nelze než umístění stěžovatelů 2) a 3) do ZZC Bělá-Jezová vnímat jako zbavení jejich osobní svobody, k čemuž došlo následkem napadeného rozhodnutí správního orgánu o zajištění stěžovatele 1). Orgány rozhodující o jeho zajištění jakožto rodiče doprovázejícího své nezletilé děti se nemohly poukazem na „ubytovací konstrukci“ dle § 140 zákona o pobytu cizinců vyhnout povinnosti přizpůsobit zbavení osobní svobody stěžovatelů 2) a 3) požadavkům vyplývajícím z jejich zranitelnosti. Ústavní soud tak konstatuje, že k zbavení osobní svobody stěžovatelů fakticky došlo, jakkoli si je vědom toho, že to byl stěžovatel, který porušil právní předpisy a opustil bez prostředků zemi, kde požádal o azyl. V této konkrétní situaci již bylo každé řešení „špatné“, neboť stěžovatel 1) se rozhodl, aby jeho děti zůstaly s ním, což je v této situaci pochopitelné (sub 42). Dodatečné hodnocení jiných řešení a jejich důsledků je již pouze hypotetické, když v případě dětí ve věku tří a šesti let je stěží představitelné vyjádření jejich nesouhlasu s ubytováním, a současně dosažení souhlasu stěžovatele 1), tedy jejich otce s tím, aby zařízení opustily, jak to umožňuje § 140 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

44. Co se týče zákonného podkladu napadeného rozhodnutí správního orgánu, toto bylo vydáno na základě § 129 odst. 1 ve spojení s § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců za účelem předání stěžovatele 1) podle přímo použitelného právního předpisu (nařízení Dublin III), protože neoprávněně vstoupil na území České republiky, kdy ani nebylo možné předání uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin. Na hladkém předávání státních příslušníků třetích zemí do členských států Evropské unie příslušných k posuzování jejich žádosti o mezinárodní ochranu záviselo (rozhodně ještě v roce 2014) fungování společného evropského azylového systému. Tyto procedury však nemohou probíhat na úkor základních práv předávaných osob.

45. Nařízení Dublin III, jímž se mechanismus předávání řídí, klade v čl. 28 odst. 2 jako podmínku zajištění cizinců za účelem přemístění/předání také „existuje-li vážné nebezpečí útěku na základě každého jednotlivého případu“. Podle čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III se mají důvody pro podezření z nebezpečí útěku zakládat na objektivních kritériích vymezených právními předpisy. Podmínku vážného nebezpečí útěku, natož její jednotlivá kritéria, však zákon o pobytu cizinců ani jiný zákonný předpis v době zajišťování stěžovatelů neobsahoval, teprve novela zákona o pobytu

cizinců provedená zákonem č. 314/2015 Sb. s účinností od 18. 12. 2015 vložila do § 129 zákona o pobytu cizinců nový odstavec 4, zavádějící požadavek podezření z vážného nebezpečí útěku pro zajištění za účelem předání a jeho definiční znaky, přičemž stanovila, že zajištění cizince za účelem jeho předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie je možné, „pouze pokud existuje vážné nebezpečí útěku. Za vážné nebezpečí útěku se zejména považuje, pokud cizinec pobýval na území neoprávněně, vyhnul se již dříve předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie, nebo se pokusil o útěk anebo vyjádřil úmysl nerespektovat pravomocné rozhodnutí o přemístění do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání. Za vážné nebezpečí útěku se dále považuje, pokud cizinec, který bude předán do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie přímo nesousedícího s Českou republikou, nemůže oprávněně samostatně do tohoto státu cestovat a nemůže uvést adresu místa pobytu na území“.

46. Správní orgán v napadeném rozhodnutí v roce 2014 k takovému závěru o „vážném nebezpečí útěku“ stěžovatele 1) dospěl a důkladně, přesvědčivě a podrobně je zdůvodnil (viz na s. 2 až 4). Šlo však o jeho výklad čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III, který však definici takových kritérií spojoval s jejich vymezením v právním předpise, což v podmínkách České republiky a jejího ústavního pořádku znamenalo vymezení výslovně v zákoně, nikoli jen v rozhodovací, byť i ustálené správní či soudní praxi. Do souladu s ústavními kautelami se tak rozhodnutí správního orgánu dostalo až *ex post*.

47. Pochybnosti o tom, zda absence zákonem (a ne pouhou judikaturou, popř. odůvodněním správního rozhodnutí) stanovených objektivních kritérií definujících vážné nebezpečí útěku představuje dostatečný právní základ pro zajištění, vedly Nejvyšší správní soud v obdobném případě k tomu, že předložil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku. Proto Ústavní soud vyčkal na výsledek tohoto řízení vedeného pod sp. zn. C-528/15. Dne 15. 3. 2017 vydal Soudní dvůr rozsudek, ve kterém konstatoval: „Článek 2 písm. n) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, ve spojení s jeho čl. 28 odst. 2, musí být vykládány v tom smyslu, že členským státům ukládají povinnost stanovit obecně závazným právním předpisem objektivní kritéria, na nichž se zakládají důvody, pro které je možné se domnívat, že žadatel o mezinárodní ochranu, s nímž je vedeno řízení o přemístění, může uprchnout. Absence takového právního předpisu má za následek neaplikovatelnost čl. 28

odst. 2 tohoto nařízení.“ Tento rozsudek je nyní důsledně respektován judikaturou Nejvyššího správního soudu (již devět rozhodnutí jako např. rozsudky ze dne 22. 3. 2017 č. j. 6 Azs 14/2016-41; ze dne 31. 3. 2017 č. j. 2 Azs 208/2015-74; ze dne 30. 3. 2017 č. j. 4 Azs 227/2015-58; ze dne 30. 3. 2017 č. j. 4 Azs 260/2015-32).

48. Podle Ústavního soudu tento závěr plně dopadá i na situaci stěžovatelů. Ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 17. 12. 2015 nesplňovalo požadavek na zákonnou definici důvodů pro zajištění takového cizince. Správní soudy tak pominuly problematiku zákonného zakotvení předpokladů pro zajištění a s tím související ústavně-právní otázky. Stěžovatelé však na ně ve svých podáních upozorňovali, navíc měly správní soudy povinnost se jimi *ex offico* zabývat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008 č. j. 2 As 9/2008-77).

49. Vzhledem k absenci náležitého zákonného podkladu pro zajištění stěžovatelů jako primárního předpokladu pro zásah do práva na osobní svobodu dospěl Ústavní soud k závěru, že bylo porušeno právo stěžovatelů na osobní svobodu podle čl. 8 odst. 2 Listiny a čl. 5 odst. 1 Úmluvy a v případě stěžovatelů 2) a 3) také podle čl. 37 písm. b) Úmluvy o právech dítěte. Není proto potřeba dále zkoumat, do jaké míry splňovalo zbavení stěžovatelů jejich osobní svobody další požadavky kladené ústavním pořádkem.

V.2 Dopad zajištění v ZZC Bělá-Jezová na rodinný život stěžovatelů

50. Má-li být zásah do práva na rodinný život přípustný, musí mít zákonný podklad, sledovat legitimní účel a být ve vztahu přiměřenosti k danému účelu [nález ze dne 15. 12. 2015 sp. zn. I. ÚS 1587/15 (N 214/79 SbNU 443); *A. B. a ostatní proti Francii*, citováno výše]. Úmluva o právech dítěte zapovídá svévolný zásah do soukromého života či rodiny, přičemž vyloučení svévole zahrnuje i požadavek na zákonnost zásahu.

51. Není sporu o tom, že vztah mezi stěžovateli lze považovat za rodinný život. Stejně tak nelze mít pochyb o tom, že do rodinného života stěžovatelů bylo v důsledku jejich zajištění zasaženo, přinejmenším se stěžovatelé museli podrobit režimu ZZC Bělá-Jezová (viz ale sub 43) včetně eskortování nebo nemožnosti uzamknout vlastní pokoj. Tato situace, tedy nedostatečný právní základ zásahu do rodinného života, je jen důsledkem závěru, k jakému Ústavní soud dospěl při posuzování zbavení osobní svobody. Proto porušilo rozhodnutí o zajištění stěžovatelů (a jeho následný přezkum) právo stěžovatelů na rodinný život v rozporu s čl. 10 odst. 2 Listiny, čl. 8 Úmluvy a v případě nezletilých stěžovatelů 2) a 3) také čl. 16 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

52. Aniž by dále Ústavní soud přistupoval k plnému hodnocení nezbytnosti a přiměřenosti zásahu, na okraj se vyjádří k nezbytnosti vyčerpání jiných alternativ k zajištění. Správní orgán vyloučil v případě stěžovatelů

obě dvě alternativy zajištění nabízené § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Tento závěr aprobovaly též správní soudy s tím, že na stěžovatele se jakožto cizince, kteří neoprávněně vstoupili na území České republiky, vztahuje zákon o pobytu cizinců, tudíž není možné využít jiné alternativy ke zbavení osobní svobody stěžovatelů než ty, které jsou výslovně uvedeny v § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Správní soudy vyloučily, že by stěžovatelé mohli být umístěni do přijímacího nebo pobytového střediska pro žadatele o mezinárodní ochranu s volnějším režimem, protože nejsou žadatelé o mezinárodní ochranu v České republice. Správní orgán podle nich ani není oprávněn rozhodnout o tom, že by zajišťované osoby mohly být v těchto zařízeních umístěny.

53. V této souvislosti (otázka volby umístění rodiče s nezletilými dětmi) Ústavní soud nemohl přehlédnout i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015 č. j. 1 Azs 39/2015-59, dle něhož navzdory tvrzením správního orgánu a krajského soudu dochází k umístování zajištěných cizinců do pobytového střediska a později i k umístění samotných žalobců v dané věci. Ve světle toho, že se umístění do přijímacího střediska ukázalo jako faktická alternativa k umístění v zařízení pro zajištění cizinců, měl se jí správní orgán dle Nejvyššího správního soudu zabývat, případně ji měl zvážit krajský soud k námitce žalobců. V tomto případě Nejvyšší správní soud zrušil žalované rozhodnutí krajského soudu právě proto, že opomenul posoudit alternativní řešení k umístění nezletilé žalobkyně s jejími rodiči.

V.3 Podmínky zajištění v ZZC Bělá-Jezová

V.3.A Obecná východiska a principy

54. Stěžovatelé 2) a 3) namítali též špatné zacházení, které označili za porušení práva nebýt mučen nebo podroben krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání zaručenému čl. 3 Úmluvy, čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 37 písm. a) Úmluvy o právech dítěte, k němuž mělo dojít s ohledem na podmínky v místě detence a dobu jejího trvání. Aby bylo vůbec možné se zabývat špatným zacházením ve smyslu čl. 3 Úmluvy, musí napadené zacházení překročit minimální úroveň závažnosti. Její posouzení je relativní a závisí na všech okolnostech případu, jako je délka zacházení, jeho fyzické a psychické dopady na oběti, a v některých případech také na pohlaví, věk či zdravotní stav oběti. Se zbavením osobní svobody je nevyhnutelně spojena jistá míra utrpení či ponížení, stát proto musí zajistit, aby podmínky zbavení osobní svobody respektovaly lidskou důstojnost a aby osoby zbavené svobody nebyly vystaveny tísní nebo strádání o intenzitě přesahující nevyhnutelný stupeň utrpení, který je s detencí spojen a je jí vlastní (*Khlaifia a ostatní proti Itálii*, citováno výše, § 159 až 160, v obecné

rovině ke zranitelnosti dětí viz dále závěry mezinárodních orgánů uvedené sub 10 a 11).

55. Z judikatury ESLP týkající se podmínek rodin s nezletilými dětmi v detenci vyplývá, že ke shledání porušení čl. 3 Úmluvy může dojít působením tří faktorů: nízkého věku dětí, délky zajištění a neuzpůsobeného typu zařízení. Dále ESLP dovozuje, že z čl. 3 Úmluvy vyplývá pro státy povinnost poskytnout dětem ochranu přijetím adekvátních opatření. Navíc je třeba mít na paměti extrémní zranitelnost dětí, která převáží nad jejich právním postavením osob, jež vstoupily na území státu nelegálně (*A. B. a ostatní proti Francii*, § 110; *R. K. a ostatní proti Francii*, § 67, či *R. M. a ostatní proti Francii*, § 71, vše citováno výše, sub 40 a 41). Např. v rozsudku ze dne 12. 7. 2016 ve věci *R. C. a V. C. proti Francii*, stížnost č. 76491/14, se ESLP zabýval zařízením pro zajištění cizinců v Toulouse-Cornebarrieu, které je určeno pro zajišťování rodin s dětmi a je jejich potřebám dobře materiálně uzpůsobeno (nepřetržitá zdravotní péče, přebalovací pulty, vlastní sociální zařízení na pokojích). Hlavní výhradou vůči němu byla zvýšená úroveň hluku z nedalekého letiště a častého hlášení v reproduktorech. Za těchto okolností dospěl ESLP k závěru o porušení čl. 3 Úmluvy s ohledem na věk a tíseň, prohlubující se v důsledku plynutí času, v případě dvouletého dítěte zajištěného na dobu 18 dní.

56. Ve dnech 1. až 10. 4. 2014 navštívil ZZC Bělá-Jezová Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále také „CPT“). Ve své zprávě z návštěvy poznamenal, že v ZZC Bělá-Jezová byly materiální podmínky zajištění obecně uspokojivé. Uznal úsilí vynaložené vedením k uspokojení zvláštních potřeb dětí a k tomu, aby jim byly umožněny volnočasové aktivity a možnost vzdělání. Povšiml si „místnosti školkového typu“ vybavené hračkami, pomůckami ke kreslení, malování a šití, přehrávačem CD a klavírem a venkovního hřiště s pískovištěm, skluzavkou a houpačkou, přístupného po dobu dvou až čtyř hodin ve všední dny za přítomnosti vychovatele.

57. I přes výše uvedené CPT zdůraznil, že umístění nezletilých, doprovázejících rodiče v detenčních zařízeních, může mít negativní psychologické důsledky pro vývoj dítěte, zvláště v útlém věku. K jejich umístění s rodiči by proto mělo být dle zprávy z návštěvy přistoupeno jako k poslední možnosti, za výjimečných okolností, a nelze-li se tomu vyhnout, tak by mělo trvat nejkratší možnou dobu.

V.3.B Vlastní posouzení merita věci

58. Ústavní soud předesílá, že pro posouzení věci je rozhodující, jakým podmínkám byli stěžovatelé vystaveni v době svého zajištění, nelze zohlednit případné změny v podmínkách, k nimž následně mohlo dojít v důsledku kontrolních návštěv (viz výše). ZZC Bělá-Jezová je zařízením, jež

primárně slouží k zajištění cizinců pro účely správního vyhoštění. S přítomností dětí, resp. rodin s dětmi, v tomto zařízení se nicméně počítá v zákoně o pobytu cizinců, což se odráží v povinnostech brát ohled na různé věkové kategorie při nabídce kulturního, sportovního a dalšího vyžití či při odděleném umístování nezletilých. Z informací o konkrétních podmínkách v tomto zařízení, jak byly popsány výše, lze vypožorovat snahu o reflexi potřeb dětí (vnitřní dětské centrum, venkovní hřiště, výlet dětí mimo zařízení). Z popisu podmínek zařízení, jak jej podala zpráva VOP a správní orgán, jež si v podstatných aspektech neodporují (na rozdíl od hodnocení vlivu na nezletilé stěžovatele), nelze podle názoru Ústavního soudu usuzovat na to, že jsou bez dalšího natolik nevyhovující, že bude pobyt dětí v tomto zařízení vždy představovat špatné zacházení. Je však zřejmé, že celková atmosféra v zajišťovacím zařízení bude zejména s ohledem na nutná bezpečnostní opatření, bez ohledu na snahu přizpůsobit prostředí dětem, nutně velmi odlišná od zařízení, které primárně není určeno ke zbavení osobní svobody.

59. S konkrétními případy stěžovatelů 2) a 3) byla nejbližše seznámena návštěva CPT, která se v ZCC Bělá-Jezová pohybovala v době jejich zajištění a přímo je ve své zprávě zmiňuje. Přestože vůči ZCC Bělá-Jezová směřoval CPT jisté výtky, celkově zpráva nevyovídá o podmínkách, které by bylo možno hodnotit jako špatné zacházení. Kdyby stěžovatelé skutečně byli takovým podmínkám vystaveni nebo by na ně upozorňovali, Výbor CPT by na to jistě ve své zprávě upozornil.

60. Ústavní soud si je vědom aktuální judikatury ESLP rozebírající podmínky zajištění nezletilých osob, na niž poukazovala veřejná ochránkyně práv (sub 34). Skutkové okolnosti, za něž byla francouzská vláda kritizována, zejména nadměrná hluchnost ve venkovních i vnitřních prostorách, se však značně liší od prostředí lesů poblíž CHKO Kokořínsko, obklopujících ZCC Bělá-Jezová. Ústavní soud vede v patrnosti i předběžná opatření ESLP vůči České republice (sub 34), ta však reagují na jiné časové období než na situaci, v níž se nacházeli stěžovatelé. V žádném případě proto nemohl Ústavní soud přisvědčit tvrzením stěžovatelů, která měla prokazovat naplnění skutkové podstaty nelidského, krutého či ponižujícího zacházení, jak je jako absolutní pravidlo formuluje čl. 7 odst. 2 Listiny. Přestože Ústavní soud neshledává délku zajištění stěžovatelů 2) a 3) ve věku tří a šesti let v ZCC Bělá-Jezová optimálním řešením, za daných konkrétních okolností případu se nemohl ztotožnit s návrhem, aby jejich zajištění a zacházení s nimi v tomto zařízení a v tomto časovém období bylo hodnoceno jako porušení čl. 3 Úmluvy, čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 37 písm. a) Úmluvy o právech dítěte formou mučení nebo formou krutého, nelidského či ponižujícího zacházení. V tomto bodě je ústavní stížnost zjevně neopodstatněná.

VI. Závěry

61. Na závěr Ústavní soud ještě jednou podtrhuje, že rozhodoval o postupu orgánů veřejné moci České republiky v situaci, jaká byla v období března až květen 2014, což vzal v úvahu při hodnocení konkrétních poměrů stěžovatelů a reálných možností orgánů veřejné moci České republiky v uvedené době (ve srovnání se situací v roce 2015 a v současnosti).

62. Ústavní soud uzavírá, že správní orgán a správní soudy zbavily stěžovatele osobní svobody v rozporu s čl. 8 odst. 1 a 2 Listiny, čl. 5 odst. 1 Úmluvy a v případě nezletilých stěžovatelů 2) a 3) také s čl. 37 písm. b) Úmluvy o právech dítěte. Absence zákonného podkladu vede i k závěru o porušení práva na ochranu stěžovatelů před neoprávněným zasahováním do rodinného života dle čl. 10 odst. 2 Listiny, čl. 8 Úmluvy a v případě nezletilých stěžovatelů také podle čl. 16 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

63. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Takto rozhodl bez ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

64. Ve zbývajících částech pak Ústavní soud odmítl ústavní stížnost pro zjevnou neopodstatněnost podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

65. Ústavní soud nevyhověl žádosti o přednostní projednání stížnosti, neboť zajištění stěžovatelů na území České republiky pominulo dne 5. 5. 2014, čili ještě před podáním ústavní stížnosti. Žádost proto nesplňovala podmínku naléhavosti dle § 39 zákona o Ústavním soudu.



Č. 73

K právním vztahům mezi rozvedenými manžely a třetími osobami týkajícím se dosud nevypořádaného společného jmění manželů

Potvrdí-li odvolací soud *de facto* existenci aktivní solidarity mezi rozvedenými manžely v době, kdy ještě nebylo vypořádáno jejich společné jmění, a zároveň odmítne jako nedůvodnou námitku, že tato aktivní solidarita je dána, stává se jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným, čímž dochází k porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a Josefa Fialy – ze dne 10. května 2017 sp. zn. III. ÚS 27/16 ve věci ústavní stížnosti Georgise Cekurase, zastoupeného Mgr. Pavlem Švestákem, advokátem, se sídlem Starobranská 4, Šumperk, proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 17. září 2015 č. j. 12 Co 346/2015-126, kterým byl potvrzen prvostupňový rozsudek o stěžovatelově povinnosti zaplatit nájemné vedlejší účastníci, za účasti Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci jako účastníka řízení a Lenky Kačarasové, zastoupené JUDr. Patrikem Nešporem, advokátem, se sídlem V Oblouku 170/1, Jeseník, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 17. září 2015 č. j. 12 Co 346/2015-126 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 17. září 2015 č. j. 12 Co 346/2015-126 se ruší.

Odůvodnění**I. Stručné vymezení věci**

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel domáhal

zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, a to pro porušení čl. 11 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Pro posouzení přípustnosti a důvodnosti ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal spis vedený u Okresního soudu v Jeseníku (dále jen „okresní soud“) pod sp. zn. 106 C 11/2014, z něhož se podává, že vedlejší účastnice se žalobou podanou k tomuto soudu domáhala vůči stěžovateli zaplacení částky 19 200 Kč, jakož i kapitalizovaného poplatku z prodlení ve výši 3 600 Kč. Jako právní důvod uplatněného nároku vedlejší účastnice v žalobě udávala existenci nájemní smlouvy k bytu mezi ní (jakožto pronajímatelkou předmětné nemovitosti na ulici L. v J.) a stěžovatelem (jakožto nájemcem předmětné nemovitosti), kdy stěžovatel nezaplatil nájem za období leden až duben 2014. Stěžovatel se v řízení před okresním soudem hájil tím, že nájemné za předmětné období hradí k rukám bývalého manžela vedlejší účastnice a spoluvlastníka nemovitosti na ulici L. v J., pana Michalise Kačarase. Stěžovatel v řízení před okresním soudem argumentoval neplatností nájemní smlouvy mezi ním a vedlejší účastnicí ze dne 4. 9. 2013, neboť Michalis Kačaras namítl relativní neplatnost této smlouvy svým podáním ze dne 10. 10. 2013, jelikož nedal souhlas k jejímu uzavření. Dne 30. 12. 2013 uzavřeli stěžovatel a Michalis Kačaras nájemní smlouvu, o níž však vedlejší účastnice nebyla informována a na jejímž základě od 1. 1. 2014 platil stěžovatel nájemné z nemovitosti na ulici L. v J. Michalisu Kačarasovi. Okresní soud dospěl v daném sporu k závěru, že vedlejší účastnice se za trvání manželství se svědkem Michalísem Kačarasem dohodla na tom, že vedlejší účastnice bude pronajímat svým jménem nemovitost na ulici L. v J. a bude na svůj účet přijímat platby z nájmu. Naproti tomu Michalis Kačaras bude pronajímat nemovitost v ulici K. v J. a bude na svůj účet přijímat platby z nájmu této nemovitosti. Stěžovatel měl nemovitost na ulici L. v J. pronajatou již od roku 2006, kdy nájemní smlouvu uzavřel právě s vedlejší účastnicí. Ta mu v souvislosti s účinností zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, předložila předmětnou nájemní smlouvu, která byla mezi ní a stěžovatelem uzavřena dne 4. 9. 2013. V okamžiku uzavření této smlouvy ani v průběhu projednávání žaloby vedlejší účastnice před okresním soudem nebylo ještě společné jmění manželů vypořádáno, byť manželství vedlejší účastnice a Michalise Kačarase zaniklo právní mocí rozsudku o rozvodu manželství dne 23. 10. 2010. Okresní soud tedy uzavřel, že nebylo-li společné jmění manželů vypořádáno, nachází se tento majetek ve stejném režimu, jako kdyby k zániku nedošlo, přičemž obvyklou správou majetku může vykonávat každý z manželů. V řízení před okresním soudem bylo prokázáno, že vedlejší účastnice s bývalým manželem uzavřela dohodu o nakládání s nemovitostí na ulici L. v J., což vyplývá nejen z výpovědi jí samotné, ale i z výpovědi svědka Michalise Kačarase, jakož i z dalších listinných důkazů. Nájemní smlouvu uzavřenou mezi stěžovatelem a Michali-

sem Kačarasem ze dne 30. 12. 2013 okresní soud shledal absolutně neplatnou pro nemožnost plnění se zřetelem na předcházející nájemní smlouvu uzavřenou mezi vedlejší účastnicí a stěžovatelem. Okresní soud učinil skutkové zjištění, že za žalované období od ledna 2014 do dubna 2014 hradil žalovaný nájemné ve výši 4 800 Kč měsíčně Michalису Kačarasovi. Okresní soud však vyloučil namítanou možnost aktivní solidarity mezi rozvedenými manžely Kačarasovými, neboť aby aktivní solidarita nastala, museli by být účastníky právního úkonu oba rozvedení manželé, což však nebyl tento případ. V opačném případě by se totiž stěžovatel svého závazku vůči vedlejší účastnici zprostil tím, že by platil k rukám Michalise Kačarase. Okresní soud tedy žalobě vedlejší účastnice plně vyhověl.

3. Stěžovatel proti rozsudku okresního soudu podal odvolání ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci (dále jen „krajský soud“), který napadeným rozsudkem v odvoláním napadeném rozsahu rozsudek okresního soudu potvrdil. Krajský soud se ztotožnil se závěry skutkové i právní povahy, které ve věci vyvodil okresní soud. Argumentaci okresního soudu krajský soud doplnil o rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2593/2008, z něhož vyplývá, že právní vztahy mezi bývalými manželi, popřípadě mezi nimi a třetími osobami, týkající se majetku a závazků, které tvořily předmět společného jmění manželů, se v době mezi zánikem a vypořádáním společného jmění manželů řídí právními předpisy o společném jmění manželů.

II. Argumentace stěžovatele

4. V ústavní stížnosti stěžovatel namítá, že napadený rozsudek krajského soudu vykazuje tak závažné nedostatky, že tyto dosahují intenzity zásahu do ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces, jehož důležitou součástí je povinnost soudu své rozhodnutí řádně odůvodnit. Odvolací soud se omezil na konstatování, že závěry obecného soudu jsou správné. Tímto se však odvolací soud vyhnul vypořádání námítky ohledně údajné dohody mezi vedlejší účastnicí a svědkem Kačarasem o vylučném právu vedlejší účastnice pronajímat byt na ulici L. v J. Svědek Kačaras takovou dohodu však popřel. Jde tedy o opomenutý důkaz jak soudem okresním, tak i krajským.

5. Krajský soud dále učinil vlastní skutkové zjištění (odlišné od závěrů okresního soudu), když konstatoval, že stěžovatel neprokázal, že splnil vůči svědkovi Kačarasovi platební povinnost v období leden až duben 2014, což je však v rozporu se skutkovými zjištěními okresního soudu. I v této části je tedy napadený rozsudek rozporný.

6. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku argumentačně poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2593/2008, jehož právní závěry se však projednáváné problematiky nijak nedotýkají, neboť

v předmětném sporu je otázka relativní neplatnosti právního úkonu jednoho z rozvedených manželů ve vztahu k doposud nevypořádanému majetku nacházejícímu se ve společném jmění manželů, jakož i otázka aktivní solidarity rozvedených manželů v závazkových vztazích.

7. Krajský soud též neupřesnil, proč považuje dovolání se relativní neplatnosti nájemní smlouvy ze dne 4. 9. 2013 ze strany Michalise Kačarase za neplatné a proč vyloučil možnost existence aktivní solidarity mezi rozvedenými manžely Kačarasovými.

8. Stěžovatel uzavírá, že postup krajského soudu považuje za výraz *denegationis iustitiae* a za svévoli ve smyslu extrémního nesouladu právních závěrů se skutkovými zjištěními, což odporuje nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2004 sp. zn. III. ÚS 351/04 (N 178/35 SbNU 375).

III. Vyjádření účastníků řízení a replika stěžovatele

9. Ústavní soud vyzval účastníka, jakož i vedlejší účastníci, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti stěžovatele.

10. Krajský soud ve svém vyjádření uvedl, že se odvolává na skutkové a právní závěry v dané věci učiněné při tehdy sdíleném výkladu příslušných zákonných ustanovení, jakož i na důvody, jak je obsáhl v odůvodnění napadeného rozsudku, neboť je považuje za komplexní a dostatečné.

11. Vedlejší účastnice se vyjádřila k jednotlivým bodům ústavní stížnosti. Ke skutkovému stavu uvedla, že se na rozdíl od stěžovatele domnívá, že napadený rozsudek je odůvodněn s dostatečnou náležitostí a že se odvolací soud v napadeném rozsudku náležitě vypořádal i s dovoláním se relativní neplatnosti nájemní smlouvy ze dne 4. 9. 2013, s uzavřenou nájemní smlouvou ze dne 30. 12. 2013 a navazující výpovědi svědka Michalise Kačarase. Odvolací soud se ve druhém odstavci na str. 4 napadeného rozsudku obsáhle zabývá odůvodněním, proč je nájemní smlouva ze dne 30. 12. 2013 absolutně neplatná, a to pro nemožnost dohodnutého plnění se zřetelem na předcházející nájemní smlouvu uzavřenou dne 4. 9. 2013. Výpověď svědka Michalise Kačarase soud taktéž hodnotí, byť jde o důkaz, který není po právní stránce relevantní pro posouzení platnosti nájemní smlouvy ze dne 4. 9. 2013. Námitka stěžovatele, že existenci dohody mezi bývalými manžely Kačarasovými dovodil soud pouze z výpovědi vedlejší účastnice řízení, není důvodná, neboť se především okresní soud v rámci dokazování podrobně zabýval hospodařením bývalých manželů Kačarasových i s ostatními nemovitými věcmi v zaniklém společném jmění manželů (např. dům na K. v J.). Takto provedené dokazování soudy nevyhodnotily separátně, ale ve vzájemných souvislostech a dle názoru vedlejší účastnice řízení zcela správně. Odůvodnění napadeného rozsudku obsahuje i odkaz na judikaturu. S ohledem na shora uvedené skutečnosti dle názoru vedlejší účastnice řízení obstojí napadený rozsudek z hlediska požadavků na něj kladených

jak platnou právní úpravou (§ 157 odst. 2 zákona č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „o. s. ř.“), tak i judikaturou Ústavního soudu.

12. K otázce relativní neplatnosti vedlejší účastnice uvedla, že krajský soud správně odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 8. 2008 č. j. 28 Cdo 2593/2008, přičemž užil do odůvodnění napadeného rozsudku i jeho právní větu, a to ve vztahu k právnímu režimu majetku rozvedených manželů, kteří si dosud nevypořádali zaniklé společné jmění. Krajský soud takto reagoval na dovolání se relativní neplatnosti nájemní smlouvy ze dne 4. 9. 2013. Dovolat se relativní neplatnosti se může pouze ten, kdo je takovým úkonem dotčen. Dovolává-li se svědek Kačaras relativní neplatnosti a následně uzavírá totožnou nájemní smlouvu s delším obdobím nájmu, nemůže tato argumentace obstát v porovnání s rozsudkem Nejvyššího soudu, zmíněným krajským soudem.

13. Dalším bodem vyjádření vedlejší účastnice je otázka namítaného nesouladu právních závěrů, k níž vedlejší účastnice uvádí, že pokud stěžovatel poukazuje na aplikaci § 145 odst. 2 a 4 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský zákoník“), je nezbytné pro úplný výklad poukázat i na jeho § 513. Vedlejší účastnice řízení se domnívá, že se odvolací soud správně vypořádal s tzv. právem předstihu, vyplývajícím z § 513 občanského zákoníku. Poté, co jeden ze solidárních věřitelů požádal o plnění, nemůže již jiný věřitel požadovat od dlužníka totéž plnění a dlužník není ani oprávněn mu plnit. Věřitel, který vykonal právo prevence, se tak stal jediným věřitelem vůči dlužníkovi a ostatní věřitelé ztrácejí právo pohledávku uplatnit, i když nebyla splněna. Závazek zaniká splněním dluhu tomu věřiteli, který o plnění požádal první. Krajský soud správně vyhodnotil, že vedlejší účastnice řízení uplatnila pohledávku u věřitele jako první (uzavřením nájemní smlouvy dne 4. 9. 2013), a tím se stala jediným věřitelem dlužníka. Závazek tedy mohl zaniknout pouze plněním vedlejší účastnici řízení, nikoliv bývalému manželovi Michalisi Kačarasovi, a to na základě absolutně neplatné nájemní smlouvy. Ostatně tuto obranu zvolil sám stěžovatel, když tvrdil, že plnil na základě nájemní smlouvy ze dne 30. 12. 2013. S ohledem na shora uvedené skutečnosti se dle názoru vedlejší účastnice řízení krajský soud nedopustil svévole v podobě extrémního nesouladu právních závěrů a nerespektování kogentních norem občanského zákoníku.

14. Vedlejší účastnice v návaznosti na výše uvedené navrhuje, aby ústavní stížnost byla zcela zamítnuta.

15. Ústavní soud zaslal vyjádření účastníků řízení k replice stěžovatele. Stěžovatel uvádí, že k jeho námitkám zaměřeným k porušení práva na spravedlivý proces se vedlejší účastnice vyjádřila toliko obecně v tom smyslu, že plně souhlasí s procesním postupem i odůvodněním rozsudku

krajského soudu. Jelikož na argumentaci stěžovatele vedlejší účastnice nijak konkrétně nereagovala, stěžovatel se omezuje na konstatování, že svoji argumentaci v ústavní stížnosti považuje nadále za správnou.

16. Pokud jde o otázku relativní neplatnosti nájemní smlouvy ze dne 4. 9. 2013, vedlejší účastnice se vyjádřila tak, že svědek Kačaras se relativní neplatností dovolat nemohl, neboť následně uzavřel totožnou nájemní smlouvu s delším obdobím nájmu. Tato argumentace vedlejší účastnice však dle stěžovatele nedává logický smysl. Právo dovolat se relativní neplatnosti nemá nic společného s pozdějším jednáním osoby, která se relativní neplatností dovolala. Právní účinky zániku platnosti nájemní smlouvy uzavřené vedlejší účastnicí dne 4. 9. 2013 nastaly dnem doručení projevu vůle Michalise Kačarase, kterým se dovolal neplatnosti této nájemní smlouvy vůči oběma jejím účastníkům, tedy vedlejší účastnici i vůči stěžovateli. Dle stěžovatele tedy pak již neexistovala žádná zákonná překážka pro to, aby Michalis Kačaras uzavřel dne 30. 12. 2013 se stěžovatelem novou platnou nájemní smlouvu ohledně téhož předmětu nájmu náležejícího do společného jmění manželů Kačarasových. Jelikož tuto nájemní smlouvu uzavřel bez souhlasu vedlejší účastnice, měla tato samozřejmě možnost dovolat se relativní neplatnosti této nájemní smlouvy. To však neučinila, takže platnost této nájemní smlouvy nemůže být sporu. Už vůbec pak nemohlo toto uzavření nájemní smlouvy ze dne 30. 12. 2013 vést k „obživnutí“ zrušené relativně neplatné nájemní smlouvy ze 4. 9. 2013, neboť takovýto právní názor nelze opřít o žádné ustanovení platného práva.

17. Stěžovatel dále shrnuje, že ke sporné aplikaci § 145 odst. 2 a 4 občanského zákoníku vedlejší účastnice ve svém vyjádření zdůrazňuje, že je nezbytné poukázat na § 513 občanského zákoníku s tím, že odvolací soud se správně vypořádal s tzv. právem předstihu vyplývajícím z tohoto ustanovení. Vedlejší účastnice se domnívá, že krajský soud správně vyhodnotil, že vedlejší účastnice řízení uplatnila pohledávku u věřitele (patrně je míněno u dlužníka, tj. stěžovatele) jako první uzavřením nájemní smlouvy dne 4. 9. 2013, a tím se stala jediným věřitelem dlužníka. Tuto právní argumentaci vedlejší účastnice však stěžovatel považuje za zcela nesprávnou, neboť ztotožňuje uzavření nájemní smlouvy s uplatněním pohledávky. Ve skutečnosti je tomu tak, že teprve na základě uzavření nájemní smlouvy vznikají dospělými sjednaných měsíčních plateb nájemného dílčí pohledávky z titulu nájemného za každý měsíc trvání nájmu. Právo předstihu by tak mohl uplatnit kterýkoli ze solidárních věřitelů teprve následně po uzavření nájemní smlouvy poté, co nastala splatnost té které dílčí pohledávky z titulu nájemného. V daném případě vedlejší účastnice žádné právo předstihu nevyužila a žádnou dílčí pohledávku na zaplacení sjednaného měsíčního nájemného u stěžovatele neuplatnila, stěžovatel platil nájemné dobrovolně na základě sjednané nájemní smlouvy. Nebránila mu tedy žádná

zákonná překážka v placení nájemného Michalisi Kačarasovi, který byl solidárním věřitelem pohledávek na zaplacení nájemného i podle nájemní smlouvy ze dne 4. 9. 2013.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

18. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

19. V projednávané věci je zejména nutno připomenout judikaturu Ústavního soudu, dle níž má-li být splněn jeden z účelů soudního řízení, totiž požadavek (mimo jiné) výchovy k zachování zákona a k účtě k právům jiných osob (viz § 1 o. s. ř.), je zcela nezbytné, aby rozhodnutí obecných soudů nejen odpovídala zákonu v meritu věci a byla vydávána za plného respektu k procesním normám, ale aby také odůvodnění vydaných rozhodnutí ve vztahu ke zmíněnému účelu odpovídalo kritériím daným ustanoveními § 157 odst. 2 *in fine*, odst. 3 o. s. ř., neboť jen věcně správná (zákonu zcela odpovídající) rozhodnutí a náležitě, tj. zákonem vyžadovaným způsobem, odůvodněná rozhodnutí naplňují ústavní kritéria plynoucí z čl. 36 odst. 1 Listiny. Obdobně jako ve skutkové oblasti, i v oblasti nedostatečně vyložené a zdůvodněné právní argumentace nastávají obdobné následky vedoucí k neúplnosti rozhodnutí, což je v rozporu nejen s požadovaným účelem soudního řízení, ale také se zásadami řádného procesu [srov. náleze ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)].

20. Ústavní soud v této souvislosti opakovaně vyzdvihuje zásadu, že mezi základní principy právního státu patří nejen princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti [srov. též náleze sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)], jelikož bez jasnosti a určitosti pravidel nejsou naplněny základní charakteristiky práva. Stejně požadavky, tj. předvídatelnost, srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost, respekt k obecným zásadám právním, k ústavněprávním principům, jakož i právní jistotu, je nutno klást i na individuální právní akty, zvláště na soudní rozhodnutí. Jedním z principů představujících součást práva na řádný proces a vylučujících libovůli v rozhodování je totiž povinnost obecného soudu, aby své rozhodnutí odůvodnil tak, jak již bylo naznačeno, neboť bez jasnosti a určitosti pravidel nejsou naplněny základní

charakteristiky práva, a tak nejsou ani uspokojeny požadavky právního státu [srov. náleze ze dne 15. 4. 2014 sp. zn. II. ÚS 313/14 (N 59/73 SbNU 151)]. Jestliže těmto podmínkám obecný soud nedostojí a své rozhodnutí odůvodní nesrozumitelným a nedostatečným způsobem, zasáhne do základního práva účastníka řízení na soudní ochranu zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jehož porušení stěžovatel v projednávané věci namítá. Dodržování povinnosti odůvodnit rozhodnutí má zaručit transparentnost a kontrolovatelnost rozhodování soudů a vyloučit libovůli, o kterou půjde též v případě, že nejsou zřejmé důvody, pro které bylo rozhodnuto tím či oním způsobem [srov. např. náleze ze dne 4. 9. 2002 sp. zn. I. ÚS 113/02 (N 109/27 SbNU 213)]. Napadený rozsudek krajského soudu zejména odporuje kritériu vnitřní bezrozpornosti soudních rozhodnutí. Lze přisvědčit stěžovateli v tom, že krajský soud se ztotožnil s tím, jak okresní soud prokázal skutkový stav věci, když konstatoval, že přijatý skutkový stav může krajský soud bez dalšího akceptovat, ztotožnit se s ním a pro stručnost na něj podle odůvodnění rozsudku okresního soudu odkázat. Následně však krajský soud, v rozporu se svým předchozím tvrzením, uvádí, že stěžovatel neprokázal své tvrzení o tom, že si splnil svou platební povinnost vůči svědku Kačarasovi platbou nájemného 4 800 Kč měsíčně za zažalované období, resp. stěžovatel nedoložil doklady o těchto platbách, byť okresní soud vzal toto skutkové zjištění za prokázané. Stěžovateli je třeba přisvědčit i v tom, že krajský soud nevypořádal jeho námítky uvedené v odvolání, a to ani formou vypořádání jednotlivých námitek, ani formou ucelené protiargumentace. Zejména se pak nevypořádal s otázkou, která je pro meritum sporu naprosto stěžejní, tj. proč není na daný spor aplikován institut aktivní solidarity rozvedených manželů, jejichž společné jmění nebylo doposud vypořádáno, když platí, že z právních úkonů týkajících se společného jmění manželů (příčemž bylo postaveno najisto, že předmětný byt na ulici L. v J. náleží do společného jmění manželů) jsou oprávněni a povinni oba manželé společně a nerozdílně. Krajský soud tuto námítku odmítl s konstatováním, že dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 1. 8. 2008 sp. zn. 28 Cdo 2593/2008 se vztahy mezi bývalými manžely týkající se majetku a závazků, které tvořily předmět společného jmění manželů, v době mezi zánikem manželství a vypořádáním společného jmění řídí právními předpisy o společném jmění manželů. Takovým vypořádáním předmětné námítky stěžovatele však došlo k absurdní situaci, neboť odvolací soud *de facto* touto svou argumentací potvrzuje existenci aktivní solidarity mezi rozvedenými manžely v době, kdy ještě nebylo vypořádáno společné jmění, a zároveň námítku stěžovatele stran aktivní solidarity odmítá jako nedůvodnou. Stěžovateli lze tedy přisvědčit v tom, že takovou interpretaci zákonných norem, jakou provedl krajský soud v napadeném rozsudku, lze považovat za výraz

denegationis iustitiae a napadené rozhodnutí je zatíženo takovými vadami, které je činí z hlediska výše uvedené konstantní judikatury Ústavního soudu nepřezkoumatelným.

21. Ústavní soud je dále nucen podotknout, že napadený rozsudek krajského soudu, jakož i rozsudek okresního soudu, který však projednanou ústavní stížností napaden není, jsou založeny na nesprávném právním posouzení dané věci. Stěžejní otázkou pro věcně správné rozhodnutí merita věci je, jak již bylo uvedeno výše, otázka existence aktivní solidarity mezi rozvedenými manžely, kteří doposud nemají vypořádáno společné jmění manželů. Režim majetkových poměrů rozvedených manželů je potom v souladu se závěry krajským soudem zmiňovaného rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2593/2008 stejný jako za trvání manželství. Rozvedení manželé v závazkových vztazích vystupují jako spoluvěřitelé, kteří mají sice určitý vzájemný vnitřní vztah, z něhož vyplývá, zda a jakou částí se každý ze solidárních věřitelů podílí na celé pohledávce, avšak tento vnitřní vztah je pro dlužníka bezvýznamný. Z hlediska dlužníka, zde stěžovatele, bylo v předmětném sporu zásadní to, zda se byt, který stěžovatel jakožto nájemce obýval, nacházel ve společném jmění manželů. Okresní soud k této otázce vedl dokazování, jak vyplývá z jeho rozsudku, a dospěl k závěru, že předmětný byt na ulici L. v J. se ve společném jmění manželů skutečně nacházel. Mezi vedlejší účastníci a Michalísem Kačarasem, který v daném sporu vystupoval v procesním postavení svědka, tedy existovala tzv. aktivní solidarita, dle níž kterýkoliv z manželů měl subjektivní právo každého solidárního věřitele požadovat splnění celého dluhu (oprávnění *in solidum*), a to bez ohledu na část, která eventuálně připadá na každého z nich ve vnitřním vztahu. Tomuto oprávnění kteréhokoliv z manželů pak odpovídala subjektivní povinnost dlužníka (stěžovatele) splnit celý dluh jenom jednou. Uspokojil-li stěžovatel zcela pohledávku kterémukoliv solidárnímu věřiteli, tj. některému z rozvedených manželů Kačarasových, zanikly tím jeho závazky vůči oběma solidárním věřitelům (objektivní účinky uspokojení věřitele). Na základě těchto skutečností lze konstatovat, že stěžovatel se tím, že splnil svůj závazek vůči Michalísi Kačarasovi, jednomu ze solidárních věřitelů, zcela zprostil závazku vůči vedlejší účastníci. Z uvedeného taktéž vyplývá, že otázka relativní neplatnosti, již se domáhal Michalís Kačaras, je z tohoto pohledu nepodstatná. Důležitá je existence závazku a skutečnost, že rozvedení manželé, jejichž společné jmění doposud nebylo vypořádáno, vystupovali navenek jako solidární věřitelé dle pravidel výše uvedených.

22. Ze shora uvedených důvodů Ústavní soud uzavírá, že krajský soud napadeným rozsudkem porušil právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

23. V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Ústavního soudu uvedeným shora. Tím ovšem Ústavní soud nikterak nepředjímá celkový výsledek sporu, zejména pak s ohledem na jednání stěžovatele a způsob, jakým k celému sporu přispěl. Obecné soudy totiž musí mít vždy zároveň na paměti korektiv dobrých mravů, neboť právě jeho prostřednictvím prozařuje ochrana základních práv do vztahů mezi subjekty práva.

24. Proto Ústavní soud shledal ústavní stížnost důvodnou, podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jí vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené rozhodnutí zrušil.

Č. 74

K rozhodování o nákladech řízení o soudním prodeji zástavy

Postup obecných soudů, které v řízení o soudním prodeji zástavy podle § 200y až 200za občanského soudního řádu (ve znění do 31. 12. 2013) současně s vyhovujícím výrokem o nařízení prodeje zástavy rozhodly i o nákladech řízení, je porušením práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, protože nerespektuje právní názor Ústavního soudu vyjádřený v jeho vykonatelném rozhodnutí (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky).

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a Josefa Fialy – ze dne 10. května 2017 sp. zn. III. ÚS 68/16 ve věci ústavní stížnosti Jaroslava Babováka, zastoupeného JUDr. Mgr. Jiřím Drobečkem, advokátem, se sídlem Štefánikova 4083/14, Hodonín, proti výroku II usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. listopadu 2015 č. j. 21 Cdo 4521/2015-267, kterým byla stěžovateli uložena povinnost náhrady nákladů dovolacího řízení, a proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 12. března 2015 č. j. 38 Co 102/2014-248, kterým bylo potvrzeno prvostupňové rozhodnutí o prodeji zástavy a náhradě nákladů zástavnímu věřiteli, za účasti Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Brně jako účastníků řízení a Ing. Jána Mráze jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 20. listopadu 2015 č. j. 21 Cdo 4521/2015-267 a výrokem I v rozsahu, v němž byl potvrzen výrok II usnesení Okresního soudu v Hodoníně ze dne 5. 12. 2013 č. j. 12 EXE 18/2011-224, a výrokem II usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 12. března 2015 č. j. 38 Co 102/2014-248 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. listopadu 2015 č. j. 21 Cdo 4521/2015-267 a výrok I v rozsahu, v němž byl potvrzen výrok II usnesení Okresního soudu v Hodoníně ze dne 5. 12. 2013 č. j. 12 EXE 18/2011-224, a výrok II usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 12. března 2015 č. j. 38 Co 102/2014-248 se zrušují.

III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, resp. jejich jednotlivých výroků, a to pro porušení čl. 11, čl. 36 odst. 1, čl. 37 a 38 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Stěžovatel dále v ústavní stížnosti s odkazem na ustanovení § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu navrhl, aby Ústavní soud odložil vykonatelnost napadených rozhodnutí, resp. jejich jednotlivých napadených výroků.

3. Pro posouzení důvodnosti ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal spis vedený u Okresního soudu v Hodoníně (dále jen „okresní soud“) pod sp. zn. 12 EXE 18/2011.

4. Ústavní soud zjistil, že usnesením okresního soudu ze dne 5. 12. 2013 č. j. 12 EXE 18/2011-224 byl nařízen prodej zástavy, a to budovy č. p. X a pozemku p. č. st. Y v katastrálním území Hodonín, k uspokojení pohledávky vedlejšího účastníka (zástavního věřitele) ve výši 1 800 000 Kč (výrok I). Výrokem II okresní soud rozhodl, že stěžovatel (dále též „zástavní dlužník“) je povinen nahradit zástavnímu věřiteli náklady řízení ve výši 9 050 Kč. K nákladovému výroku okresní soud v odůvodnění svého usnesení uvedl, že lhůtu pro úhradu nákladů řízení soud nestanovil, když úhrady nákladů se může zástavní věřitel domáhat v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu ve vykonávacím řízení (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 7. 2010 sp. zn. 21 Cdo 1520/2009). Proti tomuto usnesení okresního soudu podal stěžovatel odvolání.

5. Usnesením Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 12. 3. 2015 č. j. 38 Co 102/2014-248 bylo usnesení okresního soudu potvrzeno (výrok I) a dále bylo rozhodnuto, že stěžovatel je povinen nahradit zástavnímu věřiteli náklady odvolacího řízení ve výši 6 731 Kč (výrok II). Usnesení krajského soudu napadl stěžovatel dovoláním.

6. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 20. 11. 2015 č. j. 21 Cdo 4521/2015-267 bylo podle § 243c odst. 1 věty první zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“) dovolání stěžovatele odmítnuto (výrok I). Stěžovateli byla uložena povinnost zaplatit zástavnímu věřiteli na náhradě nákladů dovolacího řízení 3 388 Kč (výrok II).

II. Argumentace stěžovatele

7. Z obsahu ústavní stížnosti vyplývá, že stěžovatel brojí pro nákladovým výročkům napadených usnesení. Stěžovatel uvádí, že v rámci svého

dovolání jednak brojil proti potvrzení výroku odvolacího soudu ohledně nařízeného prodeje zástavy a rovněž proti nákladovému výroku, kdy předně poukazoval na to, že jak okresní soud, tak i krajský soud danou problematiku řeší v rozporu s právním názorem Ústavního soudu obsaženým v jeho rozhodnutích, a sice v nálezu ze dne 12. 8. 2014 sp. zn. I. ÚS 28/14 (N 153/74 SbNU 309) či v nálezu ze dne 19. 4. 2007 sp. zn. II. ÚS 114/06 (N 70/45 SbNU 127). Dovolací soud však jeho mimořádný opravný prostředek odmítl. S ohledem na obsah rozhodnutí dovolacího soudu se proto stěžovatel domáhá ochrany svých práv u Ústavního soudu, a to právě ve vztahu k těm částem rozhodnutí krajského soudu a Nejvyššího soudu, které nezohlednily, že uložením povinnosti k náhradě nákladů řízení podle výše uvedených nálezů Ústavního soudu dochází k porušení práva na spravedlivý proces tím, že obecné soudy v řízení o soudním prodeji zástavy vyjma vyhovujícího nároku (správně: výroku) rovněž rozhodnou o nákladech tohoto řízení.

III. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka

8. Pro posouzení důvodnosti ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení.

9. Nejvyšší soud se k ústavní stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

10. Krajský soud ve svém vyjádření Ústavnímu soudu doručeném dne 12. 4. 2017 odkázal na odůvodnění svého napadeného usnesení. Uvedl, že pokud jde o otázku náhrady nákladů řízení a možnost jejich přiznání v rámci řízení o nařízení soudního prodeje zástavy dle § 200z a násl. o. s. ř., vycházel krajský soud, ač je seznámen s nálezy Ústavního soudu sp. zn. ÚS 114/06 a sp. zn. I. ÚS 28/14, z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 7. 2010 sp. zn. 21Cdo 1520/2009, z jehož závěrů vyplývá, že v usnesení, jímž soud vyhověl žalobě zástavního věřitele a nařídí soudní prodej zástavy, rozhodne též v souladu s § 151 odst. 1 o. s. ř. o povinnosti zástavního dlužníka k náhradě nákladů řízení; přizná-li zástavnímu věřiteli náhradu nákladů řízení, nestanoví zástavnímu dlužníkovi lhůtu k jejich zaplacení, přičemž přiznané náhrady nákladů řízení se zástavní věřitel může ve výkonu rozhodnutí nebo exekuci domáhat jen z výtěžku zpeněžené zástavy dosaženého jejím prodejem. Obdobně postupoval i krajský soud v napadeném usnesení, když ve výroku II o náhradě nákladů řízení nestanovil (stejně jako okresní soud) zástavnímu dlužníkovi lhůtu k plnění náhrady nákladů odvolacího řízení přiznaných zástavnímu věřiteli. K porušení práv namítaných stěžovatelem tedy dle názoru krajského soudu v předmětné věci nedošlo. Krajský soud nenavrhl, jak má být o ústavní stížnosti rozhodnuto.

11. Vedlejší účastník se na výzvu Ústavního soudu, obsahující též poučení o povinném právním zastoupení v řízení před Ústavním soudem, k ústavní stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil ani nepředložil plnou moc ke svému zastupování v tomto řízení.

12. Protože vyjádření krajského soudu neobsahovalo žádné nové, pro posouzení věci významné skutečnosti, nezasílal je Ústavní soud ostatním účastníkům řízení k replice.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, jenž byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

14. Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu právo dozoru nad rozhodovací činností obecných soudů. Do rozhodovací činnosti soudů je Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatele.

15. Ústavní soud přezkoumal napadená rozhodnutí, jakož i řízení jim předcházející z hlediska stěžovatelem v ústavní stížnosti uplatněných námitek a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

16. V ústavní stížnosti stěžovatel brojí proti nákladovým výrokům napadených rozhodnutí obecných soudů a namítá, že soudy při svém rozhodování o nákladech řízení v řízení o soudním prodeji zástavy nerespektovaly judikaturu Ústavního soudu.

17. Ústavní soud se ve své dřívější judikatuře opakovaně zabýval rozhodováním soudů o náhradě nákladů řízení a jeho reflexí z hlediska zachování práva na soudní ochranu a opakovaně k otázce náhrady nákladů řízení konstatoval, že tato problematika (odpovídající procesní nároky či povinnosti) zpravidla nemůže být předmětem ústavní ochrany, neboť samotný spor o náhradu nákladů řízení, i když se může citelně dotknout některého z účastníků řízení, obvykle nedosahuje intenzity zakládající porušení jejich základních práv a svobod (srov. např. usnesení sp. zn. I. ÚS 30/02 a sp. zn. III. ÚS 255/05, dostupná na <http://nalus.usoud.cz>, stejně jako další rozhodnutí zde citovaná).

18. Ústavní soud ve své judikatuře rovněž opakovaně konstatoval, že rozhodování o nákladech řízení před obecnými soudy je zásadně doménou těchto soudů; zobrazují se zde aspekty nezávislého soudního rozhodování. Ústavní soud není tudíž oprávněn v detailech přezkoumávat jednotlivá

rozhodnutí těchto soudů o nákladech řízení (srov. např. usnesení sp. zn. I. ÚS 457/05). Otázka náhrady nákladů řízení by mohla nabýt ústavněprávní dimenzi toliko v případě extrémního vykročení z pravidel upravujících toto řízení, což by mohlo nastat v důsledku interpretace a aplikace příslušných ustanovení zákona, v nichž by byl obsažen např. prvek libovůle. Případy, kdy Ústavní soud ústavní stížnost proti pravomocným rozhodnutím obecných soudů o nákladech řízení připustil k věcnému posouzení, jsou výjimečné [např. nález sp. zn. III. ÚS 619/2000 ze dne 24. 5. 2001 (N 79/22 SbNU 165)].

19. V nálezu sp. zn. II. ÚS 114/06 Ústavní soud konstatoval, že je porušením práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) a principu rovnosti účastníků řízení (čl. 37 odst. 3 Listiny), je-li v řízení o soudním prodeji zástavy (§ 200y až 200za o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2013) současně s vyhovujícím výrokem o nařízení prodeje zástavy rozhodnuto i o nákladech řízení. V souladu s požadavkem spravedlnosti naopak je, aby o nákladech řízení bylo v takovém případě rozhodnuto až v rámci vykonávacího řízení, tedy poté, co bude postaveno najisto, zda bylo v řízení o soudním prodeji zástavy rozhodnuto po právu.

20. V uvedeném nálezu Ústavní soud dále vyslovil, že je třeba vycházet z toho, že řízení o soudním prodeji zástavy je řízením zvláštním (viz jeho zařazení do části třetí hlavy páté občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2013, mezi zvláštní druhy řízení). Byť v tomto případě by označení řízení o soudním prodeji zástavy jako řízení nesporného nebylo přesné, nelze podobně jako u ostatních řízení zařazených do části třetí občanského soudního řádu náklady řízení poměřovat podle úspěchu ve věci. Vzhledem k tomu, že zástavní dlužník zde nemá v podstatě žádnou možnost obrany, nelze v této fázi řízení, přestože je žalobě vyhověno a soudní prodej zástavy nařízen, uvažovat o tom, že žalobce byl v řízení plně úspěšný a neúspěšný žalovaný má povinnost k náhradě nákladů. Řízení o soudním prodeji zástavy není totiž řízením zcela samostatným. Zatímco v této první fázi jde pouze o opatření exekučního titulu pro zástavního věřitele, až teprve ve druhé fázi – v navazujícím vykonávacím řízení – se soud může zabývat námitkami zástavního dlužníka vůči pohledávce zajištěné zástavním právem, takže teprve po skončení vykonávacího řízení lze rozhodnout podle pravidel úspěchu či neúspěchu ve věci o celkových nákladech řízení, včetně nákladů řízení o soudním prodeji zástavy. Je-li výkon rozhodnutí, na základě vykonatelného usnesení o soudním prodeji zástavy, nařízen a proveden, přizná soud úspěšnému oprávněnému jak náklady vykonávacího řízení, tak i náklady předchozího řízení o soudním prodeji zástavy. Vzhledem k tomu, že náklady vzniklé v řízení o soudním prodeji zástavy tvoří příslušenství pohledávky (§ 121 odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, platného do 31. 12. 2013), na něž se vztahuje i zástavní právo,

sdílí tyto náklady osud pohledávky. Při zastavení výkonu rozhodnutí prodejem zástavy, k němuž může dojít, uplatní-li stěžovatelé námitku, že zástavní právo zaniklo (§ 268 odst. 3 o. s. ř.), se naopak k jejich ochraně uplatní režim zakotvený v § 271 o. s. ř., neboť tyto náklady lze zařadit mezi náklady, které vznikly prováděním výkonu rozhodnutí. Zde potom bude soud zkoumat, z jakého důvodu k zastavení výkonu rozhodnutí došlo, tedy bude posuzovat, zda se oprávněný nedopustil před nařízením výkonu rozhodnutí nebo při jeho provádění procesního zavinění.

21. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. V dané věci dospěl Ústavní soud k závěru, že obecné soudy rozhodovaly v rozporu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 114/06.

22. V předmětné věci Nejvyšší soud posoudil stěžovatelovo dovolání jako nepřipustné podle § 237 o. s. ř., neboť rozhodnutí odvolacího soudu je v souladu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu. V této souvislosti Nejvyšší soud v odůvodnění svého usnesení ve vztahu k napadenému nákladovému výroku – aniž vzal v úvahu výše uvedené nálezy Ústavního soudu – odkázal na to, že k otázce porušení práva zástavního dlužníka na spravedlivý proces při uložení povinnosti k náhradě nákladů v řízení o soudním prodeji zástavy se Nejvyšší soud vyslovil v usnesení ze dne 14. 7. 2010 sp. zn. 21 Cdo 1520/2009, které bylo uveřejněno pod č. 67 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, roč. 2011, a dovodil, že není důvod, aby rozhodná právní otázka byla posuzována jinak.

23. Otázkou závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu se Ústavní soud již zabýval např. v nálezu ze dne 18. 3. 1997 sp. zn. I. ÚS 70/96 (N 29/7 SbNU 191), v němž poukázal na čl. 89 odst. 2 Ústavy, který stanoví, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby. Právní názor Ústavního soudu uvedený v odůvodnění nálezu není bez jakéhokoli právního významu, protože je výrazem či obrazem aplikace Ústavy, Listiny či odpovídající mezinárodní smlouvy o lidských právech. Nerespektování takového právního názoru vyvolává nejistotu, zda obecný soud skutečně plní dispozici čl. 36 odst. 1 Listiny, že se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Podobně rozhodl Ústavní soud i v nálezu ze dne 14. 2. 1996 sp. zn. II. ÚS 156/95 (N 9/5 SbNU 63). Z právního názoru tam uvedeného plyne, že v důsledku postavení Ústavního soudu jako orgánu ochrany ústavnosti jsou obecné soudy *per analogiam* vázány právním názorem Ústavního soudu taktéž dle § 226 (odst. 1) o. s. ř. [viz též náleze ze dne 18. 11. 1997 sp. zn. I. ÚS 77/97 (N 142/12 SbNU 317)].

24. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud konstatuje, že napadenými usneseními Nejvyššího soudu a krajského soudu bylo v předmětné věci porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zakotvené v čl. 36 odst. 1

Listiny, a to uložením povinnosti stěžovateli jako zástavnímu dlužníkovi uhradit zástavnímu věřiteli náklady řízení. Postup obecných soudů je v rozporu s nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 28/14 a sp. zn. II. ÚS 114/06, jejichž „nosné“ důvody jsou podle čl. 89 odst. 2 Ústavy závazné.

25. Na základě výše uvedených skutečností Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil z napadeného usnesení krajského soudu jeho výrok I, a to v rozsahu, v němž byl potvrzen II. výrok usnesení okresního soudu ze dne 5. 12. 2013 č. j. 12 EXE 18/2011-224, jakož i jeho výrok II. Ze stejného důvodu a podle téhož zákonného ustanovení zrušil Ústavní soud v celém rozsahu též usnesení Nejvyššího soudu, nikoli tedy jen jeho napadený výrok II, neboť z obsahu ústavní stížnosti se podává, že stěžovatel brojí i proti výroku I tohoto usnesení, když (rovněž) odmítnutí jeho dovolání, k němuž došlo tímto výrokem, se zakládá na právním názoru, který vedl k porušení stěžovatelova práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ve zbývající části, tj. ve vztahu k I. výroku napadeného usnesení krajského soudu, pokud jím byl potvrzen I. výrok uvedeného usnesení okresního soudu, Ústavní soud ústavní stížnost pro neopodstatněnost odmítl dle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

26. Návrhu na odložení vykonatelnosti napadených rozhodnutí Ústavní soud nevyhověl, neboť v ústavní stížnosti stěžovatel neuvedl žádné zásadní důvody, pro které by Ústavní soud měl tomuto návrhu vyhovět.



Č. 75

K povinnosti soudu posoudit účelnost nákladů řízení vzniklých zastoupením státu advokátem

Ustálená judikatura Ústavního soudu je postavena na tezi, že je-li stát k hájení svých zájmů vybaven příslušnými organizačními složkami finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu, není důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt – advokáta, a jestliže tak stát přesto učiní, pak není důvod pro uznání takto mu vzniklých nákladů jako účelně vynaložených (ve smyslu § 142 odst. 1 o. s. ř.); neznamená to však, že by náklady na zastoupení státu bylo možné považovat za „neúčelné“ vynaložené za každé situace. Předmětem sporu může být totiž i právní problematika, která přímo nesouvisí s oblastí spravovanou ústředním orgánem státní správy, případně právní problematika velmi specializovaná či obtížná. Neuposoudil-li Nejvyšší soud výdaje související se zastupováním vedlejší účastnice advokátem v soudním řízení z hlediska jejich potřebnosti k účelnému uplatňování nebo bránění práva, a tedy z hlediska toho, zda jejich úhradu lze spravedlivě žádat po stěžovateli s ohledem na ustanovení § 142 odst. 1 o. s. ř., porušil právo stěžovatele na soudní ochranu zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a ve svém důsledku též právo stěžovatele na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Josefa Fialy (soudce zpravodaj) a Radovana Suchánka – ze dne 10. května 2017 sp. zn. III. ÚS 532/17 ve věci ústavní stížnosti Ing. Václava Langerá, zastoupeného JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem, se sídlem Lidická 710/57, Brno, proti výroku II usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. listopadu 2016 č. j. 33 Cdo 2332/2016-314, kterým bylo v souvislosti s odmítnutím stěžovatelova dovolání stěžovateli uloženo zaplatit vedlejší účastnici na náhradu nákladů dovolacího řízení 12 004 Kč, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a České republiky – Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky, se sídlem Kaplanova 1931/1, Praha 11 – Chodov, zastoupené JUDr. Ivo Beránkem, advokátem, se sídlem Sokolovská 47/73, Praha 8 – Karlín, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Výrokem II usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. listopadu 2016 č. j. 33 Cdo 2332/2016-314 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na ochranu vlastnictví zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výrok II usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. listopadu 2016 č. j. 33 Cdo 2332/2016-314 se ruší.

Odůvodnění

I. Průběh řízení před Ústavním soudem, jím učiněná zjištění z vyžádaného spisového materiálu a rekapitulace návrhu stěžovatele

I./A

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel domáhá zrušení výroku II usnesení Nejvyššího soudu, neboť má za to, že jím bylo porušeno jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 4 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti, jakož i z vyžádaného soudního spisu Obvodního soudu pro Prahu 4 (dále jen „obvodní soud“) sp. zn. 51 C 392/2012 se podává, že rozsudkem ze dne 14. 5. 2015 č. j. 51 C 392/2012-209, ve znění opravného usnesení ze dne 26. 8. 2015 č. j. 51 C 392/2012-240, obvodní soud uložil žalované České republice – Agentuře ochrany přírody a krajiny České republiky (v řízení před Ústavním soudem vedlejší účastnice) povinnost zaplatit stěžovateli částku 44 568 Kč s příslušenstvím. Výrokem II dále soud zamítl žalobu o zaplacení částky 330 000 Kč s příslušenstvím. Výrokem III rozhodl o povinnosti stěžovatele zaplatit vedlejší účastnici poměrnou část nákladů řízení ve výši 1 748 Kč. Výroky IV a V rozhodl o povinnosti stěžovatele zaplatit České republice na účet obvodního soudu poměrnou část nákladů řízení vzniklých státu ve výši 12 211 Kč a dále o povinnosti vedlejší účastnice zaplatit České republice na účet obvodního soudu poměrnou část nákladů řízení vzniklých státu ve výši 4 517 Kč. Výrokem VI rozhodl o tom, že se stěžovateli vrací část soudního poplatku ve výši 1 000 Kč.

3. Obvodní soud přitom rozhodoval o žalobě stěžovatele, která byla odůvodněna tím, že stěžovatel u Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky uplatnil nárok na náhradu újmy za ztížení lesního hospodaření vzniklou na pozemku, který je součástí přírodní rezervace Les

Na Rozdílné. Újma vznikla stěžovateli v důsledku mimořádného opatření, a to ořezu stromů poškozených vlivem těžkého sněhu.

4. O nákladech řízení rozhodl obvodní soud podle § 142 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“) na základě kritéria úspěchu ve věci. Vyšel přitom z toho, že stěžovatel měl procesní úspěch v částce 120 000 Kč, to je 27 % předmětu řízení, a vedlejší účastnice měla procesní úspěch ve věci v částce 330 000 Kč, což odpovídá 73 % úspěchu ve věci. Po odečtení procesního neúspěchu od úspěchu ve věci by tedy náleželo úspěšnější vedlejší účastnici 46 % nákladů řízení. Obvodní soud však přihlédl k námitce stěžovatele, že by vedlejší účastnici neměly být náklady zastoupení advokátem přiznány, přičemž odkázal na náleze Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2984/09 ze dne 23. 11. 2010 (N 232/59 SbNU 365; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). V něm Ústavní soud vyslovil názor, že u státu jako účastníka řízení lze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byl schopen hájit svá rozhodnutí a práva a zájmy bez toho, aniž by musel využívat právní pomoci advokátů. Nebude-li proto v konkrétním řízení prokázán opak, nejsou náklady vynaložené na zastoupení advokátem náklady účelně vynaloženými. Aplikováno na právě projednávaný případ, obvodní soud uzavřel, že v dané věci šlo o spor týkající se přímo jednoho ze základních úkolů svěřených Agentuře ochrany přírody a krajiny České republiky, tedy o vyplácení náhrad za ztížení lesního hospodaření. Proto zde podle obvodního soudu nebyl důvod k jejímu zastoupení advokátem. Z toho důvodu obvodní soud přiznal vedlejší účastnici toliko náhradu hotových výdajů podle ustanovení § 137 odst. 1 o. s. ř., a to za 6 úkonů právní služby, tedy celkem částku 1 800 Kč. Dále vedlejší účastnici vznikly hotové náklady ve výši 2 000 Kč představující zálohu na vypracování znaleckého posudku. Z uvedených částek přitom tvoří 46 % úspěchu ve věci částka 1 748 Kč, kterou soud vedlejší účastnici na náhradě nákladů řízení přiznal.

5. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) prvostupňový rozsudek v rozsahu napadeném odvoláním potvrdil (výrok I) a stěžovateli uložil povinnost zaplatit vedlejší účastnici na náhradě nákladů odvolacího řízení částku ve výši 900 Kč. Při stanovení nákladů odvolacího řízení vycházel městský soud z ustanovení § 142 odst. 1 o. s. ř. Vedlejší účastnice měla v odvolacím řízení úspěch, a proto jí byla přiznána náhrada hotových výdajů za odvolací řízení (3 úkony právní služby), když naopak jako účelně vynaložené nebyly shledány náklady na právní zastoupení vedlejší účastnice advokátem. I podle městského soudu je vedlejší účastnice organizační složkou státu a má k dispozici dostatečné materiální a personální vybavení k tomu, aby se mohla v řízení před soudy zastupovat svými zaměstnanci,

a nikoliv advokátem. Proto jí náleží pouze náhrada hotových výdajů podle § 151 odst. 3 o. s. ř.

6. Následně dovolání stěžovatele bylo v záhlaví citovaným usnesením Nejvyššího soudu odmítnuto (výrok I). Ústavní stížností napadeným výrokem II pak Nejvyšší soud uložil stěžovateli povinnost zaplatit na náhradě nákladů dovolacího řízení vedlejší účastníci částku 12 004 Kč. Výrok o náhradě nákladů dovolacího řízení Nejvyšší soud s odkazem na ustanovení § 243f odst. 3 věty druhé o. s. ř. neodůvodnil.

I./B

7. V daném kontextu stěžovatel v ústavní stížnosti zejména namítá, že dovolací soud se svým rozhodnutím o nákladech dovolacího řízení bez jakéhokoli odůvodnění podstatně odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu. Ta je přitom postavena na tezi, že je-li stát k hájení svých zájmů vybaven příslušnými organizačními složkami zajištěnými personálně i finančně ze státního rozpočtu, není dán důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt – advokáta. Pokud tak přesto učiní, pak není důvod pro uznání takto vzniklých nákladů jako účelně vynaložených ve smyslu § 142 odst. 1 o. s. ř. Samo zastupování advokátem lze podle Ústavního soudu akceptovat pouze jako výjimku z pravidla, kterou je nutno vykládat restriktivně tak, že soud v takovýchto případech musí přesvědčivě vysvětlit, v čem konkrétně je možné spatřovat odlišnosti odůvodňující nutnost zastupování státu advokátem [stěžovatel v této souvislosti příkladmo odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3855/14 ze dne 1. 9. 2015 (N 162/78 SbNU 429)]. Jestliže tedy soud výdaje související se zastupováním organizační složky státu advokátem v soudním řízení neposoudí z hlediska jejich potřebnosti a účelnosti uplatňování nebo bránění práva, je třeba tuto situaci hodnotit jako porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Právě k takovému porušení práva stěžovatele přitom výrokem II napadeného usnesení Nejvyššího soudu došlo. S ohledem na to, že napadené usnesení v ústavně nekonformním výroku II zavazuje stěžovatele k poskytnutí peněžitého plnění, které by při respektování jeho práva na spravedlivý proces poskytnuto být nemuselo, bylo výrokem II napadeného usnesení Nejvyššího soudu zasaženo též do práva stěžovatele vlastnit majetek, jak mu zaručuje čl. 11 odst. 1 Listiny.

II. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

8. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno soudní rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona

o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a *contrario*).

III. Vyjádření účastníka řízení a vedlejšího účastníka řízení

9. Nejvyšší soud ve vyjádření k ústavní stížnosti zejména uvedl, že judikатурní odkazy stěžovatele použité v ústavní stížnosti nepovažuje za přílehavé, neboť se týkají například Ministerstva financí, které nepochybně disponuje „silným týmem právníků“. Vedlejší účastnice má přitom podle svých internetových stránek, na něž Nejvyšší soud odkázal, toliko oddělení právní podpory a veřejných zakázek a personální oddělení. Nelze rovněž podle Nejvyššího soudu přehlížet, že stěžovatel se nespokojil s názorově shodnými rozhodnutími soudu prvního stupně a odvolacího soudu a při využití mimořádného opravného prostředku již musel být srozuměn s tím, že v případě dalšího neúspěchu ponese riziko náhrady nákladů řízení protistraně, a to případně i náklady právního zastoupení protistrany, která byla úspěšná, a proto bylo spravedlivé jí náhradu nákladů řízení přiznat.

10. Vedlejší účastnice řízení ve svém vyjádření k ústavní stížnosti velmi podrobně shrnula skutkové okolnosti případu. Dále uvedla, že daný spor pro ni rozhodně nebyl běžný. Pochybením jejich zaměstnanců totiž došlo k uznání dluhu podle ustanovení § 558 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, v důsledku čehož byla v dané věci založena vyvratitelná domněnka o existenci uznaného závazku v době uznání. V rovině procesního práva pak tato vyvratitelná domněnka znamenala, že dokud není prokázán opak, platí za prokázanou skutečnost, pro kterou je v zákoně domněnka stanovena. Uznáním dluhu tak došlo k přesunu důkazního břemene ze stěžovatele na vedlejší účastnici, na níž bylo, aby v řízení prokázala, že závazek nevznikl, resp. vznikl, avšak pouze v částečné výši. S ohledem na pracovní náplň zaměstnanců oddělení právní podpory státní správy vedlejší účastnice tak daný případ rozhodně nelze považovat za rutinní. Za daného stavu je vedlejší účastnice přesvědčena o nezbytnosti a účelnosti jejího právního zastoupení.

11. Ústavní soud vyjádření Nejvyššího soudu a Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky stěžovateli k replice nezasílal, neboť tato vyjádření nevznášejí do věci nic podstatného; nadto nelze přehlížet, že ústavní stížnosti stěžovatele bylo vyhověno.

IV. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

12. Ústavní soud konstatuje, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy); není součástí soustavy soudů (srov. čl. 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu právo dozoru nad rozhodovací činností obecných soudů; k takovému dozoru či kontrole je Ústavní soud oprávněn pouze

za situace, kdy obecné soudy svými rozhodnutími zasahují do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce. Proto Ústavní soud napa- dené soudní rozhodnutí přezkoumal (toliko) z pohledu porušení ústavně zaručených základních práv a svobod, jak je stěžovatelem namítáno v ústavní stížnosti, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

13. Jak vyplývá z výše uvedené rekapitulace, náhrada nákladů za do- volací řízení byla vedlejší účastnici Nejvyšším soudem – byť to v jeho usne- sení není výslovně uvedeno – přiznána podle § 142 odst. 1 o. s. ř. na základě kritéria úspěchu ve věci.

14. Ustálená judikatura Ústavního soudu (jak sám stěžovatel uvádí) představovaná zejména nálezem sp. zn. I. ÚS 2929/07 ze dne 9. 10. 2008 (N 167/51 SbNU 65) a navazujícími rozhodnutími, např. nálezy ze dne 17. 8. 2009 sp. zn. I. ÚS 1452/09 (N 186/54 SbNU 303), ze dne 24. 11. 2009 sp. zn. IV. ÚS 1087/09 (N 243/55 SbNU 349), ze dne 2. 3. 2010 sp. zn. IV. ÚS 3243/09 (N 38/56 SbNU 449), ze dne 14. 9. 2010 sp. zn. III. ÚS 1180/10 (N 194/58 SbNU 715) a ze dne 9. 12. 2010 sp. zn. II. ÚS 1215/10 (N 246/59 SbNU 507), je postavena na tezi, že je-li stát k hájení svých zájmů vybaven příslušnými organizačními složkami finančně i personálně zajištěnými ze státního roz- počtu, není důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt – advokáta, a pokud tak stát přesto učiní, pak není důvod pro uznání takto mu vzniklých nákladů jako účelně vynaložených (ve smyslu § 142 odst. 1 o. s. ř.); neznamená to však, že by náklady na za- stoupení státu bylo možné považovat za „neúčelně“ vynaložené za každé situace. Předmětem sporu může být totiž i právní problematika, která pří- mo nesouvisí s oblastí spravovanou ústředním orgánem státní správy, pří- padně jde o právní problematiku velmi specializovanou, obtížnou, dosud neřešenou, problematiku s mezinárodním prvkem, vyžadující znalosti cizí- ho práva, eventuálně jazykové znalosti apod. V takových případech lze sledovat postup orgánu státní správy, který zvolí pro své zastupování advo- káta, který se na danou problematiku specializuje, za adekvátní. Danou otázku proto obecné soudy musí vždy posuzovat s ohledem na konkrétní okolnosti případu a svůj závěr musí řádně odůvodnit.

15. Uvedené závěry pak Ústavní soud vztáhl rovněž na statutární měs- ta [viz nálezy ze dne 23. 11. 2010 sp. zn. III. ÚS 2984/09 (N 232/59 SbNU 365), ze dne 13. 8. 2012 sp. zn. II. ÚS 2396/09 (N 137/66 SbNU 115) a ze dne 14. 3. 2013 sp. zn. II. ÚS 376/12 (N 45/68 SbNU 449)], vyšší územní samo- správné celky [nález ze dne 6. 6. 2013 sp. zn. I. ÚS 4229/12 (N 102/69 SbNU 691)] i na Českou televizi [viz v první řadě nález ze dne 24. 7. 2013 sp. zn. I. ÚS 3344/12 (N 129/70 SbNU 193)] či na Všeobecnou zdravotní pojišťovnu České republiky [nález ze dne 16. 12. 2014 sp. zn. IV. ÚS 474/13 (N 229/75 SbNU 557)], přičemž v nález ze dne 13. 3. 2014 sp. zn. I. ÚS 2310/13 (N 35/72 SbNU 401) zdůraznil, že se tyto závěry vztahují i na takové spory,

kteří zaměstnanci takových účastníků řízení v rámci své agendy standardně neřeší.

16. Ač si Nejvyšší soud musel být této judikatury Ústavního soudu vědom (a to už jen proto, že ji reflektovaly soudy v rozhodnutích, jež dovolacímu řízení předcházela), ve svém rozhodnutí ji nezohlednil. Naopak využil možnosti, podle níž, bylo-li dovolání odmítnuto nebo bylo-li dovolací řízení zastaveno, nemusí být rozhodnutí o náhradě nákladů dovolacího řízení v souladu s § 243f odst. 3 větou druhou o. s. ř. odůvodněno. Dále postupoval zjevně tak, že pro určení výše náhrady za právní zastoupení vedlejší účastnice vyšel z částky 330 000 Kč, takže výše odměny za jeden úkon právní služby – vyjádření k dovolání – podle § 7 bodu 6 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, činí 9 620 Kč, což navýšeno o náhradu hotových výdajů za jeden úkon právní služby ve výši 300 Kč představuje částku 9 920 Kč. Tuto částku ještě zvýšil o DPH ve výši 21 %, a tak dospěl k výsledné částce 12 003,20 Kč.

17. Takovoto rozhodnutí by bylo za jiných okolností jistě možné, nicméně v situaci, kdy vedlejší účastnice je organizační složkou státu, která nadto podle § 78 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, má mimo jiné poskytovat náhrady za ztížení lesního hospodaření, pak postup Nejvyššího soudu akceptovat nelze. Na právě uvedeném samozřejmě nemůže nic změnit ani skutečnost, že v dané věci došlo k uznání dluhu. Sama vedlejší účastnice uvádí, že se tak stalo pochybením jejich vlastních zaměstnanců, takže i kdyby Ústavní soud přistoupil na tezi, že uznání dluhu je komplikací vyžadující pomoc advokáta, nemohlo by to v daném případě znamenat, že „náklady na tuto chybu“ má nést stěžovatel. Nadto – s odkazem na shora citovaný nálezh sp. zn. I. ÚS 2310/13 – problematika uznání dluhu není podle Ústavního soudu tak výjimečná, aby ji nemohl řešit právník s úplným vysokoškolským vzděláním.

18. Chtěl-li pak Nejvyšší soud vedlejší účastnici přiznat náhradu nákladů na zastoupení advokátem – mimo náhrady hotových výdajů, jde o situaci v souladu s judikaturou Ústavního soudu výjimečnou, jež si žádala náležitě odůvodnění stran potřebnosti a účelnosti takto vynaložených prostředků. Těto povinnosti však Nejvyšší soud nedostál. Na tomto závěru nic nezměnilo ani jeho vyjádření k ústavní stížnosti. Jednak Ústavnímu soudu není zřejmé, proč by měl být stěžovatel srozuměn s tím, že v případě neúspěšného dovolání ponese náklady protistrany (a to už jen proto, že stěžovatel byl se svým nárokem co do jeho podstaty úspěšný). Odkazuje-li pak Nejvyšší soud ve svém vyjádření mimo jiné na organizační strukturu vedlejší účastnice prezentovanou na internetu s tím, že pro něj představuje jeden z důvodů, proč vedlejší účastnici přiznat náhradu nákladů právního

zastoupení, pak takovýto přístup jistě neodpovídá základním principům, jak je prováděno dokazování v jakémkoliv soudním řízení. O neudržitelosti takového postupu pak svědčí už jen to, že sama vedlejší účastnice ve svém vyjádření charakterizuje své organizační schéma (resp. jeho rozhodné části) jinak.

19. Ústavnímu soudu tak nezbyvá než uzavřít, že neposoudil-li Nejvyšší soud výdaje související se zastupováním vedlejší účastnice (organizační složky státu podle smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů) advokátem v soudním řízení z hlediska jejich potřeby k účelnému uplatňování nebo bránění práva, a tedy z hlediska toho, zda jejich úhradu lze spravedlivě žádat po stěžovateli s ohledem na ustanovení § 142 odst. 1 o. s. ř., porušil právo stěžovatele na soudní ochranu zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny a ve svém důsledku též právo stěžovatele na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny, neboť ústavně nekonformním postupem Nejvyššího soudu byl umenšen majetek stěžovatele bez toho, aniž by bylo postaveno na jisto, že pro takový stav jsou splněny judikaturou Ústavního soudu předvídané podmínky.

20. Z tohoto důvodu Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadený výrok II usnesení Nejvyššího soudu podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Takto rozhodl bez ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 76

K rozhodování o návrhu na nařízení předběžného opatření

Při rozhodování o návrzích na nařízení předběžného opatření jsou obecné soudy povinny dbát požadavků § 75c odst. 2 o. s. ř., tedy rozhodnout bezodkladně, pouze v případech, kdy není nebezpečí z prodlení (což je výjimka ze zásady), může být o návrhu rozhodnuto s určitým časovým odstupem, i tak ovšem nejpozději do 7 dnů poté, co byl návrh podán. Aby předběžné opatření splnilo svůj účel, musí být „rychlé“ a částečně i nečekané. Povinnost urgentního projednání se proto vztahuje nejen na soudy nalézací, ale přiměřeně i na soudy odvolací; také ony jsou povinny rozhodovat bezodkladně či alespoň s nejvyšším urychlením. Pokud by tak nečinily, porušily by svoji základní povinnost vyplývající z obecných ustanovení procesního předpisu (§ 6 o. s. ř.), a ostatně i z čl. 38 odst. 2 Listiny, postupovat v řízení tak, aby ochrana práv byla rychlá a účinná.

Zákon nelze interpretovat tak, že pokud ve vztahu k obecné úpravě předběžných opatření explicitně stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí jen soudy nalézacímu (na rozdíl od specifických norem § 409 odst. 2 a § 465 odst. 2 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních), není odvolací soud nijak limitován a postačí, rozhodne-li o odvolání proti usnesení o návrhu na nařízení předběžného opatření bez jakéhokoliv časového omezení, tedy, jak se v praxi někdy děje, teprve v řádu týdnů či dokonce měsíců. Ústavní soud v této souvislosti uzavírá, že i pro odvolací řízení, v němž je přezkoumáváno rozhodnutí nalézacího soudu o návrhu na „běžné“ předběžné opatření, platí povinnost postupovat bezodkladně – jinak by byl popřen smysl zákona a institutu předběžného opatření.

Při posuzování práv a povinností provozovatele převzatého rozhlasového a televizního vysílání civilními soudy je třeba vycházet z jeho skutečného jednání a vystupování v právních vztazích; rozhodnutí nelze odvozovat pouze od okolnosti, zda je daný subjekt formálně držitelem registrace ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Jinými slovy, je chybný přístup, že určité osobě nelze uložit jakoukoli povinnost týkající se šíření vysílání jen proto, že není držitelem platné registrace, bez ohledu na to, zda vysílání skutečně šíří a zda v právních vztazích vůči svým zákazníkům a obchodním partnerům porušuje zákon.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj) a Jana Musila – ze dne 10. května 2017 sp. zn. IV. ÚS 736/17 ve věci ústavní stížnosti MARKÍZA – SLOVAKIA, spol. s r. o., se sídlem v Bratislavě-Záhorské Bystrici, Bratislavská 1/a, Slovenská republika, zastoupené Dr. Radanem Kubrem, advokátem, se sídlem v Praze 1, Jáchymova 26/2, proti usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 15. 12. 2016 č. j. 7 Co 36/2016-58, kterým byl zamítnut stěžovatelčin návrh na nařízení předběžného opatření spočívajícího v povinnosti vedlejšího účastníka zdržet se kabelového přenosu vysílání programů Markíza a Doma, za účasti Vrchního soudu v Olomouci jako účastníka řízení a společnosti SATT, a. s., se sídlem ve Žďáru nad Sázavou, Okružní 1889/14, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

Usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 15. 12. 2016 č. j. 7 Co 36/2016-58 se ruší, neboť jím bylo porušeno základní právo stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Odůvodnění

I. Napadené rozhodnutí a podání účastníků

1. Vrchní soud v Olomouci změnil usnesením ze dne 15. 12. 2016 č. j. 7 Co 36/2016-58 usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. 6. 2016 č. j. 23 C 43/2016-22 ve znění opravného usnesení ze dne 10. 10. 2016 č. j. 23 C 43/2016-55 a zamítl návrh stěžovatelky na nařízení předběžného opatření spočívajícího v povinnosti vedlejšího účastníka zdržet se kabelového přenosu vysílání programů MARKÍZA a Doma, zpřístupňování jeho kabelové sítě za tímto účelem třetím osobám a inzerce či reklamy na přenos těchto programů na webových stránkách.

2. Odvolací soud vyšel z toho, že ke dni 30. 11. 2015 byla na žádost vedlejšího účastníka zrušena jeho registrace k provozování převzatého vysílání prostřednictvím kabelových systémů ve smyslu § 30 odst. 1 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání“). V době podání návrhu na nařízení předběžného opatření ovšem vedlejší účastník již nebyl provozovatelem převzatého vysílání, a nelze mu proto ani uložit povinnost v souvislosti s jeho šířením, neboť při absenci registrace není oprávněn tak činit,

a není tedy ani věcně (pasivně) legitimován. Na uvedeném závěru nemožno nic změnit ani skutkové okolnosti svědčící o naléhavé potřebě zatímně upravit poměry účastníků.

3. Proti usnesení vrchního soudu se stěžovatelka brání ústavní stížností doručenou dne 10. 3. 2017 a navrhuje jeho zrušení; namítá zásah do práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a navazujících ustanovení Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který spatřuje v pochybení odvolacího soudu spočívajícím zejména v tom, že nesprávně posoudil otázku pasivní legitimace vedlejšího účastníka. Stěžovatelka je přesvědčena, že postavení provozovatele převzatého vysílání je založeno skutečným (faktickým) obsahem činnosti, nikoli formálním aktem registrace.

4. Vrchní soud navrhuje, aby byla ústavní stížnost zamítnuta, a setrvává na právním názoru vyjádřeném v odůvodnění usnesení. Krajský soud upozorňuje na možné analogie mezi postavením vedlejšího účastníka a tzv. prostředníka – subjektu, jehož služby jsou využívány třetími osobami k porušování práv duševního vlastnictví. Stěžovatelka v replice trvá na své argumentaci a neztotožňuje se s podřazením vedlejšího účastníka pod pojem prostředníka.

II. Posouzení ústavní stížnosti

5. Ústavní stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a stěžovatelka je zastoupena advokátem v souladu s § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Ústavní stížnost rovněž není nepřipustná ve smyslu § 75 odst. 1 téhož zákona pro nevyčerpání opravných prostředků, neboť stěžovatelka sice napadá (již) rozhodnutí odvolacího soudu o předběžném opatření, dovolání proti rozhodnutí tohoto druhu je nicméně nepřipustné podle § 238 odst. 1 písm. f) o. s. ř.

6. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti, není součástí soustavy obecných soudů a nepředstavuje další instanci přezkumu jejich rozhodnutí. Pro přezkum není sama o sobě rozhodná věcná správnost či konkrétní odůvodnění, nýbrž pouze dodržení ústavního rámce rozhodovací činnosti. Usnesení o návrzích na nařízení předběžných opatření nepředstavují konečná (meritorní) rozhodnutí – přesto mohou ve výjimečných případech přivodit zásah do ústavně zaručených základních práv nebo svobod. V projednávané věci jde podle Ústavního soudu právě o takový případ, a to s ohledem na charakter pochybení při aplikaci podústavního práva i skutečnost, že předmětná otázka může být relevantní pro řešení většího počtu skutkově i právně obdobných řízení před obecnými soudy.

7. Ústavní soud připojil spis vedený Krajským soudem v Brně pod sp. zn. 23 C 46/2016 a rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť neprováděl dokazování a od jednání nebylo v intencích § 44 věty první zákona o Ústavním soudu možné očekávat další objasnění věci. Dospěl poté k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

8. Ústavní soud především považuje za nutné v kontextu posuzovaného případu zdůraznit, že obecné soudy jsou o návrzích na nařízení předběžného opatření povinny dbát požadavků § 75c odst. 2 o. s. ř., tedy rozhodnout bezodkladně, pouze v případech, kdy není nebezpečí z prodlení (což je situace výjimečná), může být o návrhu rozhodnuto s určitým časovým odstupem, i tak ovšem nejpozději do 7 dnů poté, co byl návrh podán. Aby předběžné opatření splnilo svůj účel, musí být „rychlé“ a svým způsobem i nečekané. Povinnost urgentního projednání se proto vztahuje nejen na soudy nalézací, ale přiměřeně i na soudy odvolací – také ony jsou povinny rozhodovat bezodkladně; pokud by tak nečinily, porušily by svoji základní povinnost vyplývající z obecných ustanovení procesního předpisu (§ 6 o. s. ř.), a ostatně i z čl. 38 odst. 2 Listiny, postupovat v řízení tak, aby ochrana práv byla rychlá a účinná.

9. Procesní předpis nelze interpretovat tak, že pokud ve vztahu k obecné úpravě předběžných opatření explicitně stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí jen soudu nalézacímu (na rozdíl od specifických norem § 409 odst. 2 a § 465 odst. 2 z. ř. s.), není odvolací soud nijak limitován a postačí, rozhodne-li o odvolání proti usnesení o návrhu na nařízení předběžného opatření bez časového omezení, tedy, jak se v praxi někdy děje, teprve v řádu týdnů či dokonce měsíců. Ústavní soud v této souvislosti uzavírá, že i pro odvolací řízení, v němž je přezkoumáváno rozhodnutí nalézacího soudu o návrhu na „běžné“ předběžné opatření, platí povinnost postupovat bezodkladně – jinak by byl popřen smysl zákona a institutu předběžného opatření.

10. Odvolací soud časovému aspektu spravedlivého procesu nedostál, neboť o odvolání proti rozhodnutí nalézacího soudu o nařízení předběžného opatření rozhodl více než 4 měsíce poté, co mu byla věc předložena (být v rámci tohoto období byl spis na několik týdnů vrácen nalézacímu soudu k vydání opravného usnesení). Vliv jeho rozhodnutí na práva a povinnosti účastníků byl navíc zvýrazněn tím, že odvolací soud změnil rozhodnutí soudu nalézacího a na rozdíl od něj návrh na nařízení předběžného opatření zamítl. Zejména je ovšem Ústavní soud nucen konstatovat, že odvolací soud nedodržel ústavní požadavky na rozhodovací činnost co do posouzení věci jako takové.

11. Při posuzování práv a povinností provozovatele převzatého rozhlasového a televizního vysílání civilními soudy je třeba vycházet z jeho skutečného jednání a vystupování v právních vztazích; rozhodnutí nelze

odvozovat pouze od okolnosti, zda je daný subjekt formálně držitelem registrace ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Jinými slovy, je chybný přístup, že určité osobě nelze uložit povinnost týkající se šíření vysílání jen proto, že není držitelem platné registrace, bez ohledu na to, zda vysílání skutečně šíří a zda v právních vztazích vůči svým zákazníkům a obchodním partnerům porušuje zákon.

12. Pasivní legitimaci vedlejšího účastníka nelze popřít jen proto – jak to učinil odvolací soud – že ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání definuje provozovatele převzatého vysílání jako osobu, která šíří programy a služby s tím související na základě registrace – oprávnění k provozování vysílání. Taková interpretace sice může odpovídat doslovnému znění zákona, přičí se ovšem jeho smyslu a účelu, a to přinejmenším pro účely řízení před civilními soudy (přísněji by patrně bylo možno nahlížet na řízení týkající se odpovědnosti provozovatele za přestupek, správní delikt či trestný čin). Sám odvolací soud přitom v odůvodnění usnesení uznává, že skutkové okolnosti svědčí o naléhavé potřebě zatímně upravit poměry účastníků.

13. Přístup odvolacího soudu by mohl na adresáty práva působit až dojem, že se mohou ze svých práv a povinností týkajících se šíření rozhlasového či televizního vysílání vyvázat neprovedením registrace, resp. jejím účelovým (dočasným) zrušením; i v projednávané věci přitom došlo k jejímu zrušení na žádost vedlejšího účastníka ve smyslu § 30 odst. 1 písm. d) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. V občanském soudním řízení sporném je navíc pouze na navrhovatelí v duchu dispoziční zásady, jak svůj nárok zformuluje, a dovodil-li vrchní soud neexistenci pasivní legitimace vedlejšího účastníka od absence registrace, mohl tak učinit jen proto, že i stěžovatelka ve svém návrhu vycházela z postavení vedlejšího účastníka jako provozovatele převzatého vysílání. Pokud by stěžovatelka petit návrhu zformulovala tak, že by směřoval nikoli vůči „provozovateli“ ve smyslu zákonné definice, ale vůči osobě jako takové, byl by soud povinen vycházet ze skutečného jednání vedlejšího účastníka bez ohledu na to, zda tak činí z pozice registrovaného provozovatele nebo jako „prostá“ právnická osoba. Pro účely rozhodnutí o návrhu na předběžné opatření bylo v tomto případě podstatné, zda určitý subjekt zasahuje do práv duševního vlastnictví, nikoliv to, že navrhovatel nesprávně (formálně) označil vedlejšího účastníka jako provozovatele.

14. Odvolací soud tedy podle Ústavního soudu zamítl nesprávně (excesivně) návrh na nařízení předběžného opatření bez toho, aby jakýmkoli způsobem zkoumal skutkový stav – aniž by se jím blíže zabýval nebo jej dokonce hodnotil sám Ústavní soud, neboť taková role mu nepřísluší, z tvrzení účastníků se podává, že vedlejší účastník vysílání předmětných programů svým jménem aktivně nabízí a zpřístupňuje koncovým uživatelům.

Svoji obranu vedlejší účastník zakládá na tom, že tak činí nikoli jako provozovatel (držitel registrace), ale toliko z pozice vlastníka kabelové sítě, kterou pronajímá třetím osobám – vlastním provozovatelům, konkrétně společností Telly CE, s. r. o., a KOSKA HOLDINGS Ltd., se sídlem na Kypru.

III. Závěr

15. Z výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že odvolací soud zasáhl do ústavně zaručeného práva stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Při rozhodování o odvolání proti rozhodnutí nalézacího soudu o návrhu na nařízení předběžného opatření provedl výklad zákona, který je v rozporu s požadavky ústavního pořádku na jeho rozhodovací činnost. Odvolací soud tak fakticky – a podle Ústavního soudu formalisticky – poskytl ochranu zneužití práva, ačkoliv má podle zákona (§ 2 věta za středníkem o. s. ř.) činit přesný opak.

16. Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyslovil, že napadeným usnesením bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na spravedlivý proces, a podle odstavce 3 písm. a) téhož ustanovení je zrušil.

17. Na odvolacím soudu nyní bude, aby o odvolání proti rozhodnutí nalézacího soudu o předběžném opatření rozhodl znovu a při respektu k výše uvedeným vodítkům, tedy bezodkladně nebo s nejvyšším urychlením, a se zřetelem k tomu, že nelze vycházet jen z okolnosti, zda je vedlejší účastník držitelem platné registrace ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, nýbrž je určující jeho skutečné jednání a vystupování v právních vztazích.

Č. 77

K náhradě škody představované náklady na právní zastoupení v přestupkovém řízení zastaveném z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím prekluzivní lhůty

Náklady řízení v podobě odměny zástupce lze přiznat i za jeho zastupování v přestupkovém řízení, pokud došlo k zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty a podstatným důvodem prekluze byly průtahy na straně orgánu projednávajícího obvinění z přestupku.

Pokud bude prokázáno, že příčinou určité části průtahů skutečně jsou obstrukce obviněného z přestupku, je možné přiměřeně snížit částku náhrady nákladů řízení v závislosti na poměru části řízení, kterou průtahem zatížil obviněný, vůči částem řízení, které průtahy zatížil správní orgán.

Nalézací či odvolací soud sice není vázán tou částí nálezu Ústavního soudu, která představuje *obiter dictum*, může však učinit argumenty obsažené v *obiter dicto* součástí svého právního posouzení věci. Nemůže tak ovšem učinit izolovaně a způsobem, kterým by negoval ostatní rozhodné skutkové okolnosti a právní závěry z nich plynoucí.

Nález

Ústavního soudu - senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka - ze dne 16. května 2017 sp. zn. II. ÚS 1795/16 ve věci ústavní stížnosti Ing. Petra Vrby, zastoupeného JUDr. Ervinem Perthenem, MBA, advokátem, AK se sídlem Velké náměstí 19, Hradec Králové, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2016 č. j. 21 Co 464/2015-109 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 18. 9. 2015 č. j. 25 C 168/2012-80, vydaným v řízení o náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci, za účasti Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení a Ministerstva dopravy jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2016 č. j. 21 Co 464/2015-109 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces určené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Rekapitulace průběhu řízení

1. Ústavní stížností, doručenou Ústavnímu soudu dne 2. 6. 2016, stěžovatel napadl v záhlaví uvedené rozsudky obecných soudů. Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu stěžovatele o zaplacení částky 14 686,54 Kč s příslušenstvím. Tato částka měla představovat náhradu škody spočívající v nákladech na právní zastoupení, které stěžovateli vznikly v později zastaveném přestupkovém řízení. Městský soud v Praze (dále též jen „městský soud“) potvrdil rozsudek obvodního soudu, ale změnil jeho odůvodnění. Stěžovatel tvrdí, že uvedené rozsudky vedly k porušení jeho práva na spravedlivý proces a práva na náhradu škody podle čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) spolu s právem na rovnost účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny. Navrhuje proto zrušení napadených rozsudků obecných soudů.

2. Celý příběh začal již v květnu roku 2010. Stěžovatel tehdy měl o více než 40 km/h překročit povolenou rychlost jízdy v obci Vojnův Městec. Městský úřad Žďár nad Sázavou, odbor dopravy, (dále jen „městský úřad“) ho rozhodnutím ze dne 3. 8. 2010 shledal vinným ze spáchání přestupku proti plynulosti a bezpečnosti silničního provozu. Krajský úřad Kraje Vysočina, oddělení správních činností, (dále jen „krajský úřad“) poté dne 4. 5. 2011 zamítl odvolání stěžovatele a rozhodnutí městského úřadu potvrdil. Stěžovateli byla uložena pokuta ve výši 8 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu šesti měsíců. Stěžovatel se ovšem obrátil na Krajský soud v Brně. Ten rozsudkem ze dne 31. 8. 2011 zrušil rozhodnutí krajského úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvodem byly vady řízení. Správní orgány při rozhodování o vině i sankci za uvedený přestupek nerespektovaly práva stěžovatele jako účastníka řízení. Uvedená rozhodnutí vydaly, aniž by stěžovatele jako obviněného z přestupku vyleschly. Neprovedly také stěžovatelem navrhované důkazy.

3. Krajský úřad následně rozhodnutím ze dne 29. 11. 2011 prvostupňové rozhodnutí městského úřadu zrušil a řízení o přestupku stěžovatele zastavil. Od spáchání přestupku totiž uplynul jeden rok, a odpovědnost za něj proto zanikla.

4. Stěžovatel se poté soudně domáhal náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), v tehdy platném znění, (dále jen „zákon o odpovědnosti státu“). Vzniklá škoda podle něj odpovídá výši jím vynaložených nákladů na jeho

právní zastoupení v přestupkovém řízení. V řízení před obvodním a městským soudem však neuspěl. Rozhodnutí městského úřadu podle nich nevyhovovalo definici nezákonného rozhodnutí ve smyslu § 8 zákona o odpovědnosti státu. Toto pravomocné rozhodnutí po zásahu krajského soudu zcela odklidil krajský úřad. Navíc ho nezrušil pro nezákonnost, ale pro zánik odpovědnosti za přešupek.

5. Ústavní soud ovšem nálezem sp. zn. II. ÚS 3005/14 ze dne 5. 5. 2015 (N 87/77 SbNU 273) rozhodnutí obecných soudů zrušil. Jejich interpretace zákona o odpovědnosti státu nebyla ústavně konformní. Na straně jedné vyloučily, že by pochybení správních orgánů představovala nesprávný úřední postup, protože jejich postup vedl k vydání meritorního rozhodnutí. Současně ale konstatovaly, že nemůže jít o nezákonná rozhodnutí, protože nebyla zrušena pro nezákonnost, ale z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty. Obecné soudy dostatečně nezohlednily skutečnost, že krajský soud závazně deklaroval, že se správní orgány v přestupkovém řízení vedeném proti stěžovateli dopustily procesních pochybení v intenzitě, která mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé. Měly povinnost přihlídnout k těmto skutečnostem při zkoumání předpokladů pro vznik odpovědnosti státu a hodnocení důvodnosti nároku stěžovatele na náhradu škody. Jejich výklad zákona o odpovědnosti státu přímo popírá jeho smysl a účel, protože jím *a priori* vyloučily odpovědnost státu za škodu.

6. Závěrem Ústavní soud přidal *obiter dictum*, podle kterého uvedené závěry nelze zobecňovat v tom smyslu, že by každé přestupkové řízení, které by nevyústilo v pravomocné meritorní rozhodnutí o projednávaném přestupku, bylo možné paušálně považovat za nesprávný úřední postup, resp. nezákonné rozhodnutí. V té souvislosti jako součást *obiter dicti* uvedl, že nelze v praxi vyloučit, že by uplynutí zákonné prekluzivní lhůty k projednání přestupku bylo přímým důsledkem obstrukční procesní taktiky obviněného, příp. jeho právního zástupce. Takové jednání pod rozsah ochrany ústavně zaručeného práva na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny poďřadit nelze.

7. Obvodní soud v novém řízení zjistil, že stěžovatel a jeho zástupce uzavřeli dohodu založenou na odměňování zástupce tzv. přísudkem. Odměna mu tedy měla náležet pouze tehdy, bude-li klientovi v tom kterém řízení přiznána, a to právě v přiznané výši. Obvodní soud poté vypočetl, jaká by stěžovateli náležela náhrada nákladů za právní zastoupení advokátem v přestupkovém řízení podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. S ohledem na dohodu o započtení mezi stěžovatelem a jeho zástupcem však stěžovatel nemusel svému zástupci nic zaplatit. Protože stěžovatel svému zástupci žádnou částku skutečně ani nezaplatil, škoda mu (dosud) nevznikla.

8. Stěžovatel podal proti rozsudku obvodního soudu odvolání. Městský soud nicméně potvrdil rozsudek obvodního soudu. Ve své argumentaci tvrdil, že nárok žalobce nemůže obstát s ohledem na právní názor Ústavního soudu. Z obsahu přestupkového spisu totiž zjistil, že zákonná prekluzivní lhůta k projednání přestupku uplynula v důsledku procesní taktiky stěžovatele a jeho právního zástupce, založené na obstrukčním jednání. Stěžovatel podával odvolání „do všeho“, postupně vznášel námitky podjatosti a navrhol opravu písemného vyhotovení protokolu. Ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny takové jednání ovšem nechrání.

II. Obsah ústavní stížnosti

9. V ústavní stížnosti stěžovatel namítá, že obecné soudy pominuly konstatování Ústavního soudu v nálezu sp. zn. II. ÚS 3005/14, že v projednávané věci byly splněny předpoklady odpovědnosti státu za způsobenou škodu, spočívající ve vynaložených nákladech za právní zastoupení v rámci přestupkového řízení. Ústavní soud dodal, že od tohoto konkrétního případu je zapotřebí odlišovat situace, pokud k uplynutí lhůty k projednání přestupku dojde z důvodu obstrukčního jednání stěžovatele. Tak tomu ovšem v tomto případě nebylo. Stěžovatel uplatňoval veškeré možné prostředky, které mu právní řád poskytuje, aby se bránil vůči zásadním pochybením správních orgánů. Rozsudek krajského soudu jednoznačně deklaruje, že stíhání pro přestupek bylo od samého počátku vedeno v rozporu s předpisy upravujícími vedení správního řízení. Jakým jiným způsobem by se mohl stěžovatel bránit pochybením ze strany správních orgánů než podáváním prostředků, jež mu zákon umožňuje k hájení svých práv? Využití zákonem přiznaných prostředků k ochraně svých oprávněných zájmů nelze žádným způsobem považovat za obstrukční jednání.

III. Vyjádření dalších účastníků řízení a replika stěžovatele na tato vyjádření

10. Obvodní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti konstatoval, že nosné důvody jeho rozsudku se neshodují s nosnými důvody potvrzujícího rozsudku městského soudu. Doplnil, že závěry výše citovaného nálezu Ústavního soudu respektoval. Městský soud pak ve svém vyjádření uvedl, že se při svém rozhodování znovu zabýval obsahem správního spisu a dospěl k závěru, že se stěžovatel v přestupkovém řízení dopustil obstrukčního jednání.

11. Ve své replice k vyjádření účastníků řízení stěžovatel uvedl, že obvodní soud nesporně vložil jeho argumentaci ohledně přisudku. Stěžovatel a jeho zástupce uzavřeli dohodu, že přisudek získaný v rámci soudního řízení správního bude použit na úhradu poskytnutých právních služeb a na základě této dohody byl přisudek započten na poskytnuté právní

služby. K vyjádření městského soudu dodal, že v citovaném nálezu Ústavní soud konstatoval, že se nejednalo o obstrukční jednání.

12. Ministerstvo dopravy se jako vedlejší účastník řízení k ústavní stížnosti nevyjádřilo.

IV. Právní posouzení

13. Ústavní stížnost splňuje všechny požadované náležitosti a podmínky pro její projednání, které stanoví Ústava a zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Po zvážení argumentace obsažené v ústavní stížnosti a obsahu napadených rozhodnutí i vyžádaných spisů dospěl Ústavní soud k závěru, že je důvodná.

14. Stěžovatel v ústavní stížnosti zejména namítá, že obecné soudy porušily jeho právo na spravedlivý proces, protože se odchýlily od závazného právního názoru Ústavního soudu. Jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces a vylučujících libovůli při rozhodování je nezbytná návaznost mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud právní závěry soudu extrémně neodpovídají skutkovým zjištěním anebo z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění soudního rozhodnutí nevyplývají, pak takové rozhodnutí nemůže splňovat požadavky čl. 36 odst. 1 Listiny. Principy řádného a spravedlivého procesu tak brání tomu, aby skutková zjištění soudu extrémně neodpovídala vykonaným důkazům [srov. z aktuálnější judikatury např. nález sp. zn. II. ÚS 1113/16 ze dne 29. 11. 2016 (N 228/83 SbNU 559); sp. zn. IV. ÚS 2077/15 ze dne 19. 7. 2016 (N 131/82 SbNU 157) či sp. zn. IV. ÚS 3973/13 ze dne 25. 2. 2016 (N 36/80 SbNU 457) aj.].

15. S právě uvedenými principy souvisí i práce obecných soudů s judikaturou Ústavního soudu v konkrétní věci. Pokud v ní Ústavní soud zruší rozhodnutí obecného soudu, má tento soud v následném řízení povinnost rozhodovat v souladu s právním názorem vysloveným v daném nálezu. Konkrétně má povinnost následovat *ratio decidendi*, tj. vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o které se výrok předmětného nálezu opírá. Jak Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůraznil: „Nesplnění těchto požadavků představuje porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy a představuje též porušení subjektivního základního práva dotyčné osoby dle čl. 36 odst. 1 Listiny, totiž práva domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu.“ [nález sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465), obdobně nález sp. zn. II. ÚS 2127/14 ze dne 18. 11. 2014 (N 210/75 SbNU 353)]. Dodržení požadavků práce s judikaturou Ústavního soudu je nejpřísnější právě v rámci jedné konkrétní věci, ve které již Ústavní soud

zrušil dřívější rozhodnutí obecného soudu. V takových případech jde o tzv. kasační závaznost nálezů Ústavního soudu [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 309/11 ze dne 4. 1. 2012 (N 2/64 SbNU 21)].

16. Vlastnost kasační závaznosti však může mít jen zmíněné *ratio decidendi*, tedy nosný rozhodovací důvod nálezu Ústavního soudu. Tuto vlastnost naopak nemá *obiter dictum*, které lze negativně vymezit jako tu část odůvodnění nálezu Ústavního soudu, která není nosným rozhodovacím důvodem. Jde o věc řečenou „mimochoodem“. Jak uvádí Michal Bobek: „Typická obiter budou buď prohlášení soudce, která nemají oporu ve skutkovém rámci řešené kauzy, anebo argumenty sice právní, avšak s ohledem na řešení sporu podružné či doprovodné.“ (viz Bobek, M., Kühn, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vyd. Praha : Auditorium, 2013, s. 53). Městský soud se v právě projednávané věci dopustil pochybení v tom, že „povýšil“ *obiter dictum* o případném obstrukčním jednání jako důvodu pro nepřiznání náhrady škody na jedinou závaznou část nálezu sp. zn. II. ÚS 3005/14.

17. Jak plyne z vyžádaného spisového materiálu, dne 17. 5. 2010 došlo k zahájení přestupkového řízení na základě spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Městský úřad rozhodl dne 3. 8. 2010, aniž stěžovatele vyslechl. Stěžovatel se vůči tomuto rozhodnutí odvolal dne 17. 8. 2010. Krajský úřad ovšem jako odvolací orgán rozhodl až dne 4. 5. 2011. To je více než osm měsíců po podání odvolání a pouhých třináct dní před uplynutím prekluzivní lhůty pro odpovědnost za přestupek. Tento průtah nebyl nijak odůvodněn a Ústavní soud na něj upozornil již ve svém předchozím nálezu v této věci (viz bod 24). Výslovně poté v nálezu uvedl: „Skutečnost, že z důvodu uplynutí zákonné prekluzivní jednorozhodčí lhůty (...) pro projednání přestupku již nemohlo být pokračováno v dalším řízení, v němž by byla napravena procesní pochybení správních orgánů, konstatovaná krajským soudem, které by případně vyústilo ve vydání nového meritorního rozhodnutí, nezatíženého procesními vadami či nezákonností, nelze klást k tíži stěžovatele. A to především proto, že k uplynutí zákonné prekluzivní jednorozhodčí lhůty (§ 20 odst. 1 zákona o přestupcích) došlo v nyní projednávaném případě primárně v důsledku procesního postupu správních orgánů, které jej zatížily procesními vadami v intenzitě mající vliv na zákonost vydaných meritorních rozhodnutí, pro která také krajský soud rozhodnutí odvolacího správního orgánu následně zrušil.“ Již z těchto slov mohl městský soud dovodit, že Ústavní soud neviděl jako hlavní důvod uplynutí prekluzivní lhůty jednání stěžovatele. Mělo mu proto být zřejmé, že argumentace založená výhradně na obstrukcích stěžovatele nebude postačovat k rozhodnutí v jeho neprospěch.

18. Prakticky všechny úkony stěžovatele, v nichž městský soud spatřoval obstrukce, byly navíc koncentrovány do období necelých tří měsíců

od zahájení přestupkového řízení do prvostupňového rozhodnutí městského úřadu. Uplatňování těchto procesních prostředků mohlo vést k prodloužení řízení o několik týdnů. Osm měsíců mezi podáním odvolání a rozhodnutí o něm však stěžovatel nijak nezavinil. Žádost o odklad vykonatelnosti po rozhodnutí krajského úřadu, který jako jediný úkon poté učinil, je běžným a legitimním postupem před podáním správní žaloby. Jak ve své ústavní stížnosti namítal i stěžovatel, městský soud obecně nedoceňoval, že přestupkové řízení je řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy, který stěžovateli garantuje právo na obhajobu. Paleta legitimních možností procesní strategie obhajoby je v takových případech přirozeně široká. Proto by muselo jít o zásadní obstrukce, které reálně blokují rozhodnutí ve věci (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 6. 5. 2015 č. j. 1 As 175/2014-47). Městský soud však neodůvodnil, proč podle jeho názoru k uplynutí prekluzivní lhůty došlo právě a jen v důsledku obstrukčního jednání stěžovatele. Zmínil pouze úkony stěžovatele, které učinil na prvním stupni přestupkového řízení. Z odůvodnění však nijak nevyplývá, že by se městský soud vypořádal s délkou odvolacího řízení, která byla podle předchozího zrušovacího nálezu Ústavního soudu hlavní příčinou uplynutí prekluzivní lhůty.

19. Jak plyne ze spisového materiálu, městský soud své rozhodnutí zatížil protiústavností, protože jeho závěry neodpovídají skutkovým zjištěním o jednotlivých úkonech stěžovatele v přestupkovém řízení, která městský soud učinil na základě dodatečného dokazování v rámci odvolacího řízení. Městský soud jednostranně akcentoval *obiter dictum* předchozího nálezu Ústavního soudu, a jeho pohled byl proto příliš zjednodušující. Kvůli tomu nesprávně vyhodnotil význam jednotlivých skutkových okolností pro uplynutí uvedené prekluzivní lhůty. Tou hlavní byla zejména nečinnost krajského úřadu v rámci odvolacího řízení. Z těchto důvodů bylo počínání městského soudu neslučitelné s právem na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

20. Ústavní soud závěrem shrnuje, že náklady řízení v podobě odměny zástupce lze přiznat i za jeho zastupování v přestupkovém řízení, pokud došlo k zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty a podstatným důvodem prekluze byly průtahy na straně správního orgánu, který projednával obvinění z přestupku. Pokud bude prokázáno, že příčinou určité části průtahů skutečně jsou obstrukce obviněného z přestupku (za podmínek uvedených v bodě 18 výše), lze si představit přiměřené snížení částky nákladů řízení v závislosti na poměru části řízení, kterou průtahem zatížil obviněný, vůči částem řízení, které průtahy zatížil správní orgán. Ústavní soud dodává, že nalézací či odvolací soud sice není vázán tou částí nálezu Ústavního soudu, která představuje *obiter dictum*, může ale učinit argumenty obsažené v *obiter dicto* součástí svého

právního posouzení věci. Nemůže tak ovšem učinit izolovaně a způsobem, kterým by negoval ostatní rozhodné skutkové okolnosti a právní závěry z nich plynoucí.

V. Závěr

21. Městský soud tedy porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces, protože jeho závěr o obstrukčním jednání stěžovatele jako jediném důvodu pro uplynutí prekluzivní lhůty pro odpovědnost za přešůpek, z něhož byl obviněn, je v extrémním nesouladu s jeho skutkovými zjištěními. Městský soud nesprávně pracoval se závěry předchozího nálezu Ústavního soudu v této věci. Tím porušil čl. 36 odst. 1 Listiny.

22. Ústavní soud proto ústavní stížnosti stěžovatele zčásti vyhověl a zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2016 č. j. 21 Co 464/2015-109 [§ 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Úkolem městského soudu nyní bude přezkum rozsudku obvodního soudu v otázce vzniku škody stěžovatele podle zákona o odpovědnosti státu a vypořádání se s námitkami, které stěžovatel vůči rozsudku obvodního soudu vznesl v odvolání.

23. Stěžovatel ústavní stížnosti napadl i rozsudek obvodního soudu. Ústavní soud však ve své činnosti vychází z principu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů. Zasahuje do jejich činnosti jedi- ně tehdy, je-li to nezbytné pro ochranu základních práv a svobod. Tento princip se projevuje i v subsidiaritě ústavní stížnosti, která je zásadně až posledním prostředkem ochrany základních práv a svobod. Z principu minimalizace zásahů a ze subsidiarity ústavní stížnosti Ústavní soud dovodil své oprávnění odmítnout část ústavní stížnosti pro nepřípustnost, pokud zrušením jen jednoho (nebo části) z napadených rozhodnutí je znovu vytvořen obecným soudům dostatečný prostor pro to, aby samy poskytly ochranu základním právům a svobodám [viz např. nálezy sp. zn. III. ÚS 2428/13 ze dne 13. 6. 2014 (N 123/73 SbNU 869); sp. zn. IV. ÚS 2722/13 ze dne 3. 2. 2015 (N 22/76 SbNU 313), bod 28, a jiné]. Je na uvážení Ústavního soudu, jak rozsáhlý zásah do rozhodování obecných soudů považuje v konkrétním případě za nezbytný pro nápravu zjištěného porušení základních práv či svobod. V projednávaném případě dospěl Ústavní soud k závěru, že pro ochranu základních práv a svobod stěžovatele postačuje zrušit napadený rozsudek městského soudu. Část ústavní stížnosti směřující proti napadenému rozsudku obvodního soudu proto Ústavní soud odmítl pro nepřípustnost podle § 75 odst. 1 ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu.

24. Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti bez nařízení jednání, neboť dospěl k závěru, že by od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 78

K závaznosti kasačního rozhodnutí Ústavního soudu v případě dispozice s hlasovacími právy akcionářů

Neřídí-li se dovolací soud právním názorem Ústavního soudu vy-sloveným v dřívějším kasačním rozhodnutí a řádně nevyporádá podstatné dovolací námitky stěžovatelů, dopouští se nepřipustné libovůle a porušuje právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny zá-kladních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu - senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládeč-ka a soudců Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj) a Jana Musila - ze dne 16. května 2017 sp. zn. IV. ÚS 2018/16 ve věci ústavních stížností a) Compas Capital Consult, s. r. o., se sídlem ve Sviadnově, Na Drahách 247, zastoupe-né Mgr. Bohdanou Šocovou, advokátkou, se sídlem v Olomouci, Kateřin-ská 107/5, b) města Otrokovice, se sídlem v Otrokovicích, nám. 3. května 1340, zastoupeného JUDr. Ing. Pavlem Schreiberem, advokátem, se sídlem v Brně, Jakubská 1, proti usnesením Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2016 č. j. 29 Cdo 950/2015-528, Vrchního soudu v Olomouci ze dne 23. 2. 2010 č. j. 5 Cmo 172/2009-312 a Krajského soudu v Brně ze dne 22. 12. 2008 sp. zn. 50 Cm 95/2007 a sp. zn. 50 Cm 97/2007, jimiž byl zamítnut návrh stěžovatelů na určení neplatnosti usnesení valné hromady, za účasti Nejvyššího soudu, Vrchního soudu v Olomouci a Krajského soudu v Brně jako účastníků říze-ní a společnosti Vodovody a Kanalizace Zlín, a. s., se sídlem ve Zlíně, třída Tomáše Bati 383, jako vedlejší účastnice řízení, zastoupené JUDr. Petrem Tomanem, advokátem, se sídlem v Praze 2, Trojanova 12.

Výrok

I. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2016 č. j. 29 Cdo 950/2015-528 se zrušuje, neboť jím bylo porušeno základní právo stěžovatelů na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svo-bod.

II. Ve zbytku se ústavní stížnosti odmítají.

Odůvodnění

I. Širší souvislosti souzené věci

1. Stěžovatelé jsou minoritními akcionáři společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a. s., (dále též jen „VaK“), která byla založena v roce 1993 v souvislosti s privatizací majetku ve vlastnictví státu. Společnost VaK měla zajišťovat správu a rozvoj vodovodní a kanalizační infrastruktury, dodávky pitné vody a kanalizační služby – uvedené činnosti měly být vzhledem k jejich strategické povaze provozovány prostřednictvím společnosti ve většinovém vlastnictví dotčených obcí (měst).

2. Jednotlivé obce vlastnily a stále vlastní veškeré akcie VaK na jméno, které jsou jen omezeně převoditelné. Celkově obce nabyly přibližně 94 % akcií a hlasovacích práv ve společnosti, zbylých 6 % je spojeno s volně převoditelnými akciemi na majitele. Společnost VaK vydala také jednu akcii na jméno se zvláštním právem; má základní kapitál 1 030 018 000 Kč, přičemž největší podíl převyšující 39 % vždy vlastnilo statutární město Zlín (dále jen „Zlín“).

3. V průběhu času se začaly o vodárenské společnosti v České republice zajímat soukromé subjekty, které se snažily podnikatelsky využít jejich dominantního (až monopolního) postavení na trhu. Jednou z možností, jak zhodnotit ekonomický potenciál těchto společností, bylo prosadit tzv. „oddílný model provozování“ vodárenské společnosti, který spočívá v tom, že provozovatel infrastruktury (soukromý subjekt) platí jejímu vlastníkovi (vodárenské společnosti) nájemné za užívání, ale sám inkasuje platby od koncových odběratelů (vodné a stočné). Vodárenská společnost z obdrženého nájemného hradí údržbu a rozvoj infrastruktury, samotné vodovodní a kanalizační služby již nezajišťuje. Uvedený model současně sloužil k zajištění výstavby či rekonstrukce vodovodní a kanalizační sítě, kterou v rámci smluvních podmínek zajistil a financoval soukromý subjekt. Případný zisk z poskytnutých služeb zůstává u soukromého subjektu – provozovatele. Smlouvy o oddílném provozování byly zpravidla uzavírány na desítky let dopředu, v tomto případě na 30 let od roku 2004.

II. Vznik a podstata kauzy

4. Společnost VaK vyhlásila dne 8. 10. 2001 výběrové řízení na strategického partnera, s nímž by uzavřela smlouvu o prodeji tzv. provozní části podniku a smlouvu o nájmu a provozování vodárenské infrastruktury, která by zůstala ve vlastnictví VaK. Ve výběrovém řízení zvítězila společnost Jižní vodárenská, a. s. (dále jen „JV“), která byla pravděpodobně napojena na nadnárodní skupinu Veolia Water (dále jen „VW“). Valná hromada společnosti VaK ovšem neudělila souhlas k prodeji provozní části a výběrové řízení zrušila.

5. Neúspěšná společnost JV (resp. skupina VW) tak začala prosazovat oddělení provozní části společnosti ve spolupráci se Zlímem a dalšími obcemi jiným způsobem. K prosazení prodeje části podniku potřebovala JV zajistit kvalifikovanou většinu hlasovacích práv ve společnosti VaK; hlavní akcionář Zlín přitom tehdy vlastnil nedostačující podíl 47,41% na jejím základním kapitálu. Potřebná hlasovací práva proto měla společnosti JV zajistit Česká spořitelna, a. s. (dále jen „ČS“), která vstoupila do jednání jako obchodník s cennými papíry a vystupovala z této pozice vůči obcím a městům.

6. Stanovy společnosti VaK po celou dobu omezují převoditelnost akcií na jméno v čl. 13 odst. 2 takto: „Valná hromada je povinna odmítnout souhlas s převodem akcií na jméno, nepůjde-li o převod mezi obcemi, které jsou stávajícími akcionáři a držiteli akcií na jméno.“

7. Vzhledem k tomu, že podle stanov nebyl možný přímý převod akcií mimo stávající vlastnickou strukturu, bylo dne 26. 4. 2002 uzavřeno několik příkazních smluv a smluv o budoucí smlouvě o převodu akcií na jméno mezi Zlímem a ČS s tím, že k převodu akcií dojde, jakmile to bude právně možné. Zároveň Zlín udělil ČS plné moci k zastupování Zlína na valných hromadách společnosti VaK, a to ve vztahu k akciím na jméno představujícím podíl 43,55% na základním kapitálu společnosti. Společnost ČS nabyla také akcie na majitele ve výši 3,86% podílu na základním kapitálu VaK, které původně rovněž vlastnil Zlín.

8. Na základě uzavřených příkazních smluv a udělených plných mocí ČS vykonávala akcionářská práva – účastnila se valných hromad společnosti VaK a hlasovala na nich podle svého vlastního uvážení. Pro případ vypovězení smluv byla mezi stranami sjednána vysoká smluvní pokuta; navíc ČS byla oprávněna plné moci postoupit bez omezení na jakoukoliv další osobu. Vzniklo tak podezření, zda nebylo protiprávně „odděleno hlasovací právo od akcie“ a nebyl obejit čl. 13 odst. 2 stanov i ustanovení § 156a zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění účinném do 31. 3. 2008 (dále jen „obch. zák.“).

9. Společnost ČS oznámila dne 2. 5. 2002 nabytí 43,55% hlasovacích práv ve společnosti VaK k datu 26. 4. 2002, přičemž dne 16. 7. 2002 postoupila společnost JV jen 39,2% hlasovacích práv VaK (zbylá hlasovací práva ČS nevykonávala a snižovala ve prospěch JV kvorum valných hromad). Následně byly dne 5. 12. 2002 vyřazeny akcie VaK na majitele z obchodování na veřejném trhu, čímž zanikla oznamovací povinnost podle § 183d odst. 1 obch. zák.

10. Obdobné smlouvy uzavřela ČS i s dalšími akcionáři – obcemi (městy), a to v rozsahu podílu kolem 10% na základním kapitálu společnosti VaK – hlasovací práva z nich také dne 14. 3. 2003 převedla na JV. Sama ČS do té doby hlasovací práva nevykonávala, čímž opět snížila kvorum na konaných valných hromadách VaK.

11. Společnost JV tak disponovala přibližně 53,2% hlasovacích práv, avšak ke schválení prodeje provozní části podniku stále potřebovala získat kvalifikovanou většinu – svého záměru docílila tím, že ovládnutá společnost VaK s vybranými obcemi uzavřela smlouvy o přednostním vybudování vodárenské infrastruktury na jejich území a obce se za to zavázaly schválit prodej provozní části vodáren, což se nakonec i stalo.

12. Dne 30. 4. 2004 se konala valná hromada společnosti VaK, na níž zastupovala obce zmocněná společnost JV, která prosadila spolu s dalšími obcemi prodej provozní části vodáren a uzavření nájemní smlouvy vodárenské infrastruktury na 30 let. Strategickým partnerem pro tento převod se stala Zlínská vodárenská, a. s. (dnes Moravská vodárenská, a. s.), která byla součástí skupiny VW; o převod akcií VaK nikdy žádná společnost ve skutečnosti neusilovala a po celou dobu šlo o prosazení „oddílného modelu provozování“ vodáren.

13. Po dokončení prodeje provozní části podniku Zlín s JV tzv. „vypočítal balíček smluv“. Jako odměnu za „pronájem“ hlasovacích práv spojených s akciemi obdržel Zlín celkem 34 096 549 Kč; tržní hodnota společnosti VaK naopak významně poklesla – stejně jako hodnota akcií.

14. V důsledku výše uvedených skutečností vedou stěžovatelé celou řadu řízení, v nichž napadají zákonnost, následně i protiústavnost jednotlivých valných hromad, a obecně tvrdí, že v důsledku obcházení zákona a stanov ze strany Zlína, ČS a JV byla protiprávně rozdělena společnost VaK a prodána její hodnotná provozní část, čímž akcie společnosti ztratily na ceně. Stěžovatelé v jednotlivých řízeních tvrdí, že společnost JV nebyla oprávněna vykonávat hlasovací práva akcionářů – obcí a měst. Následkem provedeného rozdělení nyní společnost VaK není způsobilá zabezpečovat celkové vodovodní a kanalizační služby, které podle původního záměru zajišťovat měla, přičemž zisky z této činnosti plynou soukromé společnosti na úkor VaK. Podle stěžovatelů tak není společnost VaK schopná zabezpečit dostatečnou údržbu a rozvoj vodovodní a kanalizační infrastruktury.

15. Dne 30. 5. 2007 se konala v nyní souzené věci napadená valná hromada společnosti VaK, která usnesením schválila:

- a) zprávu o výsledcích hospodaření za rok 2006;
- b) řádnou účetní závěrku za rok 2006;
- c) návrh na rozdělení zisku za rok 2006 včetně rozhodnutí o stanovení tantiém;
- d) převod jedné akcie na jméno se zvláštním právem z Ministerstva financí na akcionáře město Luhačovice.

III. Rozpornost judikatury

16. Na výše vymezeném skutkovém základu probíhá mezi týmiž účastníky řada „akcionářských sporů“, přičemž Nejvyšší soud dosud

nezauljal jasný (jednoznačný) sjednocující názor, kterým by se „nižší“ soudy závazně řídily – v dosavadní judikatuře proto existují rozpory a nejsou vyřešeny zásadní právní otázky.

17. U Krajského soudu v Brně byla napadena usnesení deseti valných hromad společnosti VaK (valné hromady konané dne 28. 8. 2002, 3. 12. 2002, 24. 4. 2003, 4. 11. 2003, 11. 12. 2003, 30. 4. 2004, 8. 6. 2005, 28. 3. 2006, 30. 5. 2007 a 2. 6. 2008); přitom Nejvyšší soud, Vrchní soud v Olomouci a Krajský soud v Brně v průběhu času několikrát změnily svoji rozhodovací praxi, v důsledku čehož jsou v jednotlivých řízeních stejně právní otázky nahlíženy a posuzovány odlišně.

18. Konkrétně Vrchní soud v Olomouci jako soud odvolací nejdříve v průběhu roku 2010 potvrdil zamítnutí návrhů na určení neplatnosti valných hromad (srovnej např. usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 23. 2. 2010 č. j. 5 Cmo 172/2009-312); v současné době naopak v sérii rozhodnutí z listopadu roku 2016 vyslovil neplatnost usnesení napadených valných hromad s odůvodněním, že plné moci a „podzmocnění“ navazující na tzv. „balík smluv“ sloužily k obcházení stanov a zákona. Odvolací soud konstatoval, že výše popsaný skutkový základ ukazuje na „trvalý přenos akcionářských práv bez převodu vlastnictví akcie“ (srovnej usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 22. 11. 2016 č. j. 5 Cmo 202/2014-3534).

IV. Základní argumentace stěžovatelů ve všech řízeních před obecnými soudy

19. Argumentace stěžovatelů je ve všech řízeních o vyslovení neplatnosti valných hromad podobná: Předně namítají, že popsaný postup je obcházením zákona a stanov společnosti, neboť § 156a obch. zák. vylučuje samostatnou převoditelnost hlasovacího práva spojeného s akcií a čl. 13 odst. 2 stanov VaK podmiňuje převod akcií na jméno souhlasem valné hromady. V podstatě se argumentace odvíjí od posouzení těchto právních problémů:

a) zda byla zastřena a protiprávně v rozporu s § 156a obch. zák. trvale oddělena hlasovací práva od akcie;

b) zda může akcionář uzavřít příkazní smlouvu a udělit plnou moc k výkonu hlasovacího práva spojeného s akcií tak, že mu zbude tzv. „holé vlastnictví akcie“ – navzdory tomu, že stanovy razantně omezují vstup třetích osob do společnosti;

c) zda uzavřením tzv. „balíčku smluv“ byla protiprávně převedena vlastnická práva k akciím, nikoliv jen uděleno právo zastupovat akcionáře na valné hromadě;

d) zda zastupitelstvo obce (města) mohlo platně uzavřít tzv. „balíček smluv“ s takovým rozsahem práv a povinností, který do budoucna vylučuje možnost zastupitelstva delegovat zástupce obce na valnou hromadu

společnosti, ve které má majetkovou účast podle § 84 odst. 2 písm. f) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení);

e) zda je v případě zastoupení obce na valné hromadě přípustná „sub-delegace“.

20. Stěžovatelé dále tvrdí, že Zlín, ČS a JV jednaly ve shodě a ovládly společnost VaK podle § 66a odst. 4 a § 66b odst. 1 obch. zák. Jelikož akcie společnosti VaK byly registrované na veřejném trhu až do 5. 12. 2002, měla ovládajícím osobám společně vzniknout povinná nabídka převzetí ve smyslu § 183b odst. 1, 12 obch. zák., kterou však žádná ze společností neučinila; stěžovatelé dovozují, že tak došlo k sistaci (nemožnosti výkonu) jejich hlasovacích práv podle § 186c obch. zák. a nelze k hlasování těchto společností na valných hromadách přihlížet.

21. Stěžovatelé konečně namítají, že Zlín, ČS a JV neoznámily změnu podílu na hlasovacích právech společnosti VaK podle § 183d odst. 1 a 2 obch. zák., čímž měla být taktéž sistována jejich hlasovací práva. Stěžovatelé jsou proto přesvědčeni, že všechny valné hromady, na kterých Zlín, ČS a JV následně hlasovaly, jsou neplatné; tuto otázku však již Nejvyšší soud řešil v rozsudku ze dne 17. 12. 2015 sp. zn. 29 Cdo 4397/2014 se závěrem: „Zrušením registrace akcií zaniká i oznamovací povinnost. Se zánikem oznamovací povinnosti zaniká i sankce za její porušení.“

V. Řízení před obecními soudy v této věci

22. Krajský soud v Brně zamítl usnesením ze dne 22. 12. 2008 sp. zn. 50 Cm 95/2007, 50 Cm 97/2007 návrh stěžovatelů na určení neplatnosti valné hromady společnosti VaK ze dne 30. 5. 2007 (výrok I) i návrh stěžovatelky ad a) na přiměřené zadostiučinění (výrok II). Rozhodnutí odůvodnil tím, že Zlín nebyl ke dni konání valné hromady v prodlení se splněním povinnosti učinit nabídku převzetí podle § 183b odst. 1 obch. zák., a proto byl oprávněn vykonávat hlasovací práva spojená s vlastnictvím akcií společnosti VaK; nenastala proto sistace hlasovacích práv a nebyly splněny podmínky pro přiznání zadostiučinění.

23. Vrchní soud v Olomouci rozhodnutí věcně potvrdil usnesením ze dne 23. 2. 2010 č. j. 5 Cmo 172/2009-312 s odůvodněním, že nebylo prokázáno jednání zúčastněných osob ve shodě s cílem ovládnout společnost VaK. Odvolací soud výslovně uvedl: „ČS, resp. JV vystupovaly na valných hromadách jako zmocněnci akcionářů, přičemž udělené plné moci nelze považovat za neplatné. U zmocněnců pak nelze pojmově hovořit o jednání ve shodě, neboť se jedná o jednání akcionáře prostřednictvím jeho zástupce. Zjištěný postup akcionářů není jednáním ve shodě.“

24. Stěžovatelé v dovolání vymezili tyto právní otázky, které podle nich nebyly dosud v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu řešeny:

a) Jde v případě dispozice s hlasovacími právy podle vlastního uvážení třetí osoby, která není akcionářem, o zastoupení akcionáře?

b) Je v případě plné moci k zastupování akcionáře (města, obce) na valné hromadě přípustná subdelegace?

c) Může být akciová společnost ovládnuta osobou, která není akcionářem?

d) Může vzniknout ovládající osobě, která není akcionářem, povinnost nabídky odkupu akcií podle § 183b obch. zák.?

25. Nejvyšší soud odmítl dovolání usnesením ze dne 13. 6. 2013 č. j. 29 Cdo 2876/2010-483. Uvedené rozhodnutí bylo však zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2015 sp. zn. IV. ÚS 2722/13 (N 22/76 SbNU 313), protože jím bylo porušeno právo stěžovatelů na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“). Ústavní soud rozhodnutí zrušil, jelikož dovolací soud nenaplnil svoji funkci ochránce základních práv a sjednocovatele judikatury, vytkl mu, že nepřipustně odepřel meritorní posouzení věci, a především v bodě 23 nálezu uzavřel, že nepovažuje za odůvodněnou a vypořádanou dovolací námitku týkající se zastoupení akcionářů (obcí) a jejich vztahu s ČS, v němž stěžovatelé shledávají zastřený prodej akcií a obcházení zákona. Ústavní soud konstatoval, že Nejvyšší soud nevyhodnotil celou situaci komplexně a s ohledem na všechny aspekty i zvláštnosti věci chybně hodnotil tvrzené důvody neplatnosti plných mocí jednotlivě a neposkytl souhrnný náhled na celou kauzu.

26. Nejvyšší soud nově dovolání částečně odmítl a částečně zamítl usnesením ze dne 23. 3. 2016 č. j. 29 Cdo 950/2015-528. Dovolací námitku týkající se závěru o (ne)platnosti článku 13 odst. 2 stanov vyhodnotil jako nepřipustnou, jelikož stát, který vlastnil převáděnou zvláštní akcii, lze považovat za obec podle tohoto článku stanov; ostatní dovolací námitky byly zamítnuty. K otázce platnosti plných mocí udělených ČS Nejvyšší soud uvedl, že nesloužily k obcházení zákona a odkázal na své usnesení ze dne 22. 9. 2015 sp. zn. 29 Cdo 2133/2013, podle kterého může zmocněnec obce udělit plnou moc jiné osobě, aby místo něj jednala na valné hromadě obchodní společnosti, v níž má obec majetkovou účast. Ohledně citovaného rozhodnutí probíhá také řízení před Ústavním soudem pod sp. zn. III. ÚS 3733/15.

27. K povinnosti Zlína, ČS a JV učinit nabídku převzetí podle § 183b odst. 1 obch. zák. dovolací soud konstatoval, že poslední dvě uvedené společnosti nikdy nebyly akcionáři společnosti VaK ani neovládly jejího akcionáře Zlín, takže jim tato povinnost nevznikla. Naopak Zlín vlastnil již před uzavřením „balíčku smluv“ s ČS akcie s minimálním podílem 40 % na základním kapitálu společnosti a uzavřením sporných smluv svůj podíl na hlasovacích právech nenavýšil.

28. K další dovolací námitce týkající se vlivu zrušení registrace akcií na sistaci hlasovacích práv z důvodu porušení notifikační povinnosti podle § 183d odst. 2 obch. zák. uvedl dovolací soud, že dojde-li ke zrušení registrace akcií, pozbývá notifikační informace na významu; spolu se zrušením registrace zaniká i oznamovací povinnost a s ní spojená sankce v podobě sistace hlasovacích práv, čímž není dotčeno právo poškozeného na náhradu škody.

VI. Ústavní stížnosti

29. Proti napadeným rozhodnutím se stěžovatelé brání ústavními stížnostmi; namítají zásah do práva na soudní ochranu a spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Dále namítají porušení práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

30. Stěžovatelé tvrdí, že Nejvyšší soud nelyžřádal podstatné právní otázky, které svým významem přesahují nyní souzenou věc, nezohlednil relevantní judikaturu a neřídil se závazným právním názorem vysloveným v bodě 23 kasačního nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2015 sp. zn. IV. ÚS 2722/13. Napadená rozhodnutí považují za libovolná a pro absenci dostatečného odůvodnění za nepřezkoumatelná, stěžují si na neposouzení zastřenéžho prodeje (převodu) akcií bez souhlasu valné hromady společnosti podle čl. 13 odst. 2 stanov a obcházění zákona skrze udělení plných mocí a uzavření příkazních smluv. Stěžovatelé poukazují na formalistický postup dovolacího soudu, který sporné smlouvy posoudil podle jejich názvu, nikoliv podle obsahu a účelu. Okruh vypořádaných námitek dovolací soud zůžil a věnoval se pouze námitce týkající se platnosti samotných plných mocí, přičemž obsah - zda vůbec šlo o zastoupení vzhledem k sjednanému obsahu práv a povinností mezi smluvními stranami - neposoudil; nerozhodl, zda šlo o zastoupení či zastřený převod hlasovacích práv a v konečném důsledku protiprávní oddělení nepřevoditelného hlasovacího práva od akcie podle § 156a odst. 2 obch. zák.

VII. Vyjádření k ústavním stížnostem a repliky

31. Ústavní soud vycházel z připojeného soudního spisu Krajského soudu v Brně, vyjádření účastníků řízení (Nejvyššího soudu, Vrchního soudu v Olomouci a Krajského soudu v Brně) a vedlejší účastnice - společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a. s.

32. Nejvyšší soud ve svém vyjádření odkázal na odůvodnění napadeného usnesení a upozornil, že rozhodl v souladu s ustálenou judikaturou. Vrchní soud v Olomouci rovněž odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí

s tím, že ústavní stížnosti považuje za nedůvodné. Krajský soud v Brně bez dalšího odkázal na své rozhodnutí.

33. Vedlejší účastnice ve vyjádření navrhla ústavní stížnosti odmítnout, případně zamítnout, neboť primárně nesměřují k ochraně ústavních práv stěžovatelů, ale spočívají v tvrzeních zpochybňujících provedené dokazování a závěry, které z něho obecné soudy vyvodily.

34. V replice stěžovatelka ad a) odkázala na několik posledních rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci (např. usnesení ze dne 22. 11. 2016 č. j. 5 Cmo 202/2014-3534) mezi týmiž účastníky v obdobných věcech, v nichž Vrchní soud v Olomouci dospívá k závěru, že napadené „balíčky smluv“ představují nedovolené jednání, které nepoživá právní ochrany. Stěžovatelka zopakovala, že Nejvyšší soud dlouhodobě odmítá zaujmout ve věci jednoznačný názor a provždy spor vyřešit. K vyjádření vedlejší účastnice uvedl, že neobsahuje žádná zásadní tvrzení, která by mohla mít pro rozhodnutí význam.

35. Stěžovatel ad b) ve své replice nad rámec výše uvedeného nic nevedl a v ostatním zopakoval argumentaci obsaženou ve své ústavní stížnosti.

VIII. Vlastní posouzení ústavních stížností

36. Ústavní stížnosti byly podány včas, osobami oprávněnými a řádně zastoupenými advokáty podle § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Ústavní soud důsledně zvažil všechny okolnosti věci a dospěl k závěru, že ústavní stížnosti jsou částečně opodstatněné a částečně nepřipustné.

37. Stěžovatelka ad b) je základním územním samosprávným celkem, způsobilým mít některá ústavně chráněná práva, včetně práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny [srovnej náleze ze dne 2. 3. 2006 sp. zn. II. ÚS 237/05 (N 48/40 SbNU 433)]; vzhledem k tomu je aktivně legitimována k podání ústavní stížnosti podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

38. Ústavní soud rozhodl o ústavních stížnostech bez nařízení ústního jednání, neboť ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu by při něm nebylo možné očekávat další objasnění věci.

39. Mezi týmiž účastníky probíhá celá řada řízení na totožném skutkovém základu, přičemž k jádru sporu je nezbytné zaujmout jednoznačné stanovisko, neboť rozhodovací praxe je dlouhodobě nejednotná. Cílem dalšího řízení bude poskytnout jasné, jednoznačné a srozumitelné odpovědi na právní otázky zásadního významu, které jsou pro výsledek řízení stěžejní [srovnej náleze ze dne 3. 2. 2015 sp. zn. IV. ÚS 2722/13 a ze dne 1. 10. 2014 sp. zn. I. ÚS 2723/13 (N 185/75 SbNU 59)].

40. Ústavní soud shledal ve vztahu k napadenému usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2016 č. j. 29 Cdo 950/2015-528 jako opodstatněnou námitku porušení kasační závaznosti právního názoru vyjádřeného v předchozím nálezu, libovольnosti rozhodnutí způsobené nevypořádáním všech podstatných námitek stěžovatelů a nedostatečnosti odůvodnění.

41. K otázce kasační závaznosti se již dříve Ústavní soud vyjádřil v nálezu ze dne 8. 11. 2011 sp. zn. IV. ÚS 1642/11 (N 191/63 SbNU 219) takto: „V řízení následujícím po kasačním nálezu není prostor pro úvahy, zda je právní názor Ústavního soudu správný, fundovaný či úplný. Toto pravidlo neplyne z přesvědčení Ústavního soudu o jeho vlastní neomylnosti, nýbrž z nutnosti definitivně ukončit konkrétní spor a předejít nekonečnému soudnímu ping-pongu, který by neúměrně prodlužoval řízení, a tím porušoval právo účastníků na spravedlivý proces. Právní názor je logickým vyjádřením samotného smyslu kasace v právním řádu.“ Obdobně srovněj např. náleze ze dne 26. 1. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 15/14 (N 12/80 SbNU 151; 71/2016 Sb.), náleze ze dne 25. 2. 1999 sp. zn. III. ÚS 467/98 (N 31/13 SbNU 221) či náleze ze dne 13. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465).

42. V tomto případě a konkrétně dovolací soud nerespektoval závěr vyslovený zejména v bodu 23 nálezu ze dne 3. 2. 2015 sp. zn. IV. ÚS 2722/13, v němž Ústavní soud uvedl: „Dovolací námitku týkající se zastoupení akcionářů – obcí a jejich vztahu s ČS, potažmo JV, je nezbytné nově posoudit s ohledem na všechny aspekty a skutečnosti, které poukazují na zastřeny prodej akcií bez souhlasu valné hromady, resp. na faktický úplatný prodej hlasovacích práv a jejich oddělení od akcie.“ V napadeném rozhodnutí však i nadále chybí vypořádání otázky platnosti plných mocí ve smyslu tohoto závazného právního názoru. Ústavní soud přitom již dříve odmítl odůvodnění s odkazem na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2011 sp. zn. 29 Cdo 1259/2009, které na souzenou věc nedopadá, jelikož se zabývalo pouze tvrzenými důvody neplatnosti plných mocí jednotlivě a neposkytuje souhrnný a komplexní náhled na předestřenou situaci. Tím bylo porušeno právo stěžovatelů na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

43. K tomu Ústavní soud poznamenává, že v opačném a ústavně souladném duchu na celou věc pohlíží Vrchní soud v Olomouci, který v usnesení ze dne 22. 11. 2016 č. j. 5 Cmo 202/2014-3534 na str. 19–23 uzavírá, že „(...) popsáné jednání města Zlín, ČS a JV je jednáním ve shodě s cílem ovládnutí společnosti VaK společností JV a že tímto postupem byl porušen jak zákon, tak § 13 stanov VaK, který zakotvuje omezenou převoditelnost akcií na jméno“. Dále uvádí, že „cílem společnosti JV bylo ovládnout vodárenskou společnost a ponechat si její provozní část“. K tomu ještě: „vše ukazuje na trvalý přenos akcionářských práv bez převodu vlastnického práva (...) popsáné jednání je nedovolené a nemůže požívat právní ochrany.“

44. Ústavní soud proto i nyní trvá na tom, aby dovolací soud náležitě, tedy nikoliv jednotlivě a bez ohledu na celkový skutkový a právní rámec souzené věci, posoudil námitky neplatnosti plných mocí, tj. aby důsledně a „jednou pro vždy“ vypořádal otázku zásadního právního významu: „zda jde v případě dispozice s hlasovacími právy podle vlastního uvážení třetí osoby, která není akcionářem, o zastoupení akcionáře.“ Bude na Nejvyšším soudu, aby zhodnotil povahu a platnost uzavřených smluv („plných mocí“) s ohledem na poukazované obcházení zákona (stanov) a vyvaroval se blíže neodůvodněného závěru o tom, že zákon uzavřením sporných smluv obcházen nebyl, ačkoliv provedené dokazování spíše nasvědčuje opaku. Postaví najisto, zda byl akcionář jen zastoupen, či bylo zastřeno a protiprávně převedeno jeho hlasovací právo. Ústavní soud (znovu) připomíná, že z tohoto důvodu je vyloučena aplikace závěrů učiněných v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2011 sp. zn. 29 Cdo 1259/2009, neboť řeší předmětnou otázku samostatně a bez ohledu na její širší zasazení do kontextu celého sporu.

45. Lze dále uvést, že obdobným problémem přípustnosti výkonu hlasovacího práva akcionářů třetími osobami se již zabýval německý Spolkový ústavní soud v rozsudku ze dne 17. 11. 1986, II Z R 96, v němž se uvádí: „akcionář může své hlasovací právo vykonat také prostřednictvím třetích osob, např. udělením plné moci k hlasování. V případě vinkulovaných akcií na jméno ale není možné oddělení hlasovacího práva od akcie a bez tétož ani přenesení hlasovacího práva na jinou osobu.“ Také tento závěr by měl být při dalším projednávání věci zohledněn.

46. S ohledem na výše uvedené skutečnosti je usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2016 č. j. 29 Cdo 950/2015-528 částečně nedostatečně odůvodněné (nepřezkoumatelné), částečně i zatížené nepřipustnou libovůlí, a porušuje tak právo stěžovatelů na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. K tomu srovnej náleze ze dne 9. 4. 2008 sp. zn. I. ÚS 1589/07 (N 69/49 SbNU 45): „principu práva na spravedlivý proces odpovídá povinnost obecných soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit, přičemž se musejí vypořádat s námitkami uplatněnými účastníky řízení, a to způsobem odpovídajícím míře jejich závažnosti. Pakliže tak neučiní, založí tím nepřezkoumatelnost jimi vydaných rozhodnutí, a zpravidla tak i jejich protiústavnost. Nejsou-li totiž zřejmé důvody toho kterého rozhodnutí, svědčí to o libovůli v soudním rozhodování, přičemž zásada právního státu libovůli v rozhodování orgánů veřejné moci zakazuje.“ Obecné soudy (a zejména soud dovolací) totiž dělí předmětnou kauzu na dílčí právní otázky, které samostatně řeší, ale již jednotlivé závěry nespojují dohromady právě s ohledem na všechna specifika případu, nevypořádávají tak argumentaci stěžovatelů; dosud nenalezly komplexní řešení, které by skutkový stav kvalifikovalo

po právní stránce, umožnilo zaujmout spravedlivé závěry jednou provždy a odstranit rozpory v rozhodovací činnosti.

47. Nejvyšší soud při své úvaze opomenul více okolností: Nezhlednil skutečnost, že ČS (příkazník) neobvykle platila příkazcům (akcionářům – např. Zlínu) za to, že je zastupovala na valných hromadách, že se akcionáři dopředu vzdali svého akcionářského práva podílet se na správě a řízení společnosti VaK tím, že udělili neomezené a v podstatě neodvolatelné plné moci svým zástupcům, ačkoliv hlasovací právo spojené s akcií není samotně převoditelné; nedostatečně zohlednil úplatné vypořádání „sporných smluv“ a propojení jednotlivých zúčastněných osob a společností s koncernem VW; opomenul, že ČS, resp. JV nikdy neprojevila vážný zájem o převod akcií, žádné aktivní kroky k tomuto nečinila, naopak jen usilovala o rozdělení společnosti VaK na část „infrastrukturní“ a „provozní“.

48. Rovněž námitky stěžovatelů týkající se vzniku povinné nabídky převzetí nebyly řádně vypořádány. Dovolací soud sice uzavřel, že „žádnému subjektu nevznikla povinná nabídka převzetí podle § 183b obch. zák., jelikož ČS ani JV se nestaly na základě uzavřených smluv akcionáři cílové společnosti VaK ani neovládly akcionáře majícího rozhodný podíl na hlasovacích právech VaK – město Zlín, podle § 183b odst. 1 a 14 obch. zák.“. Nicméně tento závěr neposkytuje odpověď na stěžovateli formulované dovolací otázky, které zněly takto:

a) „Může být akciová společnost ovládnuta osobou, která není akcionářem?“

b) „Může vzniknout ovládající osobě, která není akcionářem, povinnost nabídky odkupu akcií podle § 183b obch. zák.?“

Předestřené otázky byly posunuty do jiné roviny, učiněný závěr neposkytuje přesvědčivou a vyčerpávající odpověď na možnost ovládnutí společnosti „neakcionářem“ a vznik jeho povinné nabídky převzetí.

49. Nejvyšší soud tak v rámci dalšího řízení zohlední všechny opomenuté okolnosti a poskytne i pro jiná řízení závazný právní názor, zda jde v případě dispozice s hlasovacími právy podle vlastního uvážení třetí osoby, která není akcionářem, stále „jen“ o zastoupení akcionáře. Dále posoudí podle nastaveného rozsahu práv a povinností smluvních stran povahu a platnost uzavřených sporných smluv. Rozhodne o tom, zda bylo jednáno ve shodě a zda některému subjektu vznikla povinná nabídka převzetí, případně, jaký důsledek má její vznik. Nakonec rozhodne o dopadu učiněných závěrů na platnost usnesení následně konaných valných hromad. Není cílem nálezu zpochybnit veškerou činnost společnosti VaK za dobu více než 15 let zpětně – obecné soudy proto pečlivě zváží, zda je nezbytné konkrétní usnesení valné hromady VaK konané dne 30. 5. 2007 zrušit, a to s ohledem na věcný obsah usnesení, jeho vztah k podstatě sporu a důsledky pro činnost a směřování společnosti VaK.

50. Porušením práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny ani dalšími námitkami stěžovatelů se Ústavní soud blíže nezabýval, neboť napadené rozhodnutí zrušil i bez toho.

51. Ve vztahu k rozhodnutím nalézacího a odvolacího soudu Ústavní soud stížnosti odmítl s ohledem na jejich podpůrný charakter a doktrínu minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti jiných orgánů veřejné moci. Je výhradně na Nejvyšším soudu, aby se vytýkanými vadami ostatních napadených rozhodnutí zabýval. Ústavní stížnosti jsou z tohoto důvodu částečně nepřipustné podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a byly proto odmítnuty na základě § 43 odst. 1 písm. e) téhož zákona.

52. Nad rámec věci Ústavní soud uvádí, že nijak nezpochybňuje význam zahraničních investic do vodárenské infrastruktury a právo investora na zisk z jeho podnikání. Investice však musí být provedeny v souladu s právním řádem České republiky, stejně jako dosažení případného zisku. Ústavní soud nemá ambici být arbitrem v tom, kdo a v jakém provozním modelu má zajišťovat vodovodní a kanalizační služby na území České republiky, což ani nebylo předmět řízení; pouze konstatuje, že právní ochrany nepoživá obcházení zákona a zneužívání práva, a pokud takto kdokoliv jedná, musí být připraven nést důsledky svého počínání.

IX. Závěr

53. Neřídí-li se dovolací soud právním názorem Ústavního soudu vyloučeným v dřívějším kasačním rozhodnutí a řádně nevypořádá podstatné dovolací námitky stěžovatelů, dopouští se nepřipustné libovůle a porušuje právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

54. Bude nyní na dovolacím soudu, aby nově, dostatečným způsobem a řádně odůvodnil své rozhodnutí zejména ohledně dovolací námitky týkající se zastřeného prodeje (převodu) akcií a náležitě vypořádal dovolací námitky zásadního významu tak, aby dostal své funkci sjednocovatele judikatury. Především zodpoví tyto otázky:

- a) zda jde v případě dispozice s hlasovacími právy podle vlastního uvážení třetí osoby, která není akcionářem, o zastoupení akcionáře;
- b) zda může být akciová společnost ovládnuta osobou, která není akcionářem;
- c) zda může vzniknout ovládající osobě, která není akcionářem, povinnost nabídky odkupu akcií podle § 183b obch. zák.?

Při posuzování jednotlivých otázek zohlední veškeré zvláštnosti souzené věci; nakonec rozhodne o dopadu učiněných závěrů na platnost usnesení valné hromady společnosti VaK konané dne 30. 5. 2007.

55. Ústavní soud na základě výše uvedených důvodů uzavírá, že v projednávané věci byla porušena ústavní práva stěžovatelů; proto ústavním

IV. ÚS 2018/16

č. 78

stížnostem částečně vyhověl a napadené usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2016 č. j. 29 Cdo 950/2015-528 zrušil podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny. Ve vztahu k napadeným rozhodnutím nalézacího a odvolacího soudu ústavní stížnosti částečně odmítl pro nepřipustnost podle § 75 odst. 1 ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) téhož zákona.

Č. 79

K vymezení předpokladů přípustnosti dovolání odkazem na judikaturu Ústavního soudu

Předpoklady přípustnosti dovolání podle § 237 občanského soudního řádu jsou naplněny i tehdy, pokud dovolatel uvede, že se odvolací soud při řešení určité otázky hmotného nebo procesního práva odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a Ludvíka Davida – ze dne 16. května 2017 sp. zn. II. ÚS 2622/16 ve věci ústavní stížnosti R. S., zastoupeného JUDr. Alenou Prchalovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Jihlava, Husova 1288/25, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. května 2016 č. j. 33 Cdo 1699/2016-182, kterým bylo odmítnuto stěžovatelovo dovolání z důvodu nevymezení předpokladů jeho přípustnosti, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a GasNet, s. r. o., IČO 27295567, se sídlem Ústí nad Labem, Klíšská 940/96, zastoupené Mgr. Kamilem Stypou, advokátem, se sídlem Praha 2 – Vinohrady, Rubešova 162/8, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 17. května 2016 č. j. 33 Cdo 1699/2016-182 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. května 2016 č. j. 33 Cdo 1699/2016-182 se ruší.

Odůvodnění**I. Vymezení věci**

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 5. srpna 2016, se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení z důvodu tvrzeného porušení jeho základních práv podle čl. 3, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Shrnutí řízení před obecnými soudy

2. Vedlejší účastnice se žalobou proti původní žalované, matce stěžovatele a někdejší vlastníci nemovitosti v Ostravě, domáhala zaplacení částky 97 323,75 Kč s příslušenstvím jako náhrady za neoprávněný odběr plynu z příslušného odběrného místa v období od 5. října 2007 do 11. července 2010. Vzhledem k tvrzení původní žalované, že v této době využíval uvedenou nemovitost stěžovatel, bylo k návrhu vedlejší účastnice podle § 92 odst. 2 občanského soudního řádu připuštěno, že z řízení vystoupila původní žalovaná a na její místo vstoupil stěžovatel. Ten byl následně usnesením Okresního soudu v Opavě (dále též „okresní soud“) ze dne 14. března 2014 č. j. 113 EC 481/2011-75 vyzván, aby se do 35 dnů od jeho doručení písemně vyjádřil k žalobě. Zároveň byl poučen, že pokud tak neučiní, bude mít soud za to, že uplatněný nárok uznává.

3. Stěžovatel převzal uvedenou výzvu dne 26. března 2014, což znamená, že své vyjádření měl okresnímu soudu odeslat nejpozději dne 2. května 2014. Tou dobou byl ve výkonu trestu odnětí svobody. Okresní soud obdržel jeho vyjádření, které bylo předáno Vězeňské službě České republiky (dále jen „vězeňská služba“) dne 5. května 2014, tedy po uplynutí stanovené lhůty. Z jeho obsahu vyplývá, že stěžovatel měl obálku se svým vyjádřením předat již dne 29. dubna 2014, vězeňská služba mu ji ale dne 2. května 2014 vrátila z důvodu, že na ní byla nalepena použitá známka, s čímž stěžovatel nesouhlasí. Obálka, na níž je předmětná známka i prezentační razítko věznice, byla součástí jeho podání odeslaného dne 5. května 2014 a je založena v soudním spisu.

4. Okresní soud ve věci rozhodl podle § 153a odst. 3 ve spojení s § 114b odst. 5 občanského soudního řádu rozsudkem pro uznání ze dne 25. listopadu 2014 č. j. 113 EC 481/2011-94 tak, že stěžovateli uložil povinnost zaplatit vedlejší účastnici částku 97 323,75 Kč s příslušenstvím a dále částku 16 774 Kč jako náhradu nákladů řízení. K odvolání stěžovatele bylo toto rozhodnutí potvrzeno rozsudkem Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) ze dne 13. července 2015 č. j. 57 Co 263/2015-137. Tento soud se sice zabýval námitkou stěžovatele, podle níž měl předmětné vyjádření odevzdat vězeňské službě k zaslání již dne 29. dubna 2014, neshledal ji však důvodnou, neboť z vyjádření vězeňské služby zjistil, že žádná taková zásilka z tohoto data u ní nebyla evidována.

5. Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel dovolání sepsané vlastní rukou a bez potřebných náležitostí. V průběhu dovolacího řízení mu bylo usnesením okresního soudu ze dne 1. února 2016 č. j. 113 EC 481/2011-172 přiznáno osvobození od placení soudních poplatků v plném rozsahu a byla mu ustanovena právní zástupkyně z řad advokátů. Jí sepsané dovolání pak bylo okresnímu soudu doručeno dne 11. března 2016. Z doplnění dovolání vyplývá, že bylo podáno z důvodu nesprávného

právního posouzení věci odvolacím soudem. Krajský soud podle stěžovatele nedostatečně zkoumal předpoklady pro postup okresního soudu podle § 114b odst. 1 občanského soudního řádu. S poukazem na náleze ze dne 30. března 2006 sp. zn. III. ÚS 454/04 (N 75/40 SbNU 755) stěžovatel zpochybnil samotnou možnost, aby uznání nároku jako dispozitivní úkon účastníka řízení mohlo být obsahem právní fikce. Zároveň dodal, že nikoli vinou stěžovatele chybí přesné a prokazatelné doložení odevzdání písemnosti, převzetí odpovědným pracovníkem a odeslání písemnosti z věznice, přičemž tato nejednoznačnost nemůže jít v jeho neprospěch. I ve výkonu trestu by mělo být zachováno jeho právo na spravedlivý proces. Ve zbytku svého dovolání stěžovatel shrnul svá tvrzení o nedůvodnosti žaloby proti němu a v této souvislosti citoval části odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 17. září 2002 sp. zn. 28 Cdo 1587/2002 a nálezu ze dne 27. ledna 2015 sp. zn. II. ÚS 3330/13 (N 18/76 SbNU 283).

6. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 17. května 2016 č. j. 33 Cdo 1699/2016-182 bylo dovolání stěžovatele podle § 243c odst. 1 věty první občanského soudního řádu odmítnuto z důvodu, že v něm nebylo uvedeno, v čem stěžovatel spatřuje vymezení předpokladů jeho přípustnosti.

III. Argumentace stěžovatele

7. Stěžovatel má za to, že jeho dovolání splňuje všechny náležitosti požadované § 42 odst. 4, § 237 a § 241a odst. 2 občanského soudního řádu. Závislost na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od rozhodovací praxe dovolacího soudu, případně Ústavního soudu, měla být přímo uvedena v textu dovolání i s označením příslušných rozhodnutí Nejvyššího soudu (rozsudek sp. zn. 28 Cdo 1587/2002) a Ústavního soudu (nálezy sp. zn. III. ÚS 454/04 a II. ÚS 3330/13). Dále uvedl, že přípustnost dovolání se vždy odvíjí od právních otázek, na jejichž vyřešení rozhodnutí odvolacího soudu závisí. Z dovolání vyplývá, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci a jsou v něm uvedeny důvody nesprávnosti tohoto právního posouzení. Tím, že dovolací soud řádně nevyhodnotil text dovolání, dopustil se při jeho odmítnutí jednoznačně nesprávného formalistického postupu. Má jít o obdobný případ, jaký byl řešen v nálezu ze dne 18. prosince 2014 sp. zn. IV. ÚS 1256/14 (N 234/75 SbNU 607).

IV. Řízení před Ústavním soudem

8. Ústavní soud si vyžádal spis vedený u Okresního soudu v Opavě pod sp. zn. 113 EC 481/2011 a vyzval účastníka a vedlejší účastníci řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

9. Nejvyšší soud ve svém vyjádření ze dne 5. dubna 2017 uvedl, že stěžovatel ve svém dovolání zcela rezignoval na splnění zákonného

požadavku vymezení předpokladů přípustnosti dovolání. Jeho podání sepsané ustanovenou právní zástupkyní posoudil po obsahové stránce, zjistil nicméně, že stěžovatel k předmětné náležitosti dovolání nic relevantního neuvedl. Z jediného, bez bližšího upřesnění, uvedeného odkazu na rozhodovací praxi dovolacího soudu, zastoupenou rozsudkem Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1587/2002 (v němž byl navíc řešen skutkově i procesně zcela odlišný případ), nelze vysledovat, který z předpokladů přípustnosti dovolání by mělo řešení relevantní otázky (z hlediska projednávané věci) naplnit. Na dovolání, jakožto mimořádný opravný prostředek, jsou, co se týče jeho náležitostí, zákonem kladeny nároky kvalitativně vyšší. Z tohoto důvodu zákon vyžaduje, aby bylo sepsáno advokátem jako osobou práva znalou. Nelze tak přijmout závěr, že obligatorní náležitost dovolání spočívající ve vymezení přípustnosti dovolání lze naplnit prostou citací jakéhokoli rozhodnutí dovolacího soudu bez bližšího zdůvodnění i obsahové souvislosti s projednávanou věcí.

10. Vedlejší účastnice se ve svém vyjádření ze dne 4. dubna 2017 totožnila se závěrem dovolacího soudu, že dovolání stěžovatele neobsahovalo veškeré zákonem požadované náležitosti. Stěžovatel dovoláním napadal zejména skutková zjištění a nedostatky skutkových zjištění obecných soudů. Řádně přitom nevymezil otázku hmotného či procesního práva, při jejímž řešení by se odvolací soud odchýlil od rozhodovací praxe dovolacího soudu, ani od jaké konkrétní ustálené rozhodovací praxe by se rozhodnutí mělo odchýlovat. Ústavní stížnost považuje za nedůvodnou.

11. Uvedená vyjádření byla zaslána stěžovateli, který na ně reagoval podáním ze dne 24. dubna 2017, v němž setrval na skutečnostech uvedených v ústavní stížnosti. V obecné rovině uvedl, že z hlediska právní jistoty považuje za prioritní řádné projednání a kvalifikované rozhodnutí každého případu, který je řešen soudními institucemi. Obrana a ochrana zájmů jsou však stále složitější. Naráží totiž na formalistický způsob rozhodování. V dané věci se celým řízením prolíná snaha celé řízení provést co nejjednodušším způsobem, s využitím zejména všech dostupných procesních ustanovení, než řešit složitý případ. Nechává ovšem na posouzení Ústavního soudu, aby posoudil správnost postupu soudních institucí, jakož i to, zda byly dodrženy všechny zásady a principy právního státu.

12. Ve smyslu § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

V. Předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání návrhu. Ústavní stížnost je přípustná (ze strany stěžovatele byly vyčerpány všechny zákonné procesní prostředky k ochraně práva ve smyslu § 75 odst. 1

zákona o Ústavním soudu), byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou a splňuje i všechny zákonem stanovené náležitosti, včetně povinného zastoupení advokátem (§ 29 až 31 zákona o Ústavním soudu). Bylo tedy možné přistoupit k posouzení její opodstatněnosti.

VI. Vlastní posouzení

14. Ústavní soud se seznámil s argumentací stěžovatele, vyjádřením účastníků řízení a obsahem příslušného spisu, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

15. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] se Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) omezuje na posouzení, zda rozhodnutí orgánů veřejné moci nebo postupem předcházejícím jejich vydání nebyla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody.

16. Ústanovení čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu (případně u jiného orgánu), podmínkou ovšem je, že se tak musí stát „stanoveným postupem“. Součástí tohoto postupu jsou veškeré zákonem stanovené požadavky kladené na účastníka řízení, jež musí být z jeho strany splněny, aby soud mohl rozhodnout v jeho věci a aby přitom mohl zohlednit jím předestřené tvrzení a důkazy. Tyto požadavky mají sloužit především zajištění řádného chodu spravedlnosti a ochraně právní jistoty účastníků právních vztahů. Jednotlivě ani ve svém celku zároveň nesmí představovat takové omezení přístupu k soudu, které by se práva na soudní ochranu (spravedlivý proces) dotýkalo v samotné jeho podstatě, a fakticky by tak znemožňovalo jeho uplatnění [například náleze ze dne 25. srpna 2005 sp. zn. IV. ÚS 281/04 (N 165/38 SbNU 319)]; všechna rozhodnutí Ústavního soudu uvedená v tomto nálezu jsou veřejně přístupná na <http://nalus.usoud.cz>. Jsou-li v konkrétním případě splněny předpoklady projednání návrhu a rozhodnutí o něm, je povinností soudu odpovídající tomuto základnímu právu, aby k projednání tohoto návrhu přistoupil a ve věci rozhodl.

17. Uvedená východiska se uplatní i ve vztahu k dovolání podle občanského soudního řádu. Z ústavního pořádku sice nevyplývá nárok na podání dovolání či jiného mimořádného opravného prostředku (zřejmě by obstála i právní úprava, která by takovéto prostředky nepřipouštěla vůbec), pakliže je však právní řád připouští, nemůže se rozhodování o nich ocitnout mimo ústavní rámec ochrany základních práv jednotlivce [náleze ze dne 11. února 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)]. Výjimkou není ani rozhodování dovolacího soudu o tom, zda dovolání splňuje obsahové náležitosti podle § 241a odst. 2 a 3 občanského soudního řádu, tedy zda není dán důvod pro jeho odmítnutí podle § 243c odst. 1 občanského

soudního řádu pro vady, které nebyly odstraněny ve lhůtě podle § 241b odst. 3 občanského soudního řádu, tedy zákonně lhůtě k podání dovolání nebo lhůtě stanovené k odstranění nedostatku podmínky právního zastoupení, a pro které nelze v dovolacím řízení pokračovat.

18. Jednou z povinných náležitostí dovolání podle § 241a odst. 2 občanského soudního řádu je, že v něm musí být uvedeno, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání. Účel tohoto požadavku spočívá v tom, aby se advokát dovolatele ještě před podáním dovolání seznámil s relevantní judikaturou Nejvyššího soudu a aby po seznámení se s ní zvážil, zda takovéto dovolání má šanci na úspěch, a tento názor sdělil dovolateli. Legislativce tímto způsobem reagoval na vysoký počet problematicky formulovaných dovolání. K jeho snížení by mělo přispět právě to, že se advokáti při zpracování dovolání budou muset odpovídajícím způsobem zabývat otázkou jejich přípustnosti [například usnesení ze dne 26. června 2014 sp. zn. III. ÚS 1675/14 nebo náleze ze dne 15. března 2017 sp. zn. II. ÚS 1966/16 (N 45/84 SbNU 527)].

19. V případě napadeného rozsudku odvolacího soudu mohla být přípustnost dovolání založena jen při splnění některé z podmínek uvedených v § 237 občanského soudního řádu. Podle tohoto ustanovení, není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlí od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně, anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.

20. Zákon nestanoví žádnou konkrétní formu, jakou má dovolatel vymezit, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání. Uplatní se zde pouze obecný požadavek, aby byl tento údaj z obsahu dovolání seznatelný [srov. náleze ze dne 19. listopadu 2015 sp. zn. I. ÚS 354/15 (N 198/79 SbNU 251) nebo náleze sp. zn. II. ÚS 1966/16]. Není proto nezbytně nutné, aby v něm dovolatel výslovně použil určitou uvozuující formulaci, z níž by vyplynulo, že se v této části dovolání zabývá právě otázkou přípustnosti dovolání. Tato náležitost může být v dovolání uvedena na jakémkoli místě a může mít jakoukoli formu, jestliže z ní bude jednoznačně vyplývat názor stěžovatele na způsob řešení otázky hmotného nebo procesního práva v napadeném rozhodnutí z hlediska dosavadní judikatury dovolacího soudu. Úlohou dovolacího soudu samozřejmě není, aby svým výkladem textu dovolání fakticky doplňoval či domýšlel některé jeho náležitosti. Při posuzování jeho obsahu nicméně nesmí postupovat přepjatě formalisticky a odmítnout dovolání jen z toho důvodu, že dovolatel určitou náležitost nevyjádřil zcela pregrantně, je-li ze znění dovolání zřejmé, který z předpokladů

přípustnosti dovolání měl být v případě napadeného rozhodnutí odvolacího soudu splněn.

21. Ústavní soud dále zdůrazňuje, že předpoklady přípustnosti dovolání podle § 237 občanského soudního řádu jsou naplněny i tehdy, pokud dovolatel uvede, že se odvolací soud při řešení určité otázky hmotného nebo procesního práva odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu [srov. náleze ze dne 1. listopadu 2016 sp. zn. III. ÚS 1594/16 (N 205/83 SbNU 269), náleze ze dne 6. prosince 2016 sp. zn. II. ÚS 2000/16 (N 235/83 SbNU 657) nebo náleze ze dne 21. prosince 2016 sp. zn. I. ÚS 3507/16 (N 251/83 SbNU 903)]. Je tomu tak především z toho důvodu, že obdobný význam z hlediska výkladu právních norem a sjednocování judikatury obecných soudů, jaký lze – s ohledem na jeho postavení v soustavě obecných soudů – přisuzovat rozhodovací činnosti odvolacího soudu, má vůči všem obecným soudům, včetně soudu dovolacího, i rozhodovací činnost Ústavního soudu, byť se její předmět omezuje toliko na výklad práva ústavního. Dovolací soud je navíc – stejně jako jakýkoli jiný soud či orgán veřejné moci – jeho vykonatelnými rozhodnutími vázán [čl. 89 odst. 2 Ústavy; k precedenčnímu účinku rozhodnutí Ústavního soudu srov. zejména náleze ze dne 13. listopadu 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465)], což je zvláště významné, pokud jde o ochranu základních práv a svobod, jež je ve smyslu čl. 4 Ústavy svěřena soudní moci jako celku. Pakliže je tedy dovolání přípustné, závisí-li napadené rozhodnutí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, tím spíše bude tento předpoklad přípustnosti splněn v případě, že se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu. Tím bude rovněž naplněn výše uvedený účel vymezení, v čem spatřuje dovolatel splnění předpokladů přípustnosti dovolání, jako jedné ze zákonem stanovených náležitostí dovolání.

22. Uvedená východiska byla relevantní i pro posouzení, zda dovolání stěžovatele splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Z obsahu dovolání vyplývá, že stěžovatel se v něm výslovně nezabýval otázkou jeho přípustnosti. Na druhé straně nelze přehlédnout, že v něm k podpoře svých námitek odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu nebo Ústavního soudu. Ústavní soud se proto musel vypořádat s otázkou, zda těmito odkazy ve spojení s dalšími uvedenými skutečnostmi stěžovatel dostatečně vymezil některý z předpokladů přípustnosti dovolání. Pokud by tak učinil, jeho dovolání by – při současném splnění ostatních požadovaných náležitostí – nemohlo být dovolacím soudem odmítnuto pro vady.

23. Lze přisvědčit názoru Nejvyššího soudu, který vyslovil ve svém vyjádření k ústavní stížnosti, že v případě odkazu na rozsudek sp. zn. 28 Cdo 1587/2002 nelze z textu dovolání zjistit, který z předpokladů přípustnosti dovolání má být naplněn. Předmětná citace obsahuje pouze závěr, že

účastník řízení na straně žalované, který není účastníkem hmotněprávního vztahu, o nějž v žalobě jde, postrádá tzv. pasivní věcnou legitimitu. Jde o zřejmou skutečnost, jejíž souvislost s další argumentací stěžovatele je natolik obecná, že z ní nelze vyvozovat tvrzení o některém z předpokladů přípustnosti dovolání. Nejvyšší soud se však již patrně nezabýval otázkou, zda uvedený předpoklad nebyl vymezen v těch částech dovolání, kde je odkazováno na judikaturu Ústavního soudu.

24. V případě odkazu na nález sp. zn. II. ÚS 3330/13 lze – s ohledem na jeho obecnou povahu – uvést stejný závěr jako v souvislosti s citovaným rozsudkem Nejvyššího soudu. Jinak je tomu ale u odkazu na nález sp. zn. III. ÚS 454/04. Z textu dovolání je zřejmé, že podle stěžovatele se odvolací soud odchýlil od rozhodovací praxe Ústavního soudu, přesněji řečeno od v ní vyjádřeného požadavku plynoucího z práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, aby o projevu vůle, jenž spočívá v uznání nároku žalobce žalovaným podle § 153a odst. 1 občanského soudního řádu, neexistovaly žádné pochybnosti. I kdyby proto k uznání nároku mělo dojít na základě právní fikce, což je možnost, kterou stěžovatel (navzdory § 153a odst. 3 občanského soudního řádu) rovněž rozporuje, muselo by být jednoznačně prokázáno, že stěžovatel ve stanovené lhůtě nezaslal soudu své vyjádření. V opačném případě by nebyly splněny podmínky pro vydání rozsudku pro uznání. Ústavní soud dodává, že v dané věci je zpochybňována správnost data, kdy stěžovatel předal vězeňské službě své vyjádření k žalobě, adresované okresnímu soudu. Závěr, že tak učinil až dne 5. května 2014, byl podle stěžovatele založen na neúplném či rozporném vyhodnocení relevantních důkazů, neboť nepřihlíží k jeho podání předanému vězeňské službě dne 29. dubna 2014.

25. Za této situace považuje Ústavní soud závěr Nejvyššího soudu, podle něhož stěžovatel nevymezil, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, za nesprávný. Jakkoli lze mít určité výhrady ke způsobu, jakým stěžovatel, resp. jeho právní zástupkyně, sepsal své dovolání (zejména co do jeho celkové přehlednosti), z hlediska posouzení naplnění zákonem stanovených obsahových náležitostí je podstatné pouze to, že předmětné vymezení je z obsahu dovolání seznatelné.

26. Dále je třeba uvést, že dovolání stěžovatele splňovalo i další náležitost vyplývající z § 241a odst. 2 občanského soudního řádu, a to vymezení důvodu dovolání. Podle § 241a odst. 1 občanského soudního řádu je možné podat dovolání pouze z důvodu, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Ustanovení § 241a odst. 3 občanského soudního řádu pak stanoví, že dovolací důvod se vymezí tak, že dovolatel uvede právní posouzení věci, které pokládá za nesprávné, a vyloží, v čem spočívá jeho nesprávnost.

27. Ústavní soud zdůrazňuje, že nesprávné právní posouzení věci se může týkat jakékoli otázky hmotného nebo procesního práva, jejíž odlišné posouzení by se mohlo promítnout do výsledku řízení. Dovoláním lze proto – nestanoví-li zákon za tímto účelem jiný procesní prostředek – uplatnit i veškeré námitky porušení ústavně zaručených základních práv a svobod. To neznamená, že je dovolací soud oprávněn přehodnocovat skutkové závěry obecných soudů. Relevantní otázka procesního práva, a to i ve vztahu k hodnocení důkazů, však může vyvstat v souvislosti s ústavními zásadami spravedlivého procesu, například zda odvolacím soudem učiněná skutková zjištění nejsou v extrémním rozporu s provedenými důkazy nebo zda jejich hodnocení není nepřezkoumatelné s ohledem na absenci náležitého odůvodnění dovoláním napadeného rozhodnutí (nález sp. zn. II. ÚS 1966/16, bod 24; viz též body 26 až 32).

28. Tento přístup se projevuje i v rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu. Poukázat lze především na právní názor, podle něhož skutkové zjištění, které zcela nebo z podstatné části chybí anebo je vnitřně rozporné (ať již v relevantní části ve vztahu mezi jednotlivými dílčími skutkovými zjištěními, anebo mezi některým pro rozhodnutí zásadně významným dílčím skutkovým zjištěním a závěrem o skutkovém stavu věci), případně vnitřní rozpornost či absence skutkového závěru znemožňují posoudit správnost přijatého právně kvalifikačního závěru takto zjištěného skutku, což (logicky) jde na vrub správnosti právního posouzení (srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 21. prosince 2010 sp. zn. 30 Cdo 3025/2009, ze dne 18. prosince 2013 sp. zn. 30 Cdo 2888/2013 nebo ze dne 21. září 2016 sp. zn. 30 Cdo 1262/2016).

29. Stěžovatel v dovolání tvrdil, že odvolací soud nerespektoval jeho právo na spravedlivý proces, jestliže založil svůj závěr o nedodržení lhůty k vyjádření se na neúplných či rozporných skutkových zjištěních. Konkrétně měl tento soud přehlédnout tvrzení stěžovatele, že své vyjádření předal vězeňské službě již dne 29. dubna 2014, a tedy že jej odeslal včas, v důsledku čehož nemohlo dojít k uznání nároku právní fikcí podle § 114b odst. 5 občanského soudního řádu. Ústavní soud má za to, že touto námitkou byl vymezen dovolací důvod v souladu s § 241a odst. 1 a 3 občanského soudního řádu. Za předpokladu, že dovolání splňovalo všechny zákonem stanovené náležitosti, tak bylo povinností dovolacího soudu posoudit přípustnost dovolání z hlediska předpokladů podle § 237 občanského soudního řádu a v případě, že by byl dán některý z nich, rozhodnout ve věci samé. Tím, že tak tento soud neučinil a místo toho dovolání odmítl pro vady, se dopustil porušení základního práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

30. Aniž by Ústavní soud předjímal další rozhodování dovolacího soudu, je zřejmé, že vzhledem k povaze otázky procesního práva, o kterou

v dané věci jde, tedy zda byly splněny podmínky pro rozhodnutí rozsudkem pro uznání podle § 153a odst. 3 ve spojení s § 114b odst. 5 občanského soudního řádu, bude závěr o přípustnosti dovolání – mající fakticky povahu meritorního posouzení (srov. nálezn. sp. zn. II. ÚS 1966/16, bod 33) – záviset v podstatné míře na tom, zda při řešení uvedené otázky byly ze strany odvolacího soudu respektovány zásady spravedlivého procesu. Dovolací soud tak bude muset posoudit, zda se krajský soud náležitě vypořádal s tvrzením stěžovatele, že obálku se svým vyjádřením předal vězeňské službě k odeslání již dne 29. dubna 2014 a že na ní byla doposud nepoužita známka. Případný nesprávný postup vězeňské služby nemůže jít k tíži stěžovatele, obzvlášť když tento z důvodu výkonu trestu odnětí svobody nemohl odeslat své vyjádření (a tím uplatnit svá procesní práva) jiným způsobem než jejím prostřednictvím.

VII. Závěr

31. Ze všech těchto důvodů Ústavní soud shledal ústavní stížnost stěžovatele důvodnou. Podle § 82 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení jí vyhověl (výrok I) a napadené usnesení podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil (výrok II). V dalším řízení Nejvyšší soud opětovně posoudí dovolání stěžovatele z hlediska splnění zákonem stanovených procesních předpokladů, a to v souladu s právním názorem vysloveným v tomto nálezu.

Č. 80

K právům biologického otce dítěte, jež má jiného právního otce

Evropský soud pro lidská práva k obdobným případům zdůrazňuje, že čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nechrání pouze rodinný, ale také soukromý život. Z přístupu orgánů Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod tradičně plyne, že vztahy, které nespádají pod pojem rodinného života, obecně mohou spadat pod rozsah života soukromého. Evropský soud pro lidská práva proto ve věcech určování nebo popírání otcovství opakovaně shledal, že určení právních vztahů muže a jeho právního nebo domnělého dítěte se může týkat jeho rodinného života, ale že tato otázka může zůstat otevřená, protože v těchto věcech je vždy nepochybně dotčen soukromý život muže ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ten zahrnuje důležité aspekty osobní identity jednotlivce.

Podle Evropského soudu pro lidská práva musí být čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vykládán tak, že ukládá členským státům závazek zkoumat, zda je v nejlepšího zájmu dítěte umožnit jeho biologickému otci založit mezi nimi vztah, např. prostřednictvím přiznání práva na styk. V souladu s tím také platí, že biologický otec nesmí být zcela vyloučen ze života svého dítěte, ledaže jsou zde k tomu důležité důvody vyplývající z nejlepšího zájmu dítěte. To ale automaticky neznamená povinnost založit biologickému otci právo napatat status otce právního. Tento závazek nelze z dosavadní judikatury Evropského soudu pro lidská práva dovodit.

Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva a komparace právních úprav ve vybraných zemích Evropské unie nelze dovodit, že by z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod plynul pozitivní závazek, aby byl stěžovatel jako matrikový otec zapsán. Stát podle většinové linie judikatury Evropského soudu pro lidská práva nemá povinnost umožnit domnělému otci zpochybnit otcovství matrikového otce založené první domněnkou. Ochrana existující právně-sociální rodiny jako zájem převyšující biologickou fakticitu plyne i z právních řádů Německa a Rakouska. Tamější ústavní soudy taktéž judikovaly, že právo na respektování soukromého a rodinného života nedává biologickým otcům nárok na zápis do matriky namísto dosavadního matrikového otce. I v konkrétních okolnostech projednávané věci proto nelze dojít k závěru, že by pozitivní závazek umožnit stěžovateli popření otcovství právního otce existoval.

Nedojde-li k revizi okruhu osob aktivně legitimovaných k podání popěrné žaloby v případě určení otcovství podle první domněnky, zůstává podstatnou otázkou možností kontaktu biologického otce s dítětem, k jehož otcovství se tento hlásí. Jak nepochybně plyne z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ukládá členským státům závazek zkoumat, zda je v nejlepším zájmu dítěte umožnit jeho biologickému otci založit vztah mezi nimi, např. prostřednictvím přiznání práva na styk. Biologický otec nesmí být zcela vyloučen ze života svého dítěte, ledaže jsou zde k tomu důležité důvody vyplývající z nejlepšího zájmu dítěte.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 16. května 2017 sp. zn. II. ÚS 3122/16 ve věci ústavní stížnosti J. I. E., zastoupeného JUDr. Athanassiosem Pantazopoulosem, advokátem, AK se sídlem Slavíkova 19, Praha 2, proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2016 č. j. 32 Co 180/2016-136 a rozsudku Okresního soudu v Nymburce ze dne 5. 2. 2016 č. j. 11 Nc 707/2014-95, jimiž byla zamítnuta stěžovatelova žaloba na určení otcovství, za účasti Krajského soudu v Praze a Okresního soudu v Nymburce jako účastníků řízení a 1. S. R. a 2. B. R., obou zastoupených Mgr. Lucíí Petránkovou, advokátkou, AK se sídlem Bolzanova 1, Praha 1, jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Rekapitulace průběhu řízení

1. Ústavní stížností, doručenou Ústavnímu soudu dne 19. 9. 2016, stěžovatel napadl výše uvedený rozsudek Krajského soudu v Praze (dále též jen „krajský soud“). Krajský soud tímto rozsudkem potvrdil taktéž výše specifikovaný rozsudek Okresního soudu v Nymburce (dále též jen „okresní soud“). Tím okresní soud zamítl žalobu stěžovatele na určení otcovství k nezletilé R. J. R. (dále jen „nezletilá“). Stěžovatel tvrdí, že tímto rozhodnutím bylo porušeno jeho právo na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“ nebo „EÚLP“ v citacích z literatury nebo judikatury), právo

na účinný prostředek nápravy podle čl. 13 Úmluvy a právo na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny a čl. 6 Úmluvy. Navrhuje proto zrušení napadených rozsudků obecných soudů.

2. Vedlejší účastnice S. R. (dále jen „matka nezletilá“) prožívala v roce 2012 tíživé období. Zemřel jí syn. Její manželství s B. R. (dále také „matrikový otec“) kvůli tomu procházelo krizí. Matka nezletilá se v tomto období na internetu seznámila se stěžovatelem, který pochází z Nigérie. Měla s ním minimálně dvakrát sexuální styk. Otěhotněla. Během těhotenství pak s navrhovatelem jednala ohledně jeho styku s nezletilou. Přijímala od něj finanční prostředky. Zaslala mu také CD se záznamem ultrazvukového vyšetření s vlastnoručním popisem: „*Our Babygirl, 26th week, 4D ultrasound, ..., videos & photos* ♥.“ Dne X. se jí narodila nezletilá. O skutečnosti, že jejím biologickým otcem mohl být stěžovatel, svědčí její tmavá pleť. Stěžovatel se však nestal jejím právním otcem. Vzhledem k tomu, že se nezletilá narodila do existujícího manželství, stal se podle tzv. první zákonné domněnky otcovství jejím otcem B. R. Toho bohužel v minulosti taktéž postihla nešťastná životní událost. Po těžké autonehodě utrpěl vážná zranění. Má poruchu řeči, špatně mluví a používá i jiné způsoby komunikace. Píše na tabletu nebo na počítači. Netrpí však žádnou duševní chorobou a má plnou svéprávnost. Pohybuje se díky invalidnímu vozíku.

3. Stěžovatel se ve vzniklou právní situaci nechtěl smířit. Dne 31. 10. 2014 proto podal žalobu na určení svého otcovství k nezletilé. Tvrdil, že je jejím biologickým otcem. Na základě tzv. první domněnky otcovství se právním otcem nezletilé stal matrikový otec [viz § 51 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o rodině“), který byl účinný v době narození nezletilé; shodně ji upravuje i § 776 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále jen „obč. zák.“)]. Matka nezletilé ve vyjádření k žalobě popírala její oprávněnost. Naopak tvrdila, že ji stěžovatel nutil jít na potrat a choval se vůči ní agresivně. Měl jí údajně posílat výhružné SMS zprávy. Popírala také tvrzení stěžovatele o finanční podpoře pro nezletilou. Upozorňovala, že stěžovatel bral dceru jako „celoživotní vstupenku“ do České republiky. Mělo mu tehdy skončit studium a vznikly pochybnosti o oprávněnosti jeho dalšího pobytu v České republice. Mohl se podle jejího tvrzení stýkat s nezletilou v její přítomnosti, ale odmítl. Matka nezletilé dále spekulovala o skutečných úmyslech stěžovatele, protože podle ní nejprve neměl v úmyslu se s nezletilou stýkat. Určité kroky v tomto směru podniká až téměř po dvou letech.

4. Okresní soud při dokazování zjistil, že se matka nezletilé v době rozhodné pro její početí se stěžovatelem sexuálně stýkala. Zjistil také, že se matrikový otec přes svá zdravotní omezení zapojuje do péče o nezletilou v rozsahu, v jakém mu to dovoluje jeho zdravotní stav. Nezletilá jej podle

slov své matky považuje za otce a on se k ní jako otec chová. Mají mezi sebou citový vztah.

5. Stěžovatel při výslechu uvedl, že po narození nezletilé přispíval na její výživu. Několikrát nezletilou viděl. Jeho styk s ní však ustal, protože si ho její matka dále nepřála. Vypověděl, že neplánoval s ní a dcerou společný život. Nemá ani v úmyslu dítě vytrhovat z rodinného prostředí. Jen se chce se s nezletilou stýkat. Okresní soud nevyjasnil, jaký byl postoj stěžovatele k těhotenství matky nezletilé. Rovněž zcela neobjasnil, za jakým účelem matka nezletilé přijímala od stěžovatele peníze. Jednoznačně z dokazování nevyplývalo, kdo pro nezletilou vybral její jméno a zda byla matka nezletilé v kontaktu s rodinou stěžovatele. Matrikového otce okresní soud nevyšlechl ani nepodrobil jeho zdravotní stav znaleckému zkoumání. Podle okresního soudu by prokázání těchto skutečností nepřineslo žádné informace, které by měly vliv na jeho rozhodnutí. Veškeré zásadní skutečnosti totiž okresní soud zjistil z rodného listu nezletilé a z výpovědi účastníků.

6. Okresní soud ve svém rozsudku zdůraznil, že pokud se dítě narodí za trvání manželství, určuje se otcovství podle první domněnky právě narozením. Proto se zde nelze následně domáhat určení otcovství k dítěti soudní cestou. Může nastat situace, že matrikové otcovství neodpovídá faktickému stavu. Pro takové případy zákon dává matrikovým rodičům možnost otcovství popřít. Právo popřít otcovství však ponechává pouze matce a matrikovému otci (viz § 59 odst. 2 a § 57 a násl. zákona o rodině; nyní § 789 a § 785 odst. 1 obč. zák.). Aktivní legitimaci k podání žaloby na popření otcovství nemá muž, který není matrikovým otcem a označuje se za biologického otce. Popěrná lhůta oběma aktivně legitimovaným subjektům v daném případě navíc uplynula. Okresní soud proto žalobu zamítl.

7. Stěžovatel podal proti rozsudku okresního soudu odvolání. Krajský soud však rozsudek okresního soudu potvrdil. Ohledně zjištěného skutkového stavu krajský soud uvedl, že matka nezletilé nepopírala intimní styky s navrhovatelem a jednala s ním o jeho styku s nezletilou. Od navrhovatele také podle krajského soudu přijímala výživné. I během řízení před okresním soudem matka o stěžovateli jako o otci hovořila. Soud uvedl, že základním předpokladem pro řízení o určení otcovství je skutečnost, že rodný list dítěte neuvádí otce. V posuzovaném případě však otec v rodném listě nechybí. Další zákonné domněnky otcovství (souhlasné prohlášení rodičů, určení otcovství soudem) mají své místo, jen pokud otcovství nelze určit podle předchozích domněnek (v zákonem dané posloupnosti). Okresní soud proto nepochybil, pokud návrh na určení otcovství stěžovatele k nezletilé zamítl. Nepochybil ani po procesní stránce. Výslech matrikového otce by totiž vzhledem k výše uvedeným skutečnostem nemohl vést ke změně rozhodnutí okresního soudu. Tu podle krajského soudu nemohly přivodit ani další námitky stěžovatele, týkající se práva nezletilé znát svého

biologického otce a práva samotného stěžovatele na soukromý a rodinný život. Ani námitka týkající se (ne)uplynutí objektivní lhůty k popření otcovství již neměla relevanci. V tom, že matka nezletilé přivedla na svět dítě jako vdaná žena a věděla, že rodný list nebude uvádět biologického otce, ačkoliv s ním jako s otcem v určitém směru jednala, krajský soud viděl důvody zvláštního zřetele hodné, pro které matrikovým rodičům nepřiznal náhradu nákladů řízení.

II. Obsah ústavní stížnosti

8. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že sama matka nezletilé pokládala stěžovatele za otce. Již od zjištění těhotenství se stěžovatelem v tomto smyslu komunikovala, domlouvala s ním nákup vybavičky a řešila s ním svou rodinnou situaci. Informovala ho o tom, že žije se svým manželem a že dítě bude žít s nimi. Přijímala od něj ale finanční pomoc. Nezletilá dostala křestní jméno po sestře stěžovatele a dle jeho přání ji i pokřtili. Matka několikrát umožnila stěžovateli kontakt s dítětem v místě svého bydliště. Stěžovatel nemá důvod si myslet, že nezletilá není jeho biologickou dcerou, protože je tmavé pleti. Matka nezletilé nikdy neuvedla ani nedoložila žádný důkaz o tom, že by stěžovatel otcem nezletilé nebyl. Za otce však podle svých slov považuje svého současného manžela. Stejně matrikového otce podle matky údajně vnímá i samotná nezletilá.

9. Stěžovateli však nelze upírat právo na soukromý a rodinný život (čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 Úmluvy) a právo na účinný prostředek nápravy podle čl. 13 Úmluvy. O svou dceru jeví opravdový zájem, hradil na ni výživné a evidentně mu záleží i na tom, aby dceři nic nechybělo. Jde mu především o její blaho. Přes první zákonnou domněnku otcovství by právo mělo chránit i práva biologického otce, který má o své dítě zájem. Zatajení pravdy vede k zásahu do práv nezletilé ji znát, pokud jde o její původ. Opak by vedl k oslabování a rozpadu rodiny.

10. Obecné soudy také podle stěžovatele pochybily v rámci procesu dokazování. Stěžovatel nadále považuje za nezbytné provést jím navržené důkazy. Soudy vyšly pouze z výpovědi matky nezletilé. Tím, že stěžovatel neměl možnost vyslechnout matrikového otce, došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces. Sama matka nezletilé uvedla, že její manžel je schopen komunikovat a dorozumívá se. Jeho vnímání je podle ní naprosto v pořádku. Stěžovatel však při jedné z návštěv nezletilé viděl, že matrikový otec vůbec nekomunikuje a je odkázán na cizí péči. Nebyl schopen se ani sám najít. Stěžovatel považuje za žádoucí, aby byl matrikový otec vyslechnut minimálně z důvodu objasnění těchto skutečností, třeba i v místě bydliště. Pokud je jeho zdravotní stav natolik vážný, těžko se může nezletilé věnovat a působit na ni jako zdravý člověk (např. jezdit na výlety, hrát si s ní,

pomáhat jí s úkoly ve škole apod.). Vliv otce na vývoj nezletilého dítěte je stejně důležitý jako vliv matky nebo ostatních členů rodiny.

11. Stěžovatel připouští, že jeho postavení je extrémně slabé z důvodu nedostatečné ochrany, kterou mu poskytuje zákon. V tomto případě je vše závislé na libovůli matky. Rozhodla se ponechat si dítě počaté se stěžovatelem a vychovávat je se svým manželem. Biologického otce chtěla násilně vytěsnit nejen ze svého života, ale i ze života jejich dcery. Obecné soudy jí v tom podporují, aniž by vzaly v úvahu práva biologického otce a především samotného dítěte. Stěžovatel také již několik let matce nezletilé finančně přispívá na výchovu dcery. Matka od něj převzala i peníze na uhrazení soudního poplatku za podání uvažovaného návrhu na popření otcovství. Tím *de facto* uznala, že stěžovatel je biologickým otcem nezletilé.

12. Matka nezletilé navíc nyní brání jakémukoliv kontaktu dítěte se stěžovatelem. Tím porušuje právo nezletilé znát svého biologického rodiče a právo na styk s ním. Nezletilá tím ztrácí možnost poznat kulturu země, ze které pochází její otec. Nebude moci pochopit své kořeny a vše, co ovlivňuje její identitu. Přitom lze důvodně předpokládat, že vzhledem k jiné barvě pleti bude po svém otci a svém původu pátrat. Mělo by proto dojít k uznání otcovství, aby dítě, které by se po dlouhé době mohlo stykat se svým biologickým otcem, mohlo realizovat svá práva. Postup podle první domněnky otcovství, pokud matrikový otec není schopen se vyjádřit ve věci popření otcovství a prakticky pečovat o nezletilou či ji vychovávat, vede k porušení výše zmíněných základních práv stěžovatele, zejména jeho práva na respektování soukromého a rodinného života. Postup okresního soudu ve věci, v níž převažuje lidský aspekt, je velmi formalistický a nerespektuje Úmluvu o právech dítěte, čl. 8 Úmluvy a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.

III. Vyjádření dalších účastníků řízení a replika stěžovatele na tato vyjádření

13. Krajský soud považuje ústavní stížnost za nedůvodnou. Veškeré námítky, kterými stěžovatel odůvodnil svoji stížnost, uplatnil již v předchozím řízení. Krajský soud se s nimi v rámci odvolání vypořádal. Od svých závěrů nemá důvod se odchýlit. V rodném listě nezletilé je uveden otec, jehož otcovství vzniklo na základě první domněnky. Příslušné zákonné ustanovení je kogentní. Skutečnost, zda je zapsaný otec i biologickým otcem dítěte, je v takovém případě irelevantní. Ke změně zápisu otce v rodném listě by mohlo dojít pouze v případě, že by bylo otcovství matrikového otce popřeno. Aktivní legitimaci k popření otcovství však má pouze matka a manžel matky, případně soudem jmenovaný opatrovník manžela matky, byla-li svéprávnost manžela před uplynutím popěrné šestileté lhůty omezena tak, že sám otcovství popřít nemůže (§ 785 odst. 2 obč. zák.). K popření

otcovství však nedošlo a žádný z matrikových rodičů ani nemá v úmyslu otcovství popírat, a nebyla-li svéprávnost matrikového otce omezena, nepřichází v úvahu ani postup podle § 785 odst. 2 obč. zák. I v případě, že by byl stěžovatel biologickým otcem nezletilé, je nutné respektovat, že jako otec je v jejím rodném listě zapsán matrikový otec, a jemu proto náleží šeskerá práva a povinnosti otce dítěte.

14. Matka a matrikový otec namítají, že nezletilá od narození žije v úplné rodině. Matrikového otce vnímá jako svého otce. Je na něho psychicky vázána a říká mu „tati“. Matrikový otec se také cítí být jejím otcem a k nezletilé tak přistupuje. Zájem na jistotě právního postavení nezletilé musí převážít nad všemi dalšími okolnostmi, tedy i nad domnělým zájmem stěžovatele. Rodiče uvádějí, že požadavek shody právního a biologického otcovství nelze považovat za absolutní. Právní vztah otce a dítěte totiž není jen mechanickou reflexí existence biologického vztahu. Postupem času se může i při absenci tohoto vztahu vyvinout mezi matrikovým otcem a dítětem sociální a citová vazba, která z hlediska práva na ochranu soukromého a rodinného života rovněž požívá právní ochrany. V této věci však ani nebylo prokázáno, že by stěžovatel byl biologickým otcem nezletilé. Stěžovatel navíc matku a její rodinu šikanuje a jedná pouze ve svém osobním zájmu s cílem poškodit úplnou rodinu nezletilé. Matka má obavy, že by mohl odvézt nezletilou do Nigérie, odkud už by se nikdy nemusela vrátit.

15. Vyrůstá-li nezletilá s invalidním otcem, je to pro ni jediné přínosem a ponaučením do budoucího života. Bude se vždy umět k takovým lidem chovat a bude k nim mít úctu. Naopak stěžovatel se o nezletilou začal zajímat až v poslední době a vzhledem k jeho pobytové situaci lze o jeho úmyslech pouze spekulovat. Peníze, které posílal do září 2015, matka nezletilé nebrala jako výživné, ale jako splácení dluhu. Dříve mu totiž půjčila na léčbu jeho nemocné matky v Nigérii. Nikdy ho neoznačila jako otce své dcery ani tak s ním nejednala. Jakákoliv změna v rodinných poměrech nezletilé by jí velmi ublížila psychicky. S ohledem na výše uvedené proto oba matrikoví rodiče navrhuji, aby Ústavní soud tuto stížnost zamítl.

16. Stěžovatel v následné replice zdůraznil, že je nepopíratelným faktem, že je biologickým otcem nezletilé. Plyne to i z odůvodnění rozsudku krajského soudu. Stěžovatelova snaha o uznání otcovství nezletilé není motivována tím, že by chtěl jakkoli narušovat současný styl života rodiny dítěte. Nehodlá žádat o svěření dcery do své péče. Chce se pouze domoci svého práva na styk se svojí dcerou. V současné chvíli je v jejím životě cizincem, přestože matka, soudy i sociální pracovníci vědí, že právě on k ní má biologický vztah. Stěžovatel zdůrazňuje, že „lež nemůže být základem rodinného života“.

17. Okresní soud pouze odkázal na odůvodnění svého rozsudku. Městský úřad Lysá nad Labem, který v řízení před obecními soudy

vystupoval jako kolizní opatrovník nezletilé, se svého postavení vedlejšího účastníka vzdal.

IV. Formální předpoklady projednání ústavní stížnosti

18. Ústavní soud nejprve zkoumal splnění podmínek řízení. Ústavní stížnost včas podal oprávněný stěžovatel, který byl účastníkem řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností. Ústavní soud je k projednání věci příslušný. Stěžovatel má potřebné právní zastoupení v souladu s požadavky ustanovení § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

19. K přípustnosti ústavní stížnosti Ústavní soud stručně uvádí, že jedním ze základních pojmových znaků ústavní stížnosti, jakožto prostředku ochrany ústavně zaručených základních práv, je její subsidiarita. Ústavní stížnost lze zpravidla podat pouze tehdy, pokud navrhovatel ještě před jejím podáním vyčerpal všechny prostředky, které mu zákon k ochraně práva poskytuje (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). To se v projednávané věci striktně vzato nestalo. V souladu s ustanovením § 30 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, totiž platí, že „dovolání není přípustné proti rozhodnutí podle hlavy páté části druhé tohoto zákona, ledaže jde o rozsudek (...) o určení nebo popření rodičovství (...)“. Z toho plyne, že v této konkrétní věci, v níž stěžovatel podal žalobu na určení otcovství, bylo přípustné dovolání. Stěžovatel ho nepodal.

20. Ústavní soud však nemůže přehlédnout, že stěžovatel jednal zcela v souladu s poučením, které mu v závěru svého rozsudku krajský soud poskytl. Stěžovatel sice byl zastoupen advokátem, který měl vědět, že v dané věci mohl být nedostatek poučení zhojen dovoláním podaným v prodloužené době tří měsíců (viz § 240 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů). Z pohledu ústavního přezkumu je však nutné akcentovat judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle níž nelze klást k tíži stěžovatele pochybení soudu při poučení o opravném prostředku, jestliže z něj stěžovatel vyšel (viz např. rozsudek *Gajtani proti Švýcarsku* ze dne 9. 9. 2014 č. 43730/07, § 61 až 77, včetně konkurenčního stanoviska soudců Lemmense, Kürise a Spana; viz také Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 663–664). Odmítnutí stěžovatelovy stížnosti pro nepřipustnost by tak znamenalo porušení jeho práva na přístup k soudu podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

21. Ústavní soud nadto došel k názoru, že ústavní stížnost splňuje podmínky § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Podle něj Ústavní soud neodmítne ústavní stížnost, i pokud nesplňuje podmínku

vyčerpání všech procesních prostředků, které zákon k ochraně základního práva stěžovateli poskytuje, jestliže tato svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo. Ústavní stížnost je v tomto smyslu včasná. Podstatný přesah vlastního případu stěžovatele pak Ústavní soud spatřuje v tom, že jde o typovou věc týkající se problematiky postavení tzv. putativních otců. Její právní úprava v českém soukromém právu totiž vyvolává několik ústavněprávních otázek (viz Šínová, R. Popírání otcovství – Komentář k § 785. In: Melzer, F., Těgl, P. a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek IV/1. § 655–793. Praha : Leges, 2016, s. 951). Tento nálezy proto bude mít širší dopad i na další případy z oblasti ochrany rodinného života mužů, kteří nejsou matrikovými otci, ale tvrdí o sobě, že jsou otci biologickými. Nález Ústavního soudu nabízející ústavněprávní odpovědi na otázky, které zde vyvstávají, doposud v jeho judikatuře chybí. Proto ústavní stížnost stěžovatele podstatně přesahuje jeho vlastní zájmy a Ústavní soud ji shledal přípustnou.

V. Právní posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

V. a) Relevantní česká zákonná úprava

22. Podle § 3028 odst. 2 obč. zák. platí, že se ustanoveními tohoto zákona řídí i „právní poměry týkající se práv osobních, rodinných a věcných; jejich vznik, jakož i práva a povinnosti z nich vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se však posuzují podle dosavadních právních předpisů“. Otcovství k nezletilé tedy určilo ustanovení § 51 odst. 1 zákona o rodině, podle něhož platí: „Narodí-li se dítě v době od uzavření manželství do uplynutí třicátého dne po zániku manželství nebo po jeho prohlášení za neplatné, považuje se za otce manžel matky.“ V podstatě shodně upravuje první domněnku otcovství ustanovení § 776 obč. zák., podle něhož dnes platí: „Narodí-li se dítě v době od uzavření manželství do uplynutí třicátého dne poté, co manželství zaniklo nebo bylo prohlášeno za neplatné, anebo poté, co byl manžel matky prohlášen za nezvěstného, má se za to, že otcem je manžel matky.“ Jak stanoví § 783 odst. 1 obč. zák., soud může určit otcovství na návrh muže, který o sobě tvrdí, že je otcem dítěte, jen pokud nedojde k určení otcovství podle § 776 až 779 obč. zák.

23. V otázce popírání otcovství nepostrádal do konce roku 2013, kdy bylo nezletilé X měsíců a dní, ještě stále relevanci tehdejší zákon o rodině. Podle jeho ustanovení § 57 platilo, že: „(1) Manžel může do šesti měsíců ode dne, kdy mu vzniknou důvodné pochybnosti o tom, že je otcem dítěte, popřít u soudu otcovství. Nejpozději však může popřít otcovství do tří let od narození dítěte. (2) Jestliže manžel pozbyl způsobilost k právním úkonům a tato nezpůsobilost vznikla před uplynutím popěrné lhůty, může

otcovství popřít jeho opatrovník, a to do šesti měsíců ode dne, kdy se dozví o narození dítěte, nebo věděl-li o jeho narození již dříve, do šesti měsíců po svém ustanovení.“ Podle § 59 odst. 2 zákona o rodině pak platilo, že: „Matka může do šesti měsíců od narození dítěte popřít, že otcem dítěte je její manžel. Ustanovení o popěrném právu manžela platí tu obdobně.“ Ustanovení § 62 zákona o rodině navíc stanovilo: „Vyžaduje-li to zájem dítěte, podá nejvyšší státní zástupce návrh na popření otcovství vůči otci, matce a dítěti, pokud lhůta stanovená pro popření otcovství některému z rodičů uplynula. (2) Je-li vzhledem ke všem okolnostem zřejmé, že muž považovaný za otce dítěte otcem není, a uplynula-li lhůta stanovená pro popření otcovství některému z rodičů, podá nejvyšší státní zástupce návrh na popření otcovství, ledaže zájem dítěte výjimečně vyžaduje, aby k popření otcovství nedošlo.“

24. Nové soukromé právo je však restriktivnější. Podle ustanovení § 785 odst. 1 věty první obč. zák. může „manžel (...) do šesti měsíců ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech zakládajících důvodnou pochybnost, že je otcem dítěte, které se narodilo jeho manželce, popřít své otcovství u soudu, nejpozději však do šesti let od narození dítěte“. Oprávnění k popření otcovství založeného první domněnkou dává obč. zák. i matce. Podle § 789 odst. 1 obč. zák. „matka může do šesti měsíců od narození dítěte popřít, že otcem dítěte je její manžel. Ustanovení o popření otcovství manželem platí obdobně“. Nikdo jiný však v případě první domněnky otcovství nemůže otcovství popřít. Odpadla i možnost nejvyššího státního zástupce podobný návrh podat. Jen v případě, že otcovství určilo souhlasné prohlášení rodičů (§ 779 obč. zák.), může soud i bez návrhu zahájit řízení o popření otcovství, jestliže to vyžaduje zřejmý zájem dítěte a mají-li být naplněna ustanovení zaručující základní lidská práva. Podmínkou je, že otec dítěte určený souhlasným prohlášením rodičů nemůže být jeho otcem. Soud v takovém případě zpravidla současně pozastaví výkon rodičovské odpovědnosti.

V. b) Obecné principy plynoucí z ústavního práva

25. Stěžovatel se ve své argumentaci opírá zejména o čl. 10 odst. 2 Listiny, který stanoví, že „každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života“. Odkazuje i na čl. 8 Úmluvy, podle něhož má „každý (...) právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydli a korespondence. 2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných“. Úmluva je jako mezinárodní lidskoprávní smlouva

součástí českého ústavního pořádku [viz nálezný sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)]. Článek 10 odst. 2 Listiny je třeba vykládat společně s paralelním čl. 8 Úmluvy a související judikaturou ESLP. České soudy přitom musí pracovat se širší normativní závazností judikatury ESLP, která se vztahuje nejen na rozhodnutí vůči České republice, ale i na rozhodnutí proti jiným smluvním státům Úmluvy. Povinnost zohledňovat judikaturu ESLP při vnitrostátní aplikaci Úmluvy je nejenom mezinárodněprávním závazkem České republiky, ale také vnitrostátně uloženou ústavní povinností plynoucí z čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy. To tím spíše, že Listina odpověď na řešení rozhodné právní otázky nedává (viz čl. 32 odst. 1 a čl. 41 odst. 1 Listiny), a je třeba ji hledat, kromě podústavních norem, právě v Úmluvě a její interpretaci.

26. Z judikatury ESLP plyne, že pojem „rodinného života“ ve smyslu čl. 8 Úmluvy se neomezuje pouze na rodiny založené na manželství. Může zahrnovat i další faktické vztahy. Biologický vztah mezi rodičem a dítětem bez jakýchkoliv dalších právních nebo faktických elementů, které by byly známkou blízkých osobních vazeb, však pod ochranu ustanovení čl. 8 nespádá (srov. rozsudek ve věci *L. proti Nizozemí* ze dne 1. 6. 2004 č. 45582/99, § 37). Aby byl určitý vztah nazván rodinným životem, zpravidla se vyžaduje, aby spolu dotčené osoby žily. Jen ve výjimečných případech mohou i jiné faktory nasvědčovat tomu, že vztah je dostatečně stálý, aby vedl k *de facto* rodinným vazbám (viz rozsudek *Kroon a ostatní proti Nizozemí* ze dne 27. 10. 1994 č. 18535/91, § 30, a *L. proti Nizozemí*, citováno výše, § 36).

27. ESLP ve své judikatuře nicméně dovodil, že zamýšlený rodinný život může výjimečně spadat do působnosti čl. 8 Úmluvy, obzvláště pokud nebyl doposud plně utvořen z důvodů, které nelze přičítat stěžovateli (viz rozsudek *Pini a ostatní proti Rumunsku* ze dne 22. 6. 2004 č. 78028/01 a 78030/01, § 143 a 146). Zejména tam, kde to vyžadují okolnosti, musí pojem rodinného života zahrnovat i potenciální vztah, který se může rozvinout mezi dítětem narozeným mimo rámec manželství a jeho biologickým otcem. Skutečnou existenci blízkých osobních vazeb lze v praxi zjistit na základě několika faktorů. Těmi jsou povaha vztahu mezi biologickými rodiči a prokazatelný zájem a oddanost otce vůči dítěti před jeho narozením i po něm (viz rozhodnutí o nepřijatelnosti ve věci *Nylund proti Finsku* ze dne 29. 6. 1999 č. 27110/95; ve věci *Nekvedavicus proti Německu* ze dne 19. 6. 2003 č. 46165/99; *L. proti Nizozemí*, citováno výše, § 36; a ve věci *Hülsmann proti Německu* ze dne 18. 3. 2008 č. 33375/03; srov. také rozsudek ve věci *Róžaňski proti Polsku* ze dne 18. 5. 2006 č. 55339/00, § 64).

28. ESLP k obdobným případům zdůrazňuje, že čl. 8 Úmluvy nechrání pouze rodinný, ale také soukromý život. Z přístupu orgánů Úmluvy tradičně plyne, že vztahy, které nespádají pod pojem rodinného života, obecně mohou spadat pod rozsah života soukromého (viz např. rozsudek

Znamenskaya proti Rusku ze dne 2. 6. 2005 č. 77785/01, § 27 s dalšími odkazy na příslušnou judikaturu). ESLP proto ve věcech určování nebo popírání otcovství opakovaně shledal, že určení právních vztahů muže a jeho právního nebo domnělého dítěte se může týkat jeho rodinného života, ale že tato otázka může zůstat otevřená, protože v těchto věcech je vždy nepochybně dotčen soukromý život muže ve smyslu čl. 8 Úmluvy. Ten zahrnuje důležité aspekty osobní identity jednotlivce (viz rozsudek ve věci *Rasmussen proti Dánsku* ze dne 28. 11. 1984 č. 8777/79, § 33, rozhodnutí o nepřijatelnosti ve věci *Nylund*, citováno výše; či ve věci *Yildirim proti Rakousku* ze dne 19. 10. 1999 č. 34308/96, a rozsudek ve věci *Backlund proti Finsku* ze dne 6. 7. 2010 č. 36498/05, § 37). Podle Ústavního proto lze i v této věci čl. 8 Úmluvy aplikovat.

29. Z čl. 8 Úmluvy pro stát neplnou jen negativní závazky spočívající v zákazu státu zasahovat do soukromého a rodinného života až na případy předvídané v čl. 8 odst. 2 Úmluvy. Plynou z něj také závazky pozitivní (viz rozsudek ve věci *Marckx proti Belgii* ze dne 13. 6. 1979 č. 6833/74, § 31; či rozsudek ve věci *X a Y proti Nizozemsku* ze dne 26. 3. 1985 č. 8978/80, § 23). Ty v konkrétních okolnostech mohou od státu vyžadovat i aktivní konání, např. v podobě přijetí legislativy, která umožní efektivní realizaci soukromého a rodinného života jednotlivce (viz Bartoň, M. a kol. *Základní práva*. 1. vyd. Praha : Leges, 2016, s. 61). Například v uvedené věci *Marckx* ESLP shledal porušení pozitivního závazku státu, protože belgická legislativa neuznávala nemanželské dítě jako součást matčiny rodiny, a tudíž znemožňovala takovému dítěti „vést normální rodinný život“ (viz *Marckx*, citováno výše, § 31 a 36). Jak ovšem ve své judikatuře ESLP mnohdy upřesňuje, hranici mezi pozitivními a negativními závazky státu nelze přesně definovat (viz např. rozsudek ve věci *Von Hannover proti Německu* ze dne 24. 6. 2004 č. 59320/00, § 57). ESLP se proto často omezí pouze na konstatování, že principy posuzování porušení Úmluvy jsou v obou případech podobné (viz např. rozsudek ve věci *Nunez proti Norsku* ze dne 28. 6. 2011 č. 55597/09, § 69). V obou kontextech je totiž hlavní nutnost dosažení spravedlivé rovnováhy mezi soupeřícími zájmy (viz rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Odièvre proti Francii* ze dne 13. 2. 2003 č. 42326/98, § 40). Stěžovatel se v této věci dovolává právě splnění pozitivního závazku, který spatřuje v aktivním konání státu v podobě jeho zápisu do matriky jako skutečného otce nezletilé. Ústavní soud proto projednávanou věc posuzuje zejména perspektivou pozitivních závazků plynoucích z čl. 8 Úmluvy.

30. Poznatky k aplikaci pozitivních závazků poskytuje též komentářová literatura: „V případech pozitivních závazků se analyza, zda stát porušil své závazky pod čl. 8, zužuje v zásadě do jednoho kroku. Stěžovatel namítne, že stát neochránil jeho právo pod čl. 8, tedy nesplnil nějaký svůj pozitivní závazek, a Soud poté zkoumá, zda takový pozitivní závazek pod čl. 8

existuje. Přitom porovnává na jedné straně zájmy stěžovatele, jednotlivce, a na druhé straně opačný zájem společnosti, tedy zátěž, kterou by takový pozitivní závazek pro stát, potažmo pro společnost jako celek, přinesl. Jde tedy o jisté poměrování protichůdných zájmů podobně poslednímu kroku testu proporcionality při zkoumání negativních závazků. (...) Z hlediska váhy individuálního zájmu je nejpodstatnějším faktorem důležitost požadovaného konání pro stěžovatelův zájem pod čl. 8 (tedy např. soukromý život). Šance, že bude pozitivní závazek shledán, stoupá, čím víc je požadované konání pro stěžovatelův zájem pod čl. 8 důležité. Jak bylo již řečeno, toto poměrování připomíná poměrování při posuzování proporcionality pod posledním krokem analýzy negativních závazků pod čl. 8. Na rozdíl od analýzy negativních závazků, kdy Soud poměřuje zásah do již ustanoveného práva oproti obecnému zájmu, zde jde o rozhodování o samotném obsahu práva pod čl. 8 odst. 1 EÚLP V obou případech však na mysli vah vstupují veškeré okolnosti daného případu. Proto také jakékoli generalizace nejsou jednoduché a posuzování existence pozitivního závazku, stejně tak jako „nezbytnost v demokratické společnosti“ u negativních závazků, je třeba činit na základě konkrétních skutkových okolností.“ (viz Kmec, J., Kosář, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 884–886).

31. Judikatura ESLP je ve vztahu k problematice určování či popírání otcovství poměrně bohatá. S jejími obecnými principy lze pracovat nezávisle na tom, k jaké konkrétní domněnce otcovství se vztahují. Povahu střetu právem vytvořeného („fiktivního“) vztahu a vztahu „reálného“/biologického je ve všech případech stejná. Štrasburský soud prakticky vždy zdůrazňuje, že výběr prostředků k zajištění souladu s čl. 8 Úmluvy v oblasti vztahů jednotlivců mezi sebou je v zásadě záležitostí, která spadá do prostoru posuzovací volnosti smluvních států Úmluvy. Existují různé způsoby, jak zajistit respektování soukromého života, a povaha povinnosti státu bude záviset na konkrétních okolnostech soukromého života v dané věci (viz *Odièvre*, citováno výše, § 46).

32. V rozsudcích *Ahrens a Kautzor proti Německu* (rozsudky ze dne 22. 3. 2012, stížnosti č. 45071/09 a 23338/09) pak ESLP zmínil, že v členských státech existuje určitá tendence ve prospěch možnosti pro domnělého biologického otce zpochybnit otcovství právního otce. Zdá se však, že neexistuje ustálená shoda, která by zúžila prostor pro posuzovací volnost státu v této otázce (srov. také rozsudek ve věci *Chavdarov proti Bulharsku* ze dne 21. 12. 2010, stížnost č. 3465/03, § 47 až 48). ESLP vyzdvihuje právo na kontakt biologického rodiče s dítětem, který vyžaduje přísnou kontrolu, protože s sebou nese nebezpečí, že rodinné vztahy mezi malým dítětem a rodičem budou fakticky omezeny (viz rozsudek ve věci *Görgülü proti*

Německu ze dne 26. 2. 2004, stížnost č. 74969/01, § 41 až 42, a *Anayo*, citováno výše, § 66).

33. V rozsudku *Ahrens* pak ESLP výslovně shrnul základní východisko své judikatury, které lze aplikovat i v této věci: „Čl. 8 Úmluvy musí být vykládán tak, že ukládá členským státům závazek zkoumat, zda je v nejlepším zájmu dítěte umožnit jeho biologickému otci založit mezi nimi vztah, např. prostřednictvím přiznání práva na styk. V souladu s tím však také platí, že biologický otec nesmí být zcela vyloučen ze života svého dítěte, ledaže jsou zde k tomu důležité důvody vyplývající z nejlepšního zájmu dítěte. To ale automaticky neznamená povinnost založit biologickému otci právo napaadat status otce právního. Tento závazek nelze dovést ani z dosavadní judikatury Soudu“ (§ 74). Obdobně ve věci *Marinis proti Řecku* (rozsudek ze dne 9. 10. 2014, stížnost č. 3004/10) ESLP opětovně zdůraznil, že z čl. 8 Úmluvy nelze obecně dovést právo domnělého biologického otce, aby mohl popřít otcovství matrikového otce, a stát se tak „právním“ otcem namísto něj. Tato linie judikatury ESLP zmiňuje závěry staršího rozhodnutí ve věci *Nylund*, podle kterého tzv. první domněnka otcovství staví na právní jistotě a bezpečí rodinných vztahů. Proto je podle ESLP obecně odůvodněné, pokud vnitrostátní soudy přisuzují větší váhu zájmům dítěte a rodiny, v níž dítě žije, než stěžovatelu požadavku na určení „biologické pravdy“ (srov. *Marinis*, citováno výše, § 70).

34. Důležitou roli pro projednávanou věc pak hraje i rozsudek ve věci *Anayo proti Německu* (rozsudek ze dne 21. 12. 2010, stížnost č. 20578/07). Německé soudy odmítly povolit panu Anayo, který byl biologickým otcem dvojčat, přístup k jeho dětem, protože k nim neměl sociální a rodinný vztah. ESLP německým soudům vytkl, že ve věci takto rozhodly, aniž by posoudily, zda by kontakt mezi dvojčaty a stěžovatelem byl v nejlepším zájmu dětí. Podle ESLP německé soudy nedokázaly spravedlivě vyvážit konkurující si práva. Vzhledem k tomu, že důvody pro znemožnění kontaktu pana Anayo s jeho dětmi nebyly „dostačující“, shledal porušení čl. 8 (viz *Anayo*, citováno výše, § 67–73).

35. Věci *Anayo* se podobal rozsudek ve věci *Schneider proti Německu* (rozsudek ze dne 15. 9. 2011, stížnost č. 17080/07). ESLP zde opět dospěl k závěru o porušení čl. 8 Úmluvy. Vytkl vnitrostátním soudům, že nezkoumaly, zda za konkrétních okolností případu nebyl styk stěžovatele s dítětem v jeho nejlepším zájmu. Také blíže neposoudily, zda stěžovatelovy zájmy skutečně nemohly převážit nad zájmy právních rodičů dítěte. Nezabývaly se ani důvody, proč stěžovatel neměl možnost vyvinout sociální a rodinné vazby, přičemž to mohly být praktické důvody, které mu v tom bránily. ESLP konstatoval, že „s ohledem na realitu rodinného života v 21. století (...) není přesvědčen, že nejlepší zájem dětí žijících se svým právním otcem, ačkoliv mají jiného biologického otce, může být opravdu

určován obecnou právní domněnkou“. Rodinný život podle ESLP může nabývat mnoha podob, proto je nezbytné prošetřit konkrétní okolnosti každého případu (viz § 100 rozsudku).

36. Uvedený rozsudek *Schneider* tak v těchto otázkách navázal na starší rozsudek *Kroon a ostatní proti Nizozemí* (rozsudek ze dne 27. 10. 1994 č. 18535/91), ve kterém ESLP – v obecně rovině dosti kontroverzně – uvedl, že „respekt k ‚rodinnému životu‘ vyžaduje, aby biologická a sociální realita převážila nad právní domněnkou, která (...) jde proti zjištěným skutečnostem a přáním zúčastněných osob, přičemž prospěch z ní ve skutečnosti nemá nikdo.“ (viz § 4 rozsudku; obdobně viz rozsudek ve věci *Paulík proti Slovensku* ze dne 10. 10. 2006 č. 10699/05, § 46). A například ve věci *Kruškovič proti Chorvatsku* (rozsudek ze dne 21. 6. 2011 č. 46185/08) ESLP hovoří o tom, že muži, kteří nemají jakoukoliv možnost ovlivnit své otcovství, mají „životně důležitý zájem, chráněný Úmluvou, na zjištění biologické pravdy o důležitém aspektu jejich soukromého a rodinného života a jejím uznání ze strany práva“ (viz § 34 rozsudku).

37. Komentářová literatura také kritizuje judikaturu ESLP dávající přednost stabilitě vztahů dítěte před jeho reálnými biologickými vztahy: „I když Soud v řadě případů shledal porušení čl. 8, lze poznamenat, že někdy přidává až příliš váhy zájmu právní jistoty oproti souladu právní fikce s realitou. Přitom převážení zájmu dítěte v daných případech je pochybné. Jistěže dítě má zájem na tom, aby jej někdo vyživoval, tedy zde např. platil alimenty. Není však vůbec jasné, proč by tak měla činit osoba, která rodičem dítěte není. V zásadě pak dochází k tomu, že se na základě nějakých domněnek vybere z populace jedna osoba, která bez ohledu na nějakou vazbu k dítěti je odpovědná za jeho výživu.“ (viz Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 937).

38. Lze nicméně obecně shrnout, že z judikatury ESLP nevyplývá povinnost umožnit domnělému otci zpochybnit otcovství matrikového otce založené první domněnkou otcovství. Státům se v těchto otázkách s odkazem na absenci konsenzu mezi evropskými zeměmi ponechává širší míra posuzovací volnosti. Pokud se pohlédne na střet „fikce“ s „realitou“ obecněji a vezme se v potaz širší judikatura k otázkám určení a popírání otcovství (a tedy i zbylým domněnkám otcovství), nevznávají závěry ESLP ve prospěch biologického otce. Plyne z ní však, že ESLP zkoumá otázky udržování vztahů mezi biologickým otcem a jeho dítětem a vede státy k tomu, aby sledovaly, zda je či není takováto možnost v nejlepší zájmu dítěte.

39. Ústavní soud musel v konkrétních okolnostech této věci pečlivě vážit, zda v případě stěžovatele nedošlo k porušení pozitivních závazků z čl. 8, jejichž splnění se stěžovatel dovolává. Musel přitom vzít v úvahu,

vedle akcentu na právní jistotu (viz bod 33 a rozsudek *Ahrens*), další faktory plynoucí z judikatury ESLP, kterými jsou zejména povaha vztahu mezi biologickými rodiči a prokazatelný zájem otce o dítě před jeho narozením i po něm (viz body 34 až 38 výše).

V. c) Obecné principy plynoucí ze srovnání s jinými členskými zeměmi Evropské unie

40. Ústavní soud vyšel též z materiálu svého analytického odboru – analýzy přístupu některých (srovnatelných) členských států Evropské unie k otázce určování, resp. popírání otcovství založeného jeho první domněnkou. Z přehledu právních úprav patnácti zemí Evropské unie vyplývá, že právní řády sedmi zemí (Bulharsko, Chorvatsko, Maďarsko, Nizozemsko, Polsko, Rakousko, Slovensko) nepřiznávají žádné soukromé osobě mimo manžela či dítě aktivní legitimaci k určení/popření otcovství založeného první domněnkou otcovství. Naopak právní řády dalších sedmi zemí přiznávají za přesně vymezených podmínek aktivní legitimaci k určení/popření otcovství i domnělému otci (Francie, Finsko, Litva, Lotyšsko, Německo, Rumunsko, Slovinsko). V některých zemích je k podobnému kroku aktivně legitimováno státní zastupitelství, opatrovník nebo orgán sociální péče (Francie, Litva, Polsko, Švédsko). Z analýzy mj. vyplynulo, že v žádné z vybraných zemí není aktivní legitimace k popření otcovství vymezena tak úzce jako v České republice, kde ji mají jen matrikoví rodiče (viz body 22 až 24 výše).

41. Naše soukromé právo se hlásí ke střeoevropské právní tradici. Za srovnání proto stojí pohled do německého a zejména rakouského soukromého práva, jako nám příbuzným a v soukromém právu „nejbližším“ právním řádům (viz Horák, O. Dějiny kodifikace soukromého práva v českých zemích. In Melzer, F., Těgl, P. a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1–117. Praha : Leges, 2013, s. XLVII–L). V německém soukromém právu popírání otcovství (*Vaterschaftsanfechtung*) upravuje § 1600 a násl. občanského zákoníku (BGB), který upravuje i okruh aktivně legitimovaných osob. Popírat otcovství podle něj mohou následující osoby: muž; jehož otcovství je dáno domněnkou otcovství dle § 1592 odst. 1 a 2 a § 1593 BGB; muž, který pod přísahou tvrdí, že měl s matkou pohlavní styk v období možného početí; matka dítěte; dítě; a státní orgán příslušný k popírání otcovství dle § 1592 odst. 2 BGB.

42. Biologický otec neměl podle původní právní úpravy občanského zákoníku (platné a účinné do 30. 4. 2004) vůbec právo otcovství popírat. Na základě novely BGB, která reflektovala závěry vyslovené v judikatuře Spolkového ústavního soudu (usnesení Spolkového ústavního soudu sp. zn. 1 BvR 1493/96 ze dne 9. 4. 2003), však biologický otec aktivní legitimaci k podání žaloby na popření otcovství získal. Jedná se však pouze

o omezené oprávnění k popírání otcovství (tzv. *begrenzte Anfechtungsbe-
rechtigung*, viz Prütting, H., Wegen, G., Weinreich, G. Bürgerliches
Gesetzbuch (BGB) Kommentar. 5. vyd. Luchterhand Verlag, 2010, s. 2302).
Omezují ho tři taxativní předpoklady. Navrhovatel musí (1) čestně prohlá-
sit, že měl s matkou pohlavní styk v období možného početí (§ 1600 odst. 1
bod 2 BGB). (2) Mezi dítětem a jeho právním otcem nesmí existovat žádné
sociálně-rodinné pouto (§ 1600 odst. 2 BGB). A konečně (3) navrhovatel je
pokrevním (biologickým) otcem dítěte (§ 1600 odst. 2 BGB). Pravomocné
rozhodnutí o popření otcovství ve prospěch biologického otce podle § 1600
odst. 2 BGB obsahuje zároveň výrok o určení jeho otcovství. Izolovaný ná-
vrh na určení biologického otcovství, resp. ryze genetického příbuzenství,
bez statusových a právních konsekvencí, je podle § 1600d BGB nepřipustný
(viz Prütting, H., Wegen, G., Weinreich, G., citováno výše, s. 2308).

43. Spolkový ústavní soud (dále jen „BVerfG“) ve svém rozhodnutí
sp. zn. 1 BvR 1154/10 ze dne 4. 12. 2013 posuzoval věc, ve které byla zamít-
nuta žaloba na popření otcovství kvůli existenci sociálně-rodinného pouta
mezi dítětem a jeho právním otcem. Konstatoval, že pouze omezené oprá-
vnění biologického otce k popírání otcovství je ústavně konformní. Uvedl, že
je zcela v souladu s rodičovskými právy ve smyslu čl. 6 odst. 2 Základního
zákona (dále jen „GG“), pokud ochrana existující právně-sociální rodiny
vylučuje biologického otce z popírání otcovství. To platí, i pokud domnělý
biologický otec namítá, že právě v době porodu a v měsících po porodu si
s dítětem vybudoval silné sociálně-rodinné pouto. V takovém případě mu
však náleží právo na styk s dítětem odvozené z čl. 6 odst. 1 GG. BVerfG
v tomto kontextu odkázal též na judikaturu ESLP, podle které je zcela
na uvážení jednotlivých smluvních států, zda biologickému otci umožní
popření otcovství za účelem zjištění, zda je právní otcovství v souladu s rolí
sociálního otcovství.

44. Biologickému otci by však neměla být zcela odňata možnost
na určení otcovství, resp. možnost podílet se na životě dítěte, pokud je to
v zájmu dítěte. To však v sobě neobsahuje závazek ani povinnost umožnit
biologickému otci popřít status (jiného) právního otce či samostatný nárok
na určení/uznání biologického otcovství. To podle BVerfG nevyplývá ani
z judikatury ESLP. V loňském roce také o otázkách relevantních pro projed-
návanou věc rozhodoval Vrchní zemský soud v Hammu (OLG Hamm).
Ve svém usnesení sp. zn. 12 UF 244/14 ze dne 11. 2. 2016 potvrdil rozhodnutí
nalézacího soudu v Münsteru ve sporu o popření otcovství, který rozhodl,
že biologický otec může úspěšně popřít otcovství právního otce, pokud
právní otec netvoří s dítětem sociální rodinu. Neexistuje tak mezi nimi zá-
konem chráněné sociálně-rodinné pouto ve smyslu § 1600 BGB.

45. V Rakousku je otázka určování, resp. popírání otcovství upravena
v § 144 a násl. Všeobecného občanského zákoníku (dále jen „ABGB“).

V reakci na derogační rozhodnutí Ústavního soudního dvora (dále též jen „VfGH“) došlo v roce 2004 k rozšíření okruhu osob aktivně legitimovaných k popření otcovství. Aktivní legitimaci nově získalo samotné dítě jakožto nejdůležitější účastník daného právního vztahu (blíže viz rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 28. 6. 2003 sp. zn. G78/00). V současnosti aktivní legitimace k popření otcovství manžela matky svědčí v souladu s § 151 odst. 2 ABGB pouze manželu matky a samotnému dítěti. Biologickému otci svědčí teoreticky jediná možnost podle § 147 odst. 2 ABGB. Ten upravuje situaci, pokud muž uznává otcovství dítěte, které již právního otce má (např. podle první domněnky). V tu chvíli je však nutná součinnost dalších zúčastněných v podobě souhlasu dítěte (zastoupeného ustanoveným opatrovníkem) a jeho matky (příp. pouze dítěte, je-li svéprávné; blíže viz Koziol, H., Bydlinski, P., Bollenberger, R. Kurzkommentar zum ABGB. 4. přepracované vyd. Wien : Verlag Österreich, 2014, s. 85–86, bod 2; s. 95, bod 3). Biologický otec tedy není oprávněn domáhat se svých práv proti vůli ostatních zúčastněných osob.

46. Citovaný komentář vychází z principů vyslovených ve zmíněném rozhodnutí VfGH a danou úpravu nepovažuje z ústavněprávního hlediska za problematickou. Odkazuje přitom zejména na čl. 8 Úmluvy a judikaturu ESLP, z níž dovozuje primární důraz na nejlepší zájem dítěte. Ten je v podobných situacích spojován s vazbami na skutečně existující, sociální rodinu, která nesmí požívat menší ochrany než rodina v biologickém smyslu slova. Tomuto zájmu na zachování známého a stabilního prostředí dítěte proto musí právo biologického otce na jeho rodinný život zpravidla ustoupit. Nelze totiž připouštět zásahy státu (prostřednictvím přiznání práv biologickému, neprávnímu otci) do existujících rodinných vztahů a vazeb proti vůli všech zúčastněných. Jako jediný hypotetický příklad protiústavnosti dané úpravy uvádí komentář situaci, ve které by dítě fakticky nemělo žádné sociální vazby na matku a jejího manžela (právního otce), a naopak by žilo se svým biologickým otcem, ke kterému by však v důsledku dané právní úpravy nebylo v žádném právním poměru. Takový případ nicméně před rakouskými soudy dosud řešen nebyl (viz Koziol, H., Bydlinski, P., Bollenberger, R., citováno výše, s. 85–86, bod 2; s. 92, bod 1).

47. Ústavnost rakouské právní úpravy určování a popírání otcovství VfGH v nedávné době posuzoval. Shledal ji jako ústavně souladnou (viz rozhodnutí sp. zn. G 494/2015-15 ze dne 13. prosince 2016). VfGH upozornil, že § 187 ABGB sice přiznává dítěti i rodičům právo na osobní kontakt, toto ustanovení však vychází z předpokladu právního statusu rodičovství. Může však být v zájmu dítěte, aby se stýkalo i s jinými osobami, ke kterým má zvláštní vztah. Aktivní legitimace pro podání návrhu podle napadeného ustanovení proto byla rozšířena i na třetí osobu, kterou může za určitých okolností být i biologický, leč neprávní otec dítěte. Nejprve se však zkoumá,

zda by takový styk byl v zájmu dítěte. Teprve poté může dojít ke zjišťování biologického otcovství. Otázka určování/popírání právního otcovství tím není dotčena. VfGH odkázal na bohatou judikaturu ESLP a konstatoval, že otázka určování otcovství je ponechána volné úvaze a politickému rozhodnutí smluvních států Úmluvy. VfGH proto uzavřel, že zákonodárce napadenou úpravou sledoval legitimní cíl ochrany nejlepšího zájmu dítěte a nevybočil z intencí čl. 8 odst. 2 Úmluvy. Nastolený stav přiměřeně omezuje práva domnělého biologického otce, chráněná čl. 8 Úmluvy ve prospěch ochrany nejlepšího zájmu dítěte a existujících sociálně-rodinných vztahů mezi matkou, dítětem a právním otcem. Ty taktéž požívají ochrany čl. 8 Úmluvy.

V. d) Aplikace obecných principů na projednávanou věc

48. Stěžovatel namítá, že obecné soudy neochránily jeho právo na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy, a nesplnily tím pozitivní závazek, který z uvedeného ustanovení Úmluvy plyne. Ústavní soud proto nyní musí zkoumat, zda takový pozitivní závazek podle čl. 8 existuje. Přitom porovnává na jedné straně zájmy stěžovatele a na druhé straně opačný zájem společnosti. Zájmem stěžovatele je zejména popření otcovství matrikového otce a právní uznání jeho biologického otcovství. Protichůdným zájmem společnosti jako celku, který obecné soudy vedené podústavní úpravou v občanském zákoníku upřednostnily, je ochrana existující právně-sociální rodiny.

49. Projednávaná věc je výjimečná svými skutkovými okolnostmi, jejichž mnohé faktory (včetně barvy pleti stěžovatele a nezletilé) nasvědčují tomu, že stěžovatel je biologickým otcem dítěte. Z výše citované judikatury ESLP a popsané komparace právních úprav nicméně nelze dovodit, že by z čl. 8 Úmluvy plynul pozitivní závazek, aby byl jako matrikový otec zapsán. Stát podle většinové linie judikatury ESLP nemá povinnost umožnit domnělému otci zpochybnit otcovství matrikového otce založené první domněnkou. ESLP přísněji zkoumá až udržování vztahů mezi biologickým otcem a jeho dítětem v závislosti na nejlepším zájmu dítěte. Ochrana existující právně-sociální rodiny jako zájem převyšující biologickou fakticitu plyne i z nám blízkých právních řádů Německa a Rakouska. Tamější ústavní soudy taktéž judikovaly, že právo na respektování soukromého a rodinného života nedává biologickým otcům nárok na zápis do matriky namísto dosavadního matrikového otce. I v konkrétních okolnostech projednávané věci proto nelze dojít k závěru, že by pozitivní závazek umožnit stěžovateli popření otcovství právního otce existoval.

50. Ústavní soud nemůže ztratit ze zřetele principy dělby moci mezi institucemi státu a ve své rozhodovací činnosti ctí v tomto ohledu princip sebeomezení. Ve vztahu k legislativním aktům se tato zdrženlivost

projevuje jeho nezasahováním do věci, které by měl primárně řešit demokraticky zvolený zákonodárce [viz např. náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/14 ze dne 20. 12. 2016 (N 246/83 SbNU 793; 73/2017 Sb.), bod 85]. Ústavní soud proto nemůže sám do práva na respektování soukromého života „dopsat“ ústavní nárok, o který se stěžovatel domněle opírá. Z toho důvodu nemůže ani do občanského zákoníku „doplnit“ aktivní legitimaci stěžovatele k podání popěrné žaloby. Stěžovatel jednoduše požaduje po státu konání, které z jinak ústavně zaručeného práva na respektování soukromého a rodinného života neplyne.

51. Ústavní stížnost míří proti rozhodnutím obecných soudů, které rozhodovaly o žalobě stěžovatele na určení otcovství. Otcovství k nezletilé však rozřešila první domněnka. Obecné soudy proto podle Ústavního soudu rozhodly správně o nedůvodnosti žaloby stěžovatele. Ten k prosazení svých práv nenalezl vhodný procesní prostředek. Smyslem a účelem určení otcovství je totiž zacelení chybějícího právního vztahu mezi dítětem a mužem, kterého právo považuje za jeho otce (viz § 783 obč. zák.). Jak uvedl krajský soud, v rodinné listě by musel chybět údaj o otci nezletilé. V projednávané věci však nechyběl. Určení otcovství k nezletilé by tak připadalo v úvahu pouze v případě jeho předchozího popření. Ze stěžovatelovy ústavní stížnosti ostatně mezi řádky plyne, že mu o popření otcovství právního otce také jde. Patrně s vědomím chybějící aktivní legitimace však stěžovatel takovou žalobu na popření otcovství nepodal.

52. Ústavní soud tedy v této konkrétní věci nemůže obecným soudům nic vytknout. Oba soudy ve vymezeném procesním rámci správně aplikovaly podústavní soukromé právo a zabývaly se i nad rámec odůvodnění dalšími procesními možnostmi stěžovatele. Opřely se o skutečnost, že otcovství v této věci nebylo popřeno a návrh na jeho popření ani nikdo v zákonem stanovené lhůtě nepodal. Ve vztahu k napadeným rozhodnutím okresního a krajského soudu je proto ústavní stížnost nedůvodná. Ústavní soud navíc nemůže přehlédnout mravní rozměr celé věci, na který ostatně upozornil ve svém rozsudku i soud prvního stupně. Stěžovatel si byl od počátku vědom toho, že je matka nezletilé provdána za jiného muže, a pokud by porodila dítě, že se jeho otcem stane její manžel.

53. Tato věc nicméně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Může mít dopad na další jednotlivce, kteří se ocitnou ve stejné pozici jako on. Při srovnání s německým a rakouským soukromým právem se v obecné rovině jeví okruh aktivně legitimovaných osob k podání přinejmenším popěrné žaloby jako nepřiměřeně úzký. Zákonodárce by proto měl zvážit, zda mezi aktivně legitimované subjekty nezařadí alespoň dotčené dítě jakožto nejdůležitějšího účastníka daného právního vztahu (po rakouském vzoru) nebo ještě lépe za předem stanovených podmínek i muže, který o sobě tvrdí, že je biologickým otcem (po německém vzoru). Tím by lépe zohlednil

standard ochrany soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy. Ústavní soud má přes výše uvedené závěry pochybnosti, zda česká právní úprava spravedlivě upravuje zájmy biologických otců, zájem na jistotě právního postavení dítěte a obecně jeho nejlepší zájem.

54. Případný postup II. senátu Ústavního soudu podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu a podání návrhu plénu Ústavního soudu na zrušení § 785 a 789 obč. zák., který by se inspiroval výše citovanými staršími rozhodnutími ústavních soudů Německa a Rakousku, která vedla k novelizacím v tamějším soukromém právu, však v této věci nepřipadal v úvahu. II. senát Ústavního soudu vzhledem ke skutkovým okolnostem této věci předmětná ustanovení přímo neaplikuje. Aby mohl podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zpochybnit ústavnost konkrétního zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, a věc předložit plénu Ústavnímu soudu, je nezbytná jeho reálná aplikace, a nikoli jen jeho hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti (srov. analogicky např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 29/13 ze dne 1. 4. 2014; dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). Proto se Ústavní soud uchýlil alespoň k výše uvedenému apelu na zákonodárce.

55. II. senát Ústavního soudu totiž sdílí myšlenku, že by se biologickým vazbám mezi rodiči a dětmi měla přiznat větší váha. Jak uvádí Eliška Wagnerová v biografické knize Tomáše Němečka (Padni komu padni – Život a případy Elišky Wagnerové. Praha : Leges, 2014): „O respektu k biologické rodině mluví už antická dramata. Víme, co postihlo Oidipa proto, že neznal pravé rodiče.“ (s. 65). Daná pasáž uvedené knihy se týká nálezu sp. zn. II. ÚS 568/06 ze dne 20. 2. 2007 (N 33/44 SbNU 399), ve kterém byla Eliška Wagnerová soudkyní zpravodajkou. V uvedené knize k němu dodala: „Musíte se přiklonit k nějakému pravidlu, proto jsme při kolizi dvou rodin dali přednost biologickému poutu, (...) marná sláva, člověk je tvor jak racionální, tak animální. Pouto, které vzniká zrozením dítěte, se má proto chránit jako cosi ryzího a nefalšovaného. Soudy se nemají snažit ho předělat, ale respektovat.“ (s. 69 citované knihy). Tento náleze se týká úpravy styku dítěte s jeho původním matrikovým otcem, jehož otcovství bylo později popřeno. Skutkově se proto odlišuje od projednávané věci. Ale nosný princip, který je zde zmíněn, je hoden inspirace – obzvláště s ohledem na skutečnost, že jej současná právní úprava dostatečně nezohledňuje.

56. Nedojde-li k revizi okruhu aktivně legitimovaných osob k podání popěrné žaloby v případě určení otcovství podle první domněnky, zůstává podstatnou otázkou možností kontaktu biologického otce s dítětem, k jehož otcovství se tento hlásí. Jak nepochybně plyne z výše shrnuté judikatury ESLP, čl. 8 Úmluvy ukládá členským státům závazek zkoumat, zda je v nejlepším zájmu dítěte umožnit jeho biologickému otci založit vztah mezi nimi, např. prostřednictvím přiznání práva na styk. Biologický otec nesmí být zcela vyloučen ze života svého dítěte, ledaže jsou zde k tomu

důležité důvody vyplývající z nejlepšího zájmu dítěte (viz body 32 až 35 výše).

57. Ustanovení, o něž lze opřít možnost (domnělého) biologického otce stýkat se s dítětem, o němž tvrdí, že je jeho, představuje § 927 obč. zák. Podle něj platí: „Právo stýkat se s dítětem mají osoby příbuzné s dítětem, ať blíže či vzdáleně, jakož i osoby dítěti společensky blízké, pokud k nim dítě má citový vztah, který není jen přechodný, a pokud je zřejmé, že by nedostatek styku s těmito osobami pro dítě znamenal újmu. Také dítě má právo se stýkat s těmito osobami, pokud tyto osoby se stykem souhlasí.“ Jeden z komentářů k tomuto ustanovení občanského zákoníku varuje, že dostává domnělé otce do jisté „pasti“: „Do střetu se zde dostává konstrukce § 771, který příbuzenství váže na pokrevní pouto, a právní regulace rodičovství, která za příbuzné považuje i osoby, které pokrevní pouto k dítěti ve skutečnosti nemají. Putativní otec (...) nemůže iniciovat řízení o popření otcovství, ve kterém by eventuálně docílil potvrzení svých pokrevních vazeb k dítěti prostřednictvím znaleckého dokazování, a následně ani podat návrh na přiznání styku s dítětem.“ (viz Šínová, R., citováno výše, s. 951). Jako řešení tento komentář nabízí připuštění žaloby domnělého otce směřující toliko k deklaraci jeho pokrevního pouta k dítěti. Naléhavý zájem na připuštění této žaloby by bylo vždy nezbytné poměřovat s přihlédnutím k nejlepšímu zájmu dítěte a již existujícím sociálním vazbám.

58. Návrh na určení příbuzenství podle ustanovení § 771 obč. zák., na který by v případě úspěchu mohl navazovat návrh na určení styku podle § 927, by i podle Ústavního soudu byl vhodnou cestou pro domnělé biologické otce dětí, u nichž otcovství určila ve prospěch jiného muže první domněnka. Navíc by tím byly splněny i „tvrdíší“ požadavky judikatury ESLP, který již styk biologického otce se svým dítětem bere v těchto případech jako zásadu, ze které mohou existovat výjimky motivované nejlepším zájmem dítěte. Jak stěžovatel v této věci, tak i každý další domnělý otec by měli právě vymezenou cestu k dispozici. Stěžovatel ostatně v projednávané věci v řízení před okresním soudem tvrdil, že nechce nijak rozbíjet „právní“ rodinu, jen se s nezletilou chce stýkat.

59. Druhou možností, která je spíše jen otázkou jiného procesního řešení, by také mohlo být přímé podání návrhu podle § 927 obč. zák. Jiný komentář občanského zákoníku k tomuto ustanovení o styku osob příbuzných dítěti uvádí: „Evropský soud pro lidská práva (...) posílil práva biologického otce, když mu přiznal právo na styk i v situaci, kdy otec neměl možnost rodinné pouto k dítěti vytvořit, ačkoliv měl zájem část péče o dítě převzít a vytvořit si citový vztah k dítěti. (...) je rozhodující zájem biologického otce a to, že důvody, proč nedošlo k vytvoření rodinného vztahu, biologický otec nemůže ovlivnit. V případě, že dítě nemá vytvořenou rodinnou vazbu k biologickému otci, dle českého práva není možné soudně styk

stanovit. Pokud by taková možnost byla připuštěna, bylo by nutné v řízení o určení styku posuzovat i fakticitu tvrzení o biologickém otcovství.“ [viz Westphalová, L. § 927 - Styk dítěte s jinými osobami než rodiči. In Hrušáková, M., Králíčková, Z., Westphalová, L. a kol. Občanský zákoník II. Rodinné právo (§ 655–975). Komentář. Praha : C. H. Beck, 2014. s. 1174]. Komentář tedy vybízí k tomu, aby se otázka příbuzenství podle § 771 obč. zák. řešila již přímo v rámci řízení o návrhu podle § 927 obč. zák., který domnělý otec podá za účelem získání alespoň stykových práv.

60. Ústavní soud shrnuje, že ústavní stížnost stěžovatele není v této konkrétní věci důvodná. Obecné soudy postupovaly ústavně souladně, pokud zamítly stěžovatelův návrh na určení otcovství. To bylo určeno v souladu s ustanovením § 776 obč. zák., který nevyvolává žádné ústavněprávní problémy. Obecné soudy jej aplikovaly ústavně konformním způsobem. Vzhledem k tomu, že tento případ ale představuje modelovou situaci postavení domnělých biologických otců v českém právu, vyslovil se Ústavní soud k tvrdosti zákonných mantinelů jejich statusu. Vyzval zákonodárce k revizi okruhu aktivně legitimovaných osob k podání návrhu na popření otcovství, je-li toto otcovství založeno první domněnkou.

61. Zdůraznil též, že pro splnění požadavků plynoucích z judikatury ESLP musí mít domnělí biologičtí otcové možnost dosáhnout alespoň styku s dítětem, o němž tvrdí, že je jejich. Mohou proto podat návrh na určení příbuzenství (§ 771 obč. zák.) a po určení příbuzenství se mohou obrátit na soud s návrhem podle § 927 obč. zák. za účelem realizace stykových práv příbuzného. Druhou možností řešení postavení domnělých otců je i přímé podání návrhu podle § 927 obč. zák. Otázka příbuzenství by se v takovém případě mohla řešit přímo v tomto řízení, které by díky tomu bylo hospodárnější.

62. Právní úprava určování rodičovství stojí na silném akcentu právní jistoty. Ústavní soud v této svým dosahem statusové věci nemůže jít tak daleko, aby zastoupil zákonodárce. Skutkové okolnosti této věci, jakkoli výjimečné, nebyly takového rázu, aby dal Ústavní soud výjimečně průchod individuální spravedlnosti *contra verba legis* [viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.); či Melzer, F. Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 213–222].

VI. Závěr

63. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by napadená rozhodnutí Okresního soudu v Nymburce a Krajského soudu v Praze vedla k porušení základních práv stěžovatele. Ústavní stížnost proto zamítl (§ 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Vzhledem k tomu, že

II. ÚS 3122/16

č. 80

nebylo důvodu očekávat další objasnění věci, učinil tak bez nařízení ústního jednání (§ 44 téhož zákona).

Č. 81

K doručování stejnopisu odvolání proti usnesení o nařízení předběžného opatření

Nedoručení stejnopisu odvolání matky proti výroku usnesení o nařízení předběžného opatření ve věci úpravy péče a styku s nezletilými dětmi otci tak, aby se k němu mohl efektivně vyjádřit, je porušením práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka – ze dne 18. května 2017 sp. zn. I. ÚS 326/17 ve věci ústavní stížnosti T. K., zastoupeného Mgr. Adélou Hořejší, advokátkou, se sídlem Revoluční 655/1, Praha, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. listopadu 2016 č. j. 35 Co 445/2016-199, kterým bylo změněno předběžné opatření o styku stěžovatele s jeho nezletilými dětmi, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a 1) D. K., 2) J. K., 3) J. K. a 4) M. K. jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 15. listopadu 2016 č. j. 35 Co 445/2016-199 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces zaručené čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. listopadu 2016 č. j. 35 Co 445/2016-199 se ruší.

Odůvodnění**I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí**

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 1. 2. 2017 stěžovatel navrhl zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí a odklad jeho vykonatelnosti. Tvrdí, že tímto rozhodnutím bylo zasaženo do jeho ústavně garantovaných práv a svobod, zejména práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen

„Listina“), práva na rodinný život zaručeného čl. 8 Úmluvy a čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 4 Listiny a principu neutrality právní ochrany zaručeného čl. 1 Listiny.

2. Před Obvodním soudem pro Prahu 4 (dále jen „obvodní soud“) probíhá řízení o úpravě péče, styku a výživného nezletilých vedlejších účastníků 2) až 4) pro dobu trvání manželství stěžovatele a vedlejší účastnice 1) a pro dobu po rozvodu manželství.

3. Návrhem ze dne 14. 10. 2016 se stěžovatel domáhal nařízení předběžného opatření, kterým by obvodní soud upravil jeho styk s dětmi, což zdůvodnil zejména tím, že mu vedlejší účastnice styk znemožňuje a děti proti němu silně manipuluje.

4. Usnesením obvodního soudu ze dne 18. 10. 2016 č. j. 14 Nc 1286/2016-132 bylo nařízeno předběžné opatření, které vedlejší účastnici 1) uložilo povinnost předávat děti stěžovateli vždy v každém kalendářním týdnu ve čtvrtek v 17:00 hodin na dobu do 19:30 hodin a každý sudý kalendářní týden na dobu od pátku 17:00 hodin do neděle 18:00 hodin. Vedlejší účastnici byla dále uložena povinnost předat děti dne 26. 10. 2016 v 17:00 hodin na dobu do 30. 10. 2016 do 18:00 hodin. Obvodní soud v odůvodnění uvedl, že návrh stěžovatele je důvodný, neboť byla prokázána nutnost zatímní úpravy poměrů do rozhodnutí ve věci samé. Podle obvodního soudu bylo rovněž nutné jednat s co největším urychlením, aby nedošlo k ochladnutí vzájemných vazeb.

5. Vedlejší účastnice 1) napadla usnesení obvodního soudu odvoláním. V něm zejména uvedla, že obvodní soud nepřihlédl k jejím tvrzením a dospěl k nesprávným skutkovým zjištěním. Stěžovatel podle ní jednal účelově tak, aby vypadala jako ta, která mu brání ve styku s dětmi. Uvedla, že stěžovateli předložila návrhy řady termínů, kdy styk mohl probíhat. Soudy by podle vedlejší účastnice 1) měly vzít v úvahu její ekonomickou situaci, kdy v pondělí a čtvrtek je v práci, není proto v jejich možnostech předávat děti v průběhu týdne. Realizaci styku o víkendech nijak nebránila.

6. Usnesením městského soudu v Praze (dále též jen „městský soud“) ze dne 15. 11. 2016 č. j. 35 Co 445/2016-199 bylo usnesení obvodního soudu změněno tak, že vedlejší účastnice je povinna stěžovateli předávat děti každý sudý kalendářní týden na dobu od soboty 9:00 hodin do neděle 18:00 hodin. Městský soud v odůvodnění uvedl, že stěžovatel v řízení prokázal potřebu přistoupit k zatímní úpravě poměrů. Současně však uvedl, že účelem předběžného opatření je zajištění úpravy práv a povinností účastníků v době, kdy nebylo rozhodnuto ve věci samé, a nikoliv řešit běžné neshody rodičů bez vážnějšího vlivu na péči o nezletilé. Obvodní soud podle městského soudu navíc neuvážil, že formou předběžného opatření nelze upravit faktické vztahy, neboť takové rozhodnutí by předjímalo rozhodnutí ve věci samé.

II. Argumentace stěžovatele

7. Stěžovatel v ústavní stížnosti vyjádřil nesouhlas s rozhodnutím městského soudu. Argumentaci rozdělil do tří samostatných oblastí podle tvrzených zásahů do základních práv.

8. První část ústavní stížnosti se soustředí na porušení práva na spravedlivý proces. Stěžovatel uvádí, že neměl možnost vyjádřit se k podanému odvolání, neboť mu nebylo doručeno ani mu nebyla poskytnuta jiná možnost k přednesení svých tvrzení a argumentů. Na tomto místě doplňuje, že by s odůvodněním odvolání rád polemizoval, zejména s kladením překážek styku s dětmi. Napadenému rozhodnutí dále vytýká nedostatky v odůvodnění, nepřezkoumatelnost závěrů a porušení principu předvídatelnosti práva a právní jistoty.

9. Z ústavní stížnosti dále vyplývá tvrzení stěžovatele o porušení práva na rodinný život. Argumentace je zaměřena zejména na kontinuitu kontaktu dětí se stěžovatelem, konkrétně na skutečnost, že obsahem soudní ochrany má být rovněž možnost rozvíjení citových, morálních a sociálních vazeb. Zásah do rodinného života, kterého se měl dopustit městský soud, podle stěžovatele rovněž nekoresponduje s požadavkem legitimacy a proporcionality. V nyní posuzované věci by rovněž měly být zváženy specifické skutkové okolnosti.

10. Závěr ústavní stížnosti se soustředí na tvrzené porušení principu neutrality právní ochrany, konkrétně na strukturální genderovou nerovnost v opatrovnických věcech. Stěžovatel postupu soudů konkrétně vytýká, že jako otec musel prokazovat svoji rodičovskou kompetentnost, vedlejší účastnice 1) jako matka však nikoliv. Stejně tak podle něj nebylo v řízení prokázáno, že je v zájmu dětí omezit styk.

11. Na základě uvedeného stěžovatel navrhl zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí.

III. Vyjádření účastníků

12. Ústavní soud v rámci přípravy vyzval městský soud a vedlejší účastnici 1) k vyjádření k ústavní stížnosti. Městský soud vyjádřil nesouhlas s tvrzením stěžovatele a pouze odkázal na písemné odůvodnění napadeného usnesení, vedlejší účastnice 1) se k ústavní stížnosti vůbec nevyjádřila. Vyjádření městského soudu Ústavní soud nezasílal stěžovateli k replice, neboť by, s ohledem na pouhý odkaz na odůvodnění napadeného usnesení, nepřinesla nic nového.

IV. Procesní předpoklady projednání ústavní stížnosti

13. Ústavní soud podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost

byla podána včas oprávněným stěžovatelem a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatel nemá k dispozici jiné zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

14. Ústavní soud po seznámení se s obsahem ústavní stížnosti, vyjádřením účastníka a vyžádaným spisem dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

15. Ústavní soud se v první řadě soustředil na tvrzení stěžovatele o porušení práva na spravedlivý proces. V této souvislosti považuje za nutné připomenout, že uvedené právo zaručené čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 1 Listiny je porušeno, pokud je komukoliv upřena možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu, popř. pokud soud odmítá jednat a rozhodovat o podaném návrhu, eventuálně pokud zůstává v řízení bez zákonného důvodu nečinný. K tomu Ústavní soud dodává, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Není tedy součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nenáleží mu ani výkon dohledu nad jejich rozhodovací činností. Postup v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu a výklad jiných než ústavních předpisů a jejich aplikace jsou záležitostí obecných soudů [srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 9. 1996 sp. zn. II. ÚS 81/95 (U 22/6 SbNU 575)]. Ústavní soud může do jejich činnosti zasáhnout pouze tehdy, pokud právní závěry obecných soudů jsou v příkrém nesouladu se skutkovými zjištěními nebo z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění nevyplývají nebo pokud porušení některé z norem tzv. podústavního práva v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy) anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. uplatněním přepjatého formalismu při aplikaci práva), zakládá porušení základního práva nebo svobody.

16. Ve vztahu k porušení práva na spravedlivý proces bylo nutné se nejdříve soustředit na tvrzení, že odvolání vedlejší účastnice nebylo doručeno stěžovateli. Z vyžádaného spisu je zřejmé, že vedlejší účastnice 1) dne 7. 11. 2016 podala odvolání proti usnesení obvodního soudu ze dne 18. 10. 2016 č. j. 14 Nc 1286/2016-132. Ze spisu rovněž vyplývá, že obvodní soud dne 14. 11. 2016 pod č. j. 14 Nc 1286/2016-197 předložil věc městskému soudu. Z předložení věci k rozhodnutí o odvolání plyne, že odvolání bylo ostatním účastníkům odesláno dne 14. 11. 2016, přičemž s ohledem na to, že jde o odvolání proti usnesení o nařízení předběžného opatření, není třeba čekat na vrácení doručenek. Ústavní stížností napadené usnesení městského soudu bylo vydáno následující den, tedy 15. 11. 2016. S ohledem na uvedené lze vyslovit, že odvolání nemohlo být stěžovateli doručeno před vydáním

usnesení městského soudu, tedy že neměl možnost účinně se vyjádřit k jeho obsahu a tvrzením vedlejší účastnice 1).

17. Doručování odvolání ostatním účastníkům je upraveno v ustanovení § 210 odst. 1 o. s. ř., podle něhož platí, že nejde-li o případy uvedené v ustanovení § 208 nebo v ustanovení § 209, doručí předseda senátu odvolání, které směřuje proti rozsudku nebo proti usnesení ve věci samé, ostatním účastníkům. Odvolání proti usnesení, kterým nebylo rozhodnuto ve věci samé, doručí předseda senátu těm účastníkům, jejichž práv a povinností se týká, je-li to s ohledem na okolnosti případu či povahu věci vhodné a účelné. Z uvedeného je zřejmé, že kogentní příkaz doručovat odvolání ostatním účastníkům se vztahuje pouze k případům napadení meritorních rozhodnutí, nicméně správnost interpretace § 210 o. s. ř. byla již mnohokrát řešena dřívější judikaturou. Ústavní soud opakovaně uvedl, že „ze zákona sice nevyplývá povinnost soudu vždy doručovat opisy odvolání směřující proti nikoliv meritorním rozhodnutím ostatním účastníkům řízení; soud prvního stupně tak činí na základě úvahy (ústavně souladné) o vhodnosti a účelnosti takového opatření s ohledem na okolnosti případu či specifikum věci“. Takovou specifickou okolností, která zakládá povinnost soudu doručit opis odvolání ostatním účastníkům, může být např. dosavadní vývoj řízení v první instanci, který zřetelně naznačuje, že jiný účastník zaujímá k argumentům uváděným v odvolání zřetelně nesouhlasný postoj a odlišně jej právně a skutkově hodnotí. Doručením stejnopisu odvolání ostatním účastníkům se jim má v takových případech umožnit, aby byli seznámeni se skutkovými a právními argumenty uvedenými v odvolání a aby mohli, budou-li to pokládat za potřebné k obraně svých zájmů, předložit soudu své protiaargumenty [srov. náleze ze dne 13. 6. 2013 ve věci sp. zn. II. ÚS 2404/12 (N 108/69 SbNU 751), náleze ze dne 21. 11. 2008 ve věci sp. zn. III. ÚS 338/06 (N 199/51 SbNU 427), náleze ze dne 26. 7. 2007 ve věci sp. zn. II. ÚS 841/07 (N 119/46 SbNU 125) a další]. V nyní projednávané věci nemá Ústavní soud důvod se od tohoto ustáleného výkladu, byť se vztahuje zejména k akcesorickým výrokům o nákladech řízení, odchýlit, a proto konstatuje, že postupem, kdy stěžovateli nebylo odvolání vedlejší účastnice 1) doručeno tak, aby s k němu mohl efektivně vyjádřit, došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces.

18. Další argumentací stěžovatele, která se bezprostředně vztahuje k porušení práva na rodinný život a porušení principu neutrality, se Ústavní soud nezabýval, neboť v prvé řadě ji musí zohlednit městský soud při opětovném rozhodování o odvolání vedlejší účastnice 1). Městský soud vezme v úvahu, že cílem úpravy styku rodiče s nezletilými dětmi není pouze zachování a rozvoj vzájemných vazeb mezi nimi. Být se tak v posuzovaném případě děje jen formou předběžného opatření, smyslem úpravy styku rodiče s nezletilým dítětem je i skutečná osobní péče o něj, o jeho zdraví, tělesný,

I. ÚS 326/17

č. 81

rozumový a mravní vývoj, zajištění jeho výchovy a vzdělání. I z těchto hledisek je tedy třeba přistupovat k časovému rozsahu styku rodiče s dítětem.

19. Z uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatele vyhověl a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2016 č. j. 35 Co 445/2016-199 zrušil podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

Č. 82

K návrhu na zrušení některých ustanovení zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti

Požadavek členství (minimálně) tří zaměstnanců v odborové organizaci tak stanoví nutnost interakce mezi zaměstnanci jako předpoklad pro možnost uznání právních důsledků jednání sdružených osob. Právně relevantním se v podniku může stát pouze jednání odborové organizace, v níž jsou sdruženy alespoň tři osoby, protože pouze takto můžeme hovořit o reprezentaci kolektivních zájmů.

Zákoník práce ve svém ustanovení § 286 odst. 4 pouze „technicky“ upravuje, kdy oprávnění odborové organizace působit u zaměstnavatele vzniká. Napadená úprava sama o sobě nijak nezasahuje do práva odborového sdružování ani do ochrany odborových funkcionářů. Ochrana před případným zneužitím je tak dostatečně zajištěna soudním přezkumem platnosti výpovědi.

Ústavní soud nepovažuje za protiústavní ani to, že napadené ustanovení se vztahuje pouze na zaměstnance v pracovním poměru. Napadené ustanovení § 286 odst. 3 zákoníku práce stanoví nezbytný personální základ pro možnost jednání odborové organizace. Žádoucí je i jeho jistá stabilita z hlediska časového. To lze zajistit jen v případě zaměstnanců v pracovním poměru. Nejde v žádném případě o to, že by zaměstnanci mimo pracovní poměr nemohli být reprezentováni odborovou organizací, ale o stanovení náležitosti pro možnost jednání odborové organizace jakožto určité časově stabilní a místně určitelné skupiny.

Jestliže je to zaměstnavatel, kdo „ze svého“ platí dočasně práceneschopnému zaměstnanci náhradu mzdy či platu, vzniká zde mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem vedle pracovněprávního ještě i další vztah.

Dle Ústavního soudu proto nelze po zaměstnavateli spravedlivě požadovat, aby nadále zaměstnával člověka, který jej „podvedl“, snažil se jej připravit o peníze nebo jej jinak vážně poškodil. Proto Ústavní soud považuje možnost výpovědi z pracovního poměru za rozumnou. Nejedná se jen o „alternativní soukromoprávní sankci“, jak uvádějí navrhovatelé, ale o způsob řešení narušené důvěry, což odůvodňuje ochranu zájmů zaměstnavatele. Podstatné je, že k výpovědi může zaměstnavatel přistoupit jen při zvlášť hrubém porušení povinnosti zaměstnance, tedy v nejvyšší možné intenzitě příslušného porušení.

Porušení povinnosti zvlášť hrubým způsobem jistě vyžaduje úmyslné zavinění. Jestliže se tedy zaměstnanec stane nezaměstnaným

v důsledku úmyslného zvlášť hrubého porušení povinnosti, je neposkytnutí podpory v nezaměstnanosti přiměřeným a Evropským zákoníkem sociálního zabezpečení přímo předvídaným důsledkem. Stejně tak čl. 26 odst. 3 Listiny výslovně stanoví, že stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje občany, kteří nemohou své právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací vykonávat bez své viny (viz body 71 až 72).

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj), Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 23. května 2017 sp. zn. Pl. ÚS 10/12 ve věci návrhu skupiny 54 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, zastoupených Mgr. Bohuslavem Sobotkou, na zrušení ustanovení § 52 písm. h), § 54 písm. d) ve slovech „nebo porušení jiné povinnosti zaměstnance stanovené v § 301a zvlášť hrubým způsobem [§ 52 písm. h)]“, § 57, § 192 odst. 5 věty druhé, § 286 odst. 3 a 4 a § 313 odst. 2 ve slovech „nebo z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zvlášť hrubým způsobem“ zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., a ustanovení § 39 odst. 2 písm. b), včetně poznámky pod čarou č. 79, a § 54 odst. 1 věty druhé ve slovech „a b)“ zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., za účasti Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., veřejné ochránkyně práv, jako vedlejší účastnice řízení (nález byl vyhlášen pod č. 207/2017 Sb.).

Výrok

Návrh na zrušení ustanovení § 52 písm. h), § 54 písm. d) ve slovech „nebo porušení jiné povinnosti zaměstnance stanovené v § 301a zvlášť hrubým způsobem [§ 52 písm. h)]“, § 57, § 192 odst. 5 věty druhé, § 286 odst. 3 a 4 a § 313 odst. 2 ve slovech „nebo z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zvlášť hrubým způsobem“ zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., a ustanovení § 39 odst. 2 písm. b), včetně poznámky pod čarou č. 79, a ustanovení § 54 odst. 1 věty druhé ve slovech „a b)“ zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., se zamítá.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

Skupina 54 poslanců navrhla Ústavnímu soudu zrušení v záhlaví uvedených částí zákonů. Poslanecký návrh směřuje proti dílčí novele zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti, na jejímž základě může být dána zaměstnanci ze strany zaměstnavatele výpověď pro porušení režimu dočasně práceneschopného zaměstnance, a to za současného vyloučení nároku na podporu v nezaměstnanosti z tohoto důvodu. Poslaneckým návrhem je rovněž napadána nová právní úprava podmínek, za nichž působí u zaměstnavatele odborová organizace.

II. Výpověď zaměstnanci pro porušení režimu dočasně práceneschopného pojištěnce a vyloučení nároku na podporu v nezaměstnanosti z tohoto důvodu

A. Napadená ustanovení zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti a jejich kontext

1. Zákonem č. 365/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, byl s účinností od 1. ledna 2012 doplněn nový výpovědní důvod uvedený v ustanovení § 52 písm. h) zákoníku práce. Podle něj zaměstnavatel může dát zaměstnanci výpověď, poruší-li zaměstnanec zvlášť hrubým způsobem jinou povinnost zaměstnance stanovenou v § 301a zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákoník práce“).

2. V této souvislosti bylo zákonem č. 365/2011 Sb. v § 54 písm. d) zákoníku práce stanoveno, že zákaz výpovědi v ochranné době podle § 53 zákoníku práce se nevztahuje na výpověď danou zaměstnanci pro jiné porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci [§ 52 písm. g)] nebo porušení jiné povinnosti zaměstnance stanovené v § 301a zvlášť hrubým způsobem [§ 52 písm. h)]. Uvedené neplatí pouze tehdy, jde-li o těhotnou zaměstnankyni, zaměstnankyni čerpající mateřskou dovolenou nebo o zaměstnance anebo zaměstnankyni, kteří čerpají rodičovskou dovolenou.

3. Podle novelou doplněného § 301a zákoníku práce jsou zaměstnanci v době prvních 14 kalendářních dnů a v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 v době prvních 21 kalendářních dnů (posledně uvedená doba nebude pro lepší srozumitelnost textu dále zmiňována) trvání dočasné pracovní neschopnosti povinni dodržovat stanovený režim dočasně práceneschopného pojištěnce, pokud jde o povinnost zdržovat se v době dočasné pracovní neschopnosti v místě pobytu a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházek podle zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském

pojištění, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o nemocenském pojištění“).

4. Ustanovení § 57 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., stanoví, že pro porušení jiné povinnosti zaměstnanec stanovené v § 301a zvlášť hrubým způsobem [§52 písm. h)] může dát zaměstnavatel zaměstnanci výpověď do 1 měsíce ode dne, kdy se o tomto důvodu k výpovědi dozvěděl, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy takový důvod k výpovědi vznikl. Stane-li se v průběhu tohoto jednoho měsíce jednání zaměstnanec, v němž lze spatřovat porušení režimu dočasně práceneschopného pojištěnce, předmětem šetření jiného orgánu, je možné dát výpověď do 1 měsíce ode dne, kdy se zaměstnavatel dověděl o výsledku tohoto šetření. Do 31. prosince 2011 ustanovení § 57 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, naopak stanovilo, že zaměstnavatel nemůže dát zaměstnanci výpověď ani s ním okamžitě zrušit pracovní poměr pro porušení povinností stanovených § 56 odst. 2 písm. b) zákona o nemocenském pojištění, pokud jde o režim dočasně práceneschopného pojištěnce.

5. Ustanovení § 192 odst. 6 zákoníku práce stanoví, že zaměstnavatel je oprávněn kontrolovat, zda zaměstnanec, který byl uznan dočasně práceneschopným, dodržuje v období prvních 14 kalendářních dnů dočasně pracovní neschopnosti stanovený režim dočasně práceneschopného pojištěnce, pokud jde o povinnost stanovenou zvláštním právním předpisem zdržovat se v místě pobytu a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházek.

6. Podle ustanovení § 192 odst. 5 zákoníku práce může zaměstnavatel se zřetelem na závažnost porušení těchto povinností náhradu mzdy nebo platu snížit nebo neposkytnout, poruší-li zaměstnanec v období prvních 14 kalendářních dnů dočasně pracovní neschopnosti povinnost zdržovat se v místě pobytu a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházek. Zákonem č. 365/2011 Sb. byla v souvislosti s doplněním nového výpovědního důvodu podle ustanovení § 52 písm. h) doplněna do ustanovení § 192 odst. 5 druhá věta, podle níž náhrada mzdy nebo platu nesmí být snížena nebo neposkytnuta, jestliže byla pro totéž porušení režimu dočasně práceneschopného pojištěnce dána zaměstnanci výpověď podle ustanovení § 52 písm. h).

7. V souvislosti s doplněním popsané právní úpravy do zákoníku práce bylo zákonem č. 365/2011 Sb. doplněno do § 1 zákoníku práce, který upravuje jeho věcnou působnost, nové ustanovení písmene e), podle něhož zákoník práce upravuje některá práva a povinnosti zaměstnavatelů a zaměstnanců při dodržování režimu dočasně práceneschopného pojištěnce podle zákona o nemocenském pojištění a některé sankce za jeho porušení.

8. Se shora popsanou novelizací zákoníku práce byl zákonem č. 365/2011 Sb. změněn též zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a to doplněním

nového ustanovení § 39 odst. 2 písm. b), podle něhož nárok na podporu v nezaměstnanosti nemá uchazeč o zaměstnání, se kterým byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání zaměstnavatelem skončen pracovněprávní vztah z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zákoníku práce zvláště hrubým způsobem.

B. Tvrzený rozpor napadených ustanovení zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti s ústavním pořádkem a s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách

9. Skupina poslanců ve svém návrhu poukazuje na skutečnost, že návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou přijat navzdory tomu, že se k němu negativně vyjádřila celá řada připomínkových míst, včetně Legislativní rady vlády. Odkázali na samotnou důvodovou zprávu k dotčené novele zákoníku práce, kde se mimo jiné uvádí, že navrhovaná změna právní úpravy je z právního hlediska problematická. Důvodem je především ta skutečnost, že v případě přijetí návrhu by bylo nutno rozšířit předmět působnosti zákoníku práce i na vztahy vznikající v souvislosti s pracovní neschopností, tj. v době překážky v práci, přičemž režim práceneschopného pojištění je předmětem úpravy veřejnoprávních předpisů. Uvažovaný další možný postih zaměstnance by mohl představovat nerovnost mezi pojištěnci, neboť ostatní pojištěnci při stejném porušení režimu práceneschopného pojištění ve systému nemocenského pojištění zůstanou.

10. Navrhovatelé nepovažují porušení povinností pojištěnce zdržovat se v době dočasné pracovní neschopnosti v místě pobytu a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházek podle zákona o nemocenském pojištění za porušení pracovních povinností zaměstnance (tyto nejsou ani v přímé souvislosti s výkonem práce). Ustanovení § 301a zákoníku práce, zakotvující v souvislosti s § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., „jiné povinnosti zaměstnanců“, považují navrhovatelé za nesystémové a utilitaristické, směřující pouze k tomu, aby vedle veřejnoprávní povinnosti založené zákonem o nemocenském pojištění byla obsahově shodná povinnost zakotvena i kogentním ustanovením zákoníku práce (ve smyslu jeho ustanovení § 4b odst. 1 věty první *in fine*; pozn. red.: v tehdy platném znění zákoníku práce), a to výhradně za účelem umožnění úpravy nového výpovědního důvodu podle § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb.

11. Sankci za porušení režimu dočasné práceneschopného pojištění spočívající v odnětí nebo snížení nemocenské, resp. náhrady mzdy od zaměstnavatele v době nemoci považují navrhovatelé za adekvátní a plně dostačující. „Alternativní“ soukromoprávní sankce za totéž jednání (za porušení veřejnoprávní povinnosti), která spočívá v možnosti výpovědi

ze strany zaměstnavatele, není přiměřená a její využití staví pojištěnce do nerovného postavení, jak ostatně připouští i důvodová zpráva k zákonu č. 365/2011 Sb. Rovněž další sankce, která souběžně postihuje takto propuštěného zaměstnance za totéž jednání, která spočívá v jeho vyloučení z nároku na podporu v nezaměstnanosti po dobu následujících 6 měsíců po takto skončeném pracovněprávním vztahu, stanovená v § 39 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti, není úměrná významu porušení povinnosti dle zákona o nemocenském pojištění a vyvolává protiústavní účinky.

12. Z výše vyložených důvodů mají navrhovatelé za to, že napadená ustanovení jsou v rozporu s principem rovnosti lidí v právech (čl. 1 Listiny základních práv a svobod – dále též jen „Listina“), podle něhož zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky (čl. 4 odst. 3 Listiny). Napadená úprava odporuje též principu přiměřenosti zákonných zásahů do sféry privátní autonomie, která je součástí konceptu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky – dále jen „Ústava“). Tuto svou poslední námitku navrhovatelé nijak blíže neupřesnili.

13. Napadená úprava porušuje uvedená ustanovení Listiny zejména v souvislosti s právem na práci, zakotveným v mezinárodních smlouvách o lidských právech a svobodách. Ustanovení čl. 6 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976 Sb.), v němž se uznává právo na práci zahrnující právo každého na příležitost vydělávat si na živobytí svojí prací, kterou si svobodně vybere nebo přijme, zároveň zavazuje signatářské státy učinit příslušné kroky k ochraně tohoto práva. Podobně čl. 1 body 1 a 2 Evropské sociální charty (vyhlášené pod č. 14/2000 Sb. m. s.) zavazuje Českou republiku s cílem zajistit účinný výkon práva na práci a) přijmout jako jeden ze svých prvořadých cílů a odpovědností dosažení a udržení co nejvyšší a nejstabilnější úrovně zaměstnanosti s cílem dosažení plné zaměstnanosti a b) účinně chránit právo pracovníka vydělávat si na své živobytí ve svobodně zvoleném zaměstnání. Napadená úprava nového výpovědního důvodu v rozporu s těmito závazky státu naopak vystavuje zaměstnance neúměrné nejistotě, zda – třeba i při nedbalostním nebo dokonce jen domnělém porušení režimu práce – bude jeho jednání kvalifikováno zaměstnavatelem jako hrubé porušení veřejnoprávních povinností zaměstnance (nejde prvotně o povinnosti vyplývající z pracovněprávního vztahu) s důsledkem jednostranného ukončení pracovněprávního vztahu zaměstnavatelem. Zaměstnavatel se tak namísto příslušného orgánu veřejné správy stává tím, kdo autoritativně rozhoduje o porušení normy veřejného práva – povinností stanovených primárně zákonem o nemocenském pojištění, a tím i o oprávněnosti ukončení pracovněprávního vztahu z tohoto důvodu.

14. Tím, že napadená úprava otevírá prostor pro svévůli na straně zaměstnavatelů při ukončování pracovněprávního vztahu výpovědí, aniž by umožnila efektivní ochranu práva na práci, jsou dle navrhopatelů porušována rovněž shora uvedená ustanovení mezinárodních smluv.

15. Pokud jde o vyloučení zaměstnance, s nímž byl rozvázán pracovněprávní vztah výpovědí pro porušení režimu praceneschopného pojištěnce, z nároku na podporu v nezaměstnanosti [§ 39 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti], považují navrhopatelé tuto úpravu za odporující podstatě práva občanů na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci podle čl. 30 odst. 1 Listiny. Tato zákonná úprava odporuje rovněž závazkům, které Česká republika převzala ratifikací Evropského zákoníku sociálního zabezpečení (č. 90/2001 Sb. m. s. – dále jen „Evropský zákoník“), podle něhož každá smluvní strana, pro niž platí IV. část Evropského zákoníku (Dávky v nezaměstnanosti), zajistí chráněným osobám poskytování dávek v nezaměstnanosti dle následujících článků této části (ustanovení čl. 19). Podle čl. 20 Evropského zákoníku krytá sociální událost zahrnuje zastavení výdělku, jak je stanoveno vnitrostátními právními předpisy, způsobené nemožností získat vhodné zaměstnání, pokud je chráněná osoba schopna práce a ochotna pracovat. Nastane-li krytá sociální událost, musí být dávka zajištěna alespoň těm chráněným osobám, jež splnily kvalifikační dobu, kterou lze považovat za nezbytnou, aby se zabránilo zneužití (ustanovení čl. 23). Pokud tedy osoba propuštěná ze zaměstnání pro porušení režimu praceneschopného pojištěnce nemá výdělek v důsledku nemožnosti získat jiné vhodné zaměstnání, musí jí stát zabezpečit dávku, zejména pokud tato osoba splnila kvalifikační dobu pro přiznání podpory v nezaměstnanosti dle § 39 odst. 1 písm. a) a § 41 zákona o zaměstnanosti.

III. Podmínky působení odborové organizace u zaměstnavatele

A. Napadená ustanovení § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce a jejich kontext

16. Zákonem č. 365/2011 Sb. byl s účinností od 1. ledna 2012 doplněn § 286 zákoníku práce, upravující působnost odborové organizace, o nové odstavce 1 až 4. Nový odstavec 3 stanoví, že odborová organizace působí u zaměstnavatele a má právo jednat, jen jestliže je k tomu oprávněna podle stanov a alespoň 3 její členové jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru. Za těchto podmínek může kolektivně vyjednávat a uzavírat kolektivní smlouvy jen ta odborová organizace nebo její organizační složka, která má právo jednat jménem odborové organizace. Odstavec 4 stanoví, že oprávnění odborové organizace u zaměstnavatele vznikají dnem následujícím po dni, kdy zaměstnavateli oznámila, že splňuje podmínky podle

odstavce 3. Přestane-li odborová organizace tyto podmínky splňovat, je povinna to zaměstnavateli bez zbytečného odkladu oznámit.

17. Navrhovatelé poukazují na to, že na působení odborové organizace u zaměstnavatele váže zákoník práce vznik a existenci oprávnění odborové organizace vůči zaměstnavateli, jako je např. právo na kolektivní vyjednávání (ustanovení § 22, 24, § 286 odst. 1), právo na informace [ustanovení § 38 odst. 3, § 61 odst. 5, § 62 odst. 2, § 101 odst. 4 písm. b), § 108 odst. 3, § 276 odst. 1, § 287 odst. 1], právo na projednání (ustanovení § 46, § 61 odst. 1, § 62 odst. 3 až 5, § 99, § 108 odst. 2, § 263 odst. 3, § 287 odst. 2, § 300 odst. 3, § 339 odst. 1, § 348 odst. 3, § 369 odst. 2), souhlas (ustanovení § 217 odst. 1) a spolurozhodování (ustanovení § 199 odst. 2, § 225). Na působení odborové organizace u zaměstnavatele je vázána rovněž zvláštní ochrana členů orgánů odborové organizace před rozvázáním pracovního poměru výpovědí nebo okamžitým zrušením pracovního poměru ze strany zaměstnavatele (ustanovení § 61 odst. 2 až 4).

18. Sumarizováno, § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce stanovil formální podmínky působení odborové organizace u zaměstnavatele, mezi něž patří:

a) oprávnění odborové organizace působit a jednat u zaměstnavatele (musí být založeno ve stanovách),

b) skutečnost, že odborová organizace sdružuje alespoň 3 zaměstnance v pracovním poměru a

c) oznámení zaměstnavateli, u něhož působí, že splňuje podmínky ad a) a b).

B. Rozpor napadených ustanovení § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce s ústavním pořádkem a s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách

19. Podle navrhovatelů jsou podmínky pro působení odborové organizace u zaměstnavatele, které jsou obsaženy v § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce, v rozporu s ústavně garantovaným právem každého sdružovat se na ochranu hospodářských a sociálních zájmů do odborových organizací podle čl. 27 odst. 1 Listiny. Odporují též svobodě sdružování v odborech, která je zaručena mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách.

20. Navrhovatelé poukazují na to, že podle Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 87 (dále též jen „Úmluva MOP“) o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat (vyhlášena pod č. 489/1990 Sb.) mají pracovníci bez jakéhokoliv rozdílu právo bez předchozího schválení ustavovat organizace podle vlastní volby, jakož i stát se členy takových organizací, a to za jediné podmínky, že se podřídí stanovám těchto organizací (čl. 2 citované Úmluvy MOP). Každý členský stát Mezinárodní organizace práce, pro který platí tato Úmluva MOP, se zavazuje učinit všechna

potřebná a vhodná opatření, aby zajistil pracovníkům svobodné vykonávání práva odborově se organizovat. Vnitrostátní zákonodárství nesmí omezovat ani nesmí být uplatňováno tak, aby omezovalo záruky stanovené touto Úmluvou MOP (čl. 8 odst. 2, čl. 11 téže Úmluvy MOP). Tatáž práva zaručují i čl. 8 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a čl. 22 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 5 a čl. 6 bod 2 Evropské sociální charty.

21. Navrhovatelé poukazují na to, že bude-li zaměstnavatel zaměstnávat méně než 3 zaměstnance, pak podle napadené zákonné úpravy budou mít tito zaměstnanci sice ryze formální možnost sdružit se do odborové organizace, ale tato odborová organizace nebude mít možnost působit u jejich zaměstnavatele a uplatňovat práva s tím spojená. Zákon tedy pro tyto zaměstnance vytváří formální překážku faktického uplatnění práv garantovaných Listinou a uvedenými mezinárodními smlouvami.

22. Deficit ústavnosti u napadené úpravy ještě posiluje důraz položený ustanovením § 286 odst. 3 zákoníku práce na to, že odborová organizace působí u zaměstnavatele jen tehdy, když alespoň 3 její členové jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru, a pomíjí, že zaměstnavatelé mohou zaměstnávat i zaměstnance v pracovněprávních vztazích mimo pracovní poměr. Není totiž zřejmé, zda i zde za zaměstnance v pracovním poměru mají, resp. mohou být s ohledem na § 77 odst. 2 zákoníku práce považováni také zaměstnanci pracující ve vztahu založeném dohodou o provedení práce nebo dohodou o pracovní činnosti. Je-li zákon vykládán tak, že pro splnění podmínky působení odborové organizace jsou rozhodni jen zaměstnanci v pracovním poměru, a nikoli též zaměstnanci v pracovněprávních vztazích založených dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr, pak aplikace zákonem stanovené podmínky brání zaměstnancům na základě těchto dohod v uplatnění ústavně zaručeného práva na sdružování k ochraně hospodářských a sociálních zájmů. Toto právo přitom přísluší nejen zaměstnancům v pracovním poměru, nýbrž každému.

23. Práva spojená s působením odborové organizace u zaměstnavatele vznikají podle § 286 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., až v den následující po dni, kdy odborová organizace zaměstnavateli oznámila, že splňuje podmínky pro působení u něj. Z právní úpravy lze dovodit, že odborová organizace musí zaměstnavateli tyto skutečnosti nejen oznámit, ale i prokázat. Zaměstnavatelé proto mohou zejména vyžadovat, aby jim odborová organizace sdělila, kteří 3 zaměstnanci v pracovním poměru jsou členy odborové organizace. Jestliže odborová organizace tomuto požadavku vyhoví, vzniká nebezpečí, že zaměstnavatel přistoupí k rozvázání pracovního poměru s těmito zaměstnanci, aby působení odborové organizace zabránil.

24. V případě, že by všichni 3 zaměstnanci, ohledně nichž odborová organizace zaměstnavateli oznámí, že jsou jejími členy, byli také členy orgánu odborové organizace (tzv. odboroví funkcionáři), měla by se vůči nim uplatnit zvláštní ochrana před rozvázáním pracovního poměru, jak to má na mysli Mezinárodní organizace práce. Úprava ochrany odborových funkcionářů před rozvázáním pracovního poměru byla vtělena do § 61 odst. 2 až 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Uplatní se ovšem jen v případě, kdy odborová organizace působí u zaměstnavatele. Působení odborové organizace u zaměstnavatele však podle § 286 odst. 3 zákoníku práce nastává až splněním podmínek v něm stanovených a její oprávnění u zaměstnavatele vznikají až dnem následujícím po dni, kdy zaměstnavateli oznámila, že tyto podmínky splňuje, resp. kdy tyto skutečnosti prokázala. V důsledku uplatnění stanovených podmínek dochází k porušení ochrany členů orgánu odborové organizace před rozvázáním pracovního poměru ze strany zaměstnavatele.

25. Podle navrhovatelů tak existuje reálné riziko, že zaměstnavatel přistoupí ještě v den, kdy mu bylo oznámeno, že u něj působí odborová organizace, k rozvázání pracovního poměru s některým ze zaměstnanců, který je členem odborové organizace, i když je současně i členem orgánu této odborové organizace. V této souvislosti navrhovatelé poukázali na zvláštní ochranu odborových funkcionářů před rozvázáním pracovního poměru zakotvenou v Úmluvě Mezinárodní organizace práce č. 135 o ochraně zástupců pracovníků v podniku a úlevách, které jim mají být poskytnuty, vyhlášené pod č. 108/2001 Sb. m. s. (dále jen „Úmluva č. 135“). Podmínky naplnění výpovědního důvodu a dalších právních souvislostí rozvázání pracovního poměru se posuzují ke dni, kdy byla výpověď doručena. Odborovému funkcionáři se tak nemusí dostat účinné ochrany před propuštěním ze strany zaměstnavatele.

26. Z uvedených důvodů jsou navrhovatelé toho názoru, že napadená právní úprava podmínek působení odborové organizace u zaměstnavatele narušuje ústavně i mezinárodněprávně garantované právo na sdružování se k ochraně hospodářských a sociálních zájmů, které nemůže být formálně vnímáno jen jako právo stát se členem odborové organizace, nýbrž jako právo stát se členem organizace nadané oprávněními, která jí vnitrostátní zákonodárství souladně s těmito garancemi přiznává.

IV. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

27. Z vyjádření předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky Jana Hamáčka vyplývá, že návrh zákona č. 365/2011 Sb. byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 411. Důvodová zpráva k návrhu zákona uváděla, že navržená úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, je demokratická a respektuje závazky, které pro Českou republi-

ku vyplývají z mezinárodního práva. Návrh zákona byl schválen Poslaneckou sněmovnou dne 19. září 2011 a postoupen Senátu, který jej projednal a zamítl. O návrhu zamítnutém Senátem Poslanecká sněmovna hlasovala dne 6. listopadu 2011 a setrvala na svém původním návrhu zákona. Prezident republiky zákon podepsal dne 16. listopadu 2011 a zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 6. prosince 2011. Z výše vyloženého předseda Poslanecké sněmovny dovozuje, že novela zákoníku práce byla přijata po řádně provedeném zákonodárném procesu.

28. Senát Parlamentu České republiky se k návrhu skupiny poslanců vyjádřil prostřednictvím svého předsedy Milana Štěcha, který uvedl, že návrh zákona č. 365/2011 Sb. Senát projednal dne 7. října 2011, přičemž po provedení obecné rozpravy návrh zákona zamítl. Výhrady jednotlivých senátorů se týkaly řady věcných změn navrhovaných do zákoníku práce, včetně úpravy spočívající v doplnění nového výpovědního důvodu ze strany zaměstnavatele. K nové úpravě podmínek, za kterých odborová organizace působící u zaměstnavatele bude oprávněna jednat v pracovněprávních vztazích (§ 286 zákoníku práce), se při projednávání senátního tisku nikdo z vystupujících senátorů konkrétně nevyjadřoval.

29. Vláda ve vyjádření k návrhu ze dne 19. března 2014, podepsaném předsedou vlády Bohuslavem Sobotkou, sdělila Ústavnímu soudu, že svého práva vstoupit do řízení dle § 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, nevyužije, neboť se s návrhem skupiny poslanců ztotožňuje. Přes tento souhlasný postoj k návrhu však vláda v tomto směru žádnou změnu zákonné úpravy ani nenavrhlá. Přitom zejména v oblasti sociálních práv by řešení legislativní cestou bylo jistě vhodnější než případný derogační zásah ze strany Ústavního soudu.

30. K poslaneckému návrhu na zrušení výše citované novely zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti se vyjádřila též veřejná ochránkyně práv Anna Šabatová, která poukázala na skutečnost, že napadený výpovědní důvod nikterak nesouvisí s výkonem práce v pracovněprávním vztahu a nemá žádnou souvislost s plněním pracovních úkolů a pracovních povinností. Napadená ustanovení podle veřejné ochránkyně práv nepřiměřeně zasahují do práv garantovaných čl. 26 odst. 3 Listiny. Napadená ustanovení nejsou způsobilá naplnit podmínky testu přiměřenosti, kdy má být volen takový prostředek, který ústavně chráněnou hodnotu omezuje v míře co nejmenší. Při zvažování možných opatření má veřejná ochránkyně práv za to, že již existující prostředky vedou k těmto cíli (nevyplacení náhradní mzdy, krácení či odebrání nemocenských dávek, sankce ze strany České správy sociálního zabezpečení) a nenarušují, na rozdíl od napadených ustanovení, základní práva v celé své podstatě.

31. Napadená ustanovení zákoníku práce jsou též značně neurčitá ve srovnání s ostatními výpovědními důvody, u nichž zákoník práce stanoví

poměrně podrobně, za splnění jakých podmínek může být ten který výpovědní důvod použit. Nedostatečná konkretizace podmínek použití dává široký prostor pro svévoli zaměstnavatele a jeho možné zneužití. Veřejná ochránčyně práv dlouhodobě zaznamenává obavu zaměstnanců z využívání možností soudní obrany vzhledem k nákladnosti, obtížnosti a délce trvání soudních sporů. Za předpokladu, že porušení léčebného režimu zaměstnancem má být stíženo tak přísnou sankcí, jakou je možnost ukončení pracovního poměru výpovědí, je žádoucí, aby zákon rovněž stanovil bližší podmínky výkonu kontroly léčebného režimu zaměstnavatelem.

32. Stran podmínek působení odborové organizace u zaměstnavatele se veřejná ochránčyně práv zcela ztotožnila s právní argumentací navrhovatelů a uvedla, že jestliže § 286 odst. 3 zákoníku práce stanoví, že pro působení odborové organizace a možnost jejího jednání jsou třeba alespoň tři členové, jsou-li u zaměstnavatele v pracovním poměru, tak naprosto opomíjí, že u zaměstnavatele mohou působit též zaměstnanci v jiných pracovněprávních vztazích. Právo sdružovat se k ochraně svých hospodářských a sociálních zájmů náleží každému. Nelze vylučovat zaměstnance, kteří vykonávají u zaměstnavatele činnost na základě jiného než pracovního poměru. Ustanovení čl. 27 odst. 3 Listiny je konstruováno tak, že jen za těch nejzazších podmínek lze činnost či vznik odborových organizací omezit. Právo odborových organizací na jejich svobodnou činnost nepodléhá ve své podstatě žádným omezením kromě těch, která jsou v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu bezpečnosti státu, veřejného pořádku nebo práv a svobod druhých. Stanovením zákonné podmínky tří osob v pracovním poměru dochází k popření práva zaměstnanců v jiném než pracovním poměru jednat k ochraně svých hospodářských a sociálních práv, což zasahuje do samé podstaty práva zakotveného čl. 27 Listiny. Z výše vyložených důvodů se veřejná ochránčyně práv vyslovila pro zrušení napadené právní úpravy.

V. Znění napadených ustanovení

33. Ustanovení § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., zní takto:

„Zaměstnavatel může dát zaměstnanci výpověď jen z těchto důvodů: poruší-li zaměstnanec zvláště hrubým způsobem jinou povinnost zaměstnance stanovenou v § 301a.“

34. Ustanovení § 54 písm. d) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., zní takto:

„Zákaz výpovědi podle § 53 se nevztahuje na výpověď danou zaměstnanci pro jiné porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci [§ 52 písm. g)] nebo porušení jiné povinnosti

zaměstnance stanovené v § 301a zvláště hrubým způsobem [§ 52 písm. h)]; to neplatí, jde-li o těhotnou zaměstnankyni, zaměstnankyni čerpající mateřskou dovolenou, nebo o zaměstnance anebo zaměstnankyni, kteří čerpají rodičovskou dovolenou.“

35. Ustanovení § 57 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., zní takto:

„(1) Pro porušení jiné povinnosti zaměstnance stanovené v § 301a zvláště hrubým způsobem [§ 52 písm. h)] může dát zaměstnavatel zaměstnanci výpověď pouze do 1 měsíce ode dne, kdy se o tomto důvodu k výpovědi dověděl, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy takový důvod k výpovědi vznikl.

(2) Stane-li se v průběhu 1 měsíce podle odstavce 1 jednání zaměstnance, v němž lze spatřovat porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce, předmětem šetření jiného orgánu, je možné dát výpověď ještě do 1 měsíce ode dne, kdy se zaměstnavatel dověděl o výsledku tohoto šetření.“

36. Ustanovení § 192 odst. 5 věty druhé zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., zní takto:

„Náhrada mzdy nebo platu nesmí být snížena nebo neposkytnuta, jestliže byla pro totéž porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce dána zaměstnanci výpověď podle § 52 písm. h).“

37. Ustanovení § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce zní takto:

„(3) Odborová organizace působí u zaměstnavatele a má právo jednat, jen jestliže je k tomu oprávněna podle stanov a alespoň 3 její členové jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru; kolektivně vyjednávat a uzavírat kolektivní smlouvy může za těchto podmínek jen odborová organizace nebo její pobočná organizace, jestliže ji k tomu opravňují stanovy odborové organizace.

(4) Oprávnění odborové organizace u zaměstnavatele vznikají dnem následujícím po dni, kdy zaměstnavateli oznámila, že splňuje podmínky podle odstavce 3; přestane-li odborová organizace tyto podmínky splňovat, je povinna to zaměstnavateli bez zbytečného odkladu oznámit.“

38. Ustanovení § 313 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., zní takto:

„Údaje o výši průměrného výdělku, o tom, zda pracovní poměr, dohoda o provedení práce nebo dohoda o pracovní činnosti byly zaměstnavatelem rozvázány z důvodu porušení povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci zvláště hrubým způsobem nebo z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zvláště hrubým způsobem, a o dalších skutečnostech rozhodných pro posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti⁹⁰ je zaměstnavatel povinen uvést na žádost zaměstnance v odděleném potvrzení.“

39. Ustanovení § 39 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti, včetně poznámky pod čarou č. 79, zní takto:

„Nárok na podporu v nezaměstnanosti nemá uchazeč o zaměstnání, se kterým byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání zaměstnavatelem skončen pracovněprávní vztah z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zákoníku práce zvlášť hrubým způsobem“⁷⁹.“

Poznámka pod čarou č. 79 odkazuje na „§ 52 písm. h) zákoníku práce“.

40. Ustanovení § 54 odst. 1 zákona o zaměstnanosti zní takto:

„Zjistí-li se dodatečně, že podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci byla uchazeči o zaměstnání neprávem odepřena nebo přiznána anebo poskytována v nižší částce, než v jaké náležela, anebo příznána od pozdějšího dne, než od kterého náležela, dodatečně se příznána nebo zvýší a doplatí. Obdobně se postupuje, bylo-li příslušným orgánem rozhodnuto, že skončení pracovněprávního nebo jiného pracovního vztahu v případě uvedeném v § 39 odst. 2 písm. a) a b) je neplatné.“

VI. Podmínky aktivní legitimace navrhovatele

41. Návrh na zrušení označených ustanovení zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti byl podán skupinou 54 poslanců Parlamentu České republiky, a tedy v souladu s podmínkami obsaženými v ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. V předmětné věci lze tudíž konstatovat naplnění podmínek aktivní legitimace na straně navrhovatele.

VII. Upuštění od ústního jednání

42. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, pročež od něj upustil dle ustanovení § 44 věty první zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

VIII. Ústavní konformita legislativního procesu

43. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., posuzoval, zda napadené ustanovení bylo přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Tuto otázku přezkoumal Ústavní soud již v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 1/12 a ve svém nálezu ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.) shledal, že „k přijetí a vydání napadených zákonů došlo v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem“. Nelze tedy než uzavřít, že podmínka ústavní konformity legislativního procesu byla splněna.

IX. Meritorní přezkum

A. Podmínky působení odborové organizace u zaměstnavatele

1. Ústavní východiska

44. Listina základních práv a svobod rozlišuje mezi obecným právem sdružovacím (čl. 20 odst. 1 a 2 Listiny) a samostatným právem svobodně se sdružovat s jinými na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů (čl. 27 Listiny), které představuje tzv. koaliční svobodu; tedy zvláštní formu sdružovacího práva sloužící k ochraně hospodářských a sociálních zájmů (koalici se tak rozumí „především sdružení zaměstnanců a zaměstnavatelů ... s cílem vyjadřovat, prosazovat a hájit vlastní zájmy při vytváření pracovních, sociálních a ekonomických podmínek“ – srov. Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Praha : Leges, 2015, s. 646). Listinou provedené rozlišení mezi obecným a daným speciálním právem sdružovacím (kromě koaliční svobody existují ještě další zvláštní typy sdružovacích práv, např. sdružování v politických stranách či sdružování v církvích a náboženských společnostech) má svůj důvod především v odlišné logice těchto práv: zatímco v případě obecného sdružovacího práva jde v první řadě o respektování svobodné sféry, v níž jednotlivci mohou dosahovat společných cílů skrze společné jednání (tj. je možno říct, že jde o klasický *status negativus* v Jellinkově smyslu), „představuje koaliční svoboda formu určité ‚sociální samosprávy‘, jejíž poslání má reprezentovat veřejné zájmy z hlediska naplňování podmínek fungování sociálního státu, a konsekventně proto musí nepřímo působit i vůči jiným soukromým subjektům tak, aby byla dostatečně respektována ze strany svých partnerů (zejména zaměstnavatelů). V tomto smyslu je pro koaliční svobodu daleko příznačnější *status positivus*, a nikoliv náhodou není součástí politických práv, nýbrž práv hospodářských a sociálních“ (Šimíček, V. „Sdružovací právo“. In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil I. a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 477). V tomto smyslu se tedy systematika Listiny liší od systematiky Úmluvy nebo Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „MPOPP“), které koaliční svobodu (tj. „právo zakládat na obranu svých zájmů odbory“ a „právo zakládat na ochranu svých zájmů odborové organizace“) zmiňují v souvislosti s obecným právem sdružovacím. I pro koaliční právo ovšem platí, ostatně jako pro všechna komunikační základní práva, že jeho nositelem mohou být jak jednotlivci, tak odbory (resp. v případě dalších komunikačních práv příslušná sdružení). Také u něho lze odlišovat mezi pozitivním a negativním aspektem tohoto práva, spočívajícími na jedné straně a) ve vytváření záruk pro jeho realizaci a na druhé straně b) v nemožnosti přikazovat někomu stát se členem určité odborové organizace. Jak k povaze čl. 11 Úmluvy judikoval Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“),

jeho zásadním účelem „je chránit jednotlivce proti nezákonnému zásahu ze strany veřejných orgánů do výkonu práv chráněných tímto článkem, vnitrostátní orgány mohou mít za určitých okolností povinnost zasáhnout do vztahů mezi soukromými subjekty přijetím rozumných a vhodných opatření, která zajistí účinné požívání těchto práv“ (viz *Sørensen a Rasmussen proti Dánsku*, rozsudek velkého senátu, 11. 1. 2006, č. 52562/99 a 52620/99, § 57). Podle ESLP existují přitom pozitivní závazky dvojího typu – pozitivní závazek zajistit práva jednotlivců a odborů vůči zaměstnavatelům (srov. *Wilson, the National Union of Journalists a další proti Spojenému království*, rozsudek, 2. 7. 2002, č. 30668/96, § 41) a pozitivní závazek chránit jednotlivce proti zneužití moci odborovými organizacemi (*Cheall proti Spojenému království*, rozhodnutí, 13. 5. 1985, č. 10550/83, *ASLEF proti Spojenému království*, rozsudek, 27. 2. 2007, č. 11002/05, § 43).

45. Ustanovení čl. 27 odst. 1 až 3 Listiny chrání právo svobodně se sdružovat na ochranu hospodářských a sociálních zájmů a nezávislost a rovnoprávnost odborových organizací. Těmito ustanoveními garantovaná koaliční svoboda je konkretizací svobody sdružovací a pokrývá celý komplex odborových organizací a zaměstnavatelských svazů. Odbory je přitom možno vnímat jako organizace v oblasti zaměstnanosti, jejichž cílem je právě bránit zájmy svých členů. Za účelem naplnění koaliční svobody je nutno uplatňovat některé elementární zásady, zejména „volnost členství a zákaz diskriminace pro členství v určité koalici, ať by toto členství znamenalo překážku v zaměstnání, nebo naopak nutnou podmínku k jeho výkonu ... či ústavní princip oddělenosti sdružení na ochranu hospodářských a sociálních zájmů od státu“ (Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Praha : Leges, 2015, s. 647).

46. Podle věty druhé čl. 27 odst. 2 Listiny je nepřipustné omezovat počet odborových organizací, stejně jako zvýhodňovat některé z nich v podniku nebo v odvětví. Zákaz omezování počtu a zvýhodňování se netýká pouze státu, nýbrž každého, tj. především zaměstnavatelů. Na tomto místě je tak možno hovořit o principech odborové plurality a rovnosti. Tyto principy jsou provedeny v zákoníku práce, a to v ustanovení § 286 odst. 5 a 6 (podle odstavce 5 platí, že „působí-li u zaměstnavatele více odborových organizací, je zaměstnavatel povinen v případech týkajících se všech nebo většího počtu zaměstnanců, kdy tento zákon nebo zvláštní právní předpisy vyžadují informování, projednání, souhlas nebo dohodu s odborovou organizací, plnit tyto povinnosti vůči všem odborovým organizacím, nedohodně-li se s nimi na jiném způsobu informování, projednání nebo vyslovení souhlasu“; odstavec 6 posléze stanoví, že „působí-li u zaměstnavatele více odborových organizací, jedná za zaměstnance v pracovněprávních vztazích ve vztahu k jednotlivým zaměstnancům odborová organizace, již je zaměstnanec členem. Za zaměstnance, který není odborově organizován,

jedná v pracovněprávních vztazích odborová organizace s největším počtem členů, kteří jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru, neurčí-li tento zaměstnanec jinak“).

47. K principu odborové rovnosti se Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.), v němž uvedl, že „z principu svobody odborového sdružování plyne i rovnost odborových organizací tak, že žádná odborová organizace působící u zaměstnavatele nesmí být zvýhodňována před ostatními, a to ani vzhledem k tomu, jaké zaměstnance sdružuje, ani se zřetelem k počtu svých členů“ (bod 264). Ústavní soud v tomto nálezu přezkoumával mj. ústavnost § 24 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v tehdy platném znění (toto ustanovení stanovilo, že „působí-li u zaměstnavatele více odborových organizací, jedná zaměstnavatel o uzavření kolektivní smlouvy se všemi odborovými organizacemi; odborové organizace vystupují a jednají s právními důsledky pro všechny zaměstnance společně a ve vzájemné shodě, nedohodnou-li se mezi sebou a zaměstnavatelem jinak. Jestliže se odborové organizace neshodnou na postupu podle věty první, je zaměstnavatel oprávněn uzavřít kolektivní smlouvu s odborovou organizací nebo více odborovými organizacemi, které mají největší počet členů u zaměstnavatele“), přičemž dospěl k závěru (body 265 a 266), že „Listina základních práv a svobod ve svém čl. 27 odst. 2 hovoří jednoznačně; jakékoli zvýhodňování některé z odborových organizací v podniku nebo v odvětví na úkor jiných je nepřípustné. Zde zakotvené právo není nikterak omezeno ani prováděcím zákonem (srov. čl. 41 odst. 1 Listiny a contrario). Řešení potenciální konfliktní situace, předvídané v § 24 odst. 2 větě druhé zákoníku práce (princip majority, reprezentativnost), nelze tedy z ústavněprávního hlediska akceptovat. Nezbyvá než znovu připomenout, že ze základního ústavního principu rovnosti zejména vyplývá, že rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být svévolné a především se nesmí s různými subjekty, nacházejícími se ve stejné nebo srovnatelné situaci, zacházet rozdílným způsobem, aniž by pro to existovaly objektivní a rozumné důvody. To lze vztáhnout ve smyslu předmětného článku Listiny základních práv a svobod i na právo koaliční. Proto Ústavní soud přisvědčil námitce navrhovatelů, že napadené ustanovení § 24 odst. 2 věty druhé v rozporu s článkem 27 odst. 2 Listiny a s ustanovením čl. 3 odst. 2 Úmluvy MOP č. 87 zvýhodňuje určité odborové organizace na úkor jiných. Nejde přitom jen o zvýhodňování organizace s největším počtem členů (princip majority), možných kombinací je více. Tím je současně porušen i čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovely Ústavy)“.

2. Vlastní přezkum

48. Podle navrhovatelů do principu odborové rovnosti zasahuje nově zavedené pravidlo, podle něhož „odborová organizace působí u zaměstnavatele a má právo jednat, jen jestliže je k tomu oprávněna podle stanov a alespoň 3 její členové jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru“ (§ 286 odst. 3 zákoníku práce). Uvedené zákonné pravidlo má nepřipustně omezovat počet odborových organizací v podniku. Výhrady jsou podrobně rozvedeny v bodech 19 až 22 shora. Těmto výhradám Ústavní soud nepřisvědčil. Východiskem mu byla otázka, nakolik lze na odborové organizace vztahovat obecné zásady úpravy spolků, resp. (svým charakterem) skupinových práv, jimiž jsou tyto nadány.

49. Podle § 214 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, mohou alespoň tři osoby vedené společným zájmem založit k jeho naplňování spolek jako samosprávný a dobrovolný svazek členů a spolčovat se v něm. Zásada spolčení (sdružení) nejméně tří lidí nebo právnických osob ve společném soukromém nebo veřejném zájmu patří od nepaměti mezi hlavní zásady spolkového práva (srov. Bílková, J. Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích. Praha : Leges, 2014, s. 28). Vyplyvá to již z toho, že spolek je zakládán za účelem naplňování společného zájmu, a proto je vyloučeno jeho založení jednotlivcem. Ústavní soud konstatuje, že do principu odborové rovnosti ještě není zasaženo tím, jestliže zákonodárce podobně jako v případě spolků vyžaduje, aby odborová organizace mohla u zaměstnavatele působit a jednat jediňe tehdy, má-li povahu dobrovolného sdružení nejméně tří osob.

50. Jak vyplývá z výše řečeného, účelem sdružování v odborech je kolektivní ochrana a prosazování hospodářských a sociálních zájmů zaměstnanců v podniku či v odvětví. Námitky navrhovatelů směřovaly k úrovni podniku (nikoliv odvětví), jelikož napadené ustanovení má nepřipustně omezovat počet odborových organizací právě v něm. Ústavní soud považuje vlastní realizaci práva svobodně se sdružovat s jinými v odborových organizacích za účelem ochrany hospodářských a sociálních zájmů (tj. vlastní činnost odborových organizací) za svou povahou skupinové právo, pro něž platí, že jej lze využívat zásadně kolektivně. Skupinová práva lze chápat jednak 1. korporátně, tj. jejich nositelem je určitá skupina, jednak 2. kolektivně, tj. jako práva, která jsou sdílena nebo společně držena jednotlivci vytvářejícími určitou skupinu. Zatímco u první (korporátní) koncepce vyplývá již z povahy věci, že nositelem práv nemůže být jednotlivec, i pro druhou (kolektivní) koncepci platí, že jejich nositelem nemůže být jednotlivec nezávisle na členství v určité skupině (v tuzemské ústavní dogmatice bychom asi hovořili v případě první koncepce 1. o kolektivních právech, v případě druhé koncepce o 2. individuálních právech kolektivně vykonávaných). Jak u první, tak u druhé koncepce skupinových práv tudíž nemůže

být nositelem práv jednotlivců sám o sobě. U práv skupin přitom platí, že je možno je uznat až tehdy, má-li skupina žádající o uznání dostatečný personální základ, resp. podílí-li se na sdílení či společném držení práv odpovídající počet jednotlivců. Jen tehdy může být daná skupina respektována a chráněna ze strany veřejné moci ve své kvalitě subjektu práva. I kvůli nezbytnosti snadné tvorby vůle příslušné skupiny se evropská tradice shodla na potřebě existence alespoň tří osob (a to v duchu klasické římskoprávní paroly *tres faciunt collegium*). To však nelze považovat za omezení základního práva ve smyslu čl. 27 odst. 3 Listiny, nýbrž za omezení plynoucí z povahy daného práva (kolektivně se sdružovat s jinými v odborech na ochranu hospodářských a sociálních zájmů, resp. práva na vlastní činnost odborových organizací tímto způsobem vzniklých). Nelze to považovat ani za omezování počtu odborových organizací ve smyslu čl. 27 odst. 2 Listiny. Stejně tak nelze ani uvažovat o zásahu do čl. 11 Úmluvy, čl. 22 MPOPP, čl. 8 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 5 a čl. 6 bodu 2 Evropské sociální charty či Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat (vyhlášena pod č. 489/1990 Sb.) a Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 98 o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednávat (vyhlášena pod č. 470/1990 Sb.), ve vztahu k nimž je argumentace navrhovatelů mimoběžná, jak vyplývá z toho, co je uvedeno v této části nálezu. Jiná situace by ale nastala, stanovil-li by zákonodárce nepřiměřenou hranici počtu členů v odborové organizaci v rámci podniku. Jinak řečeno, minimální počet členů odborové organizace na úrovni podniku není sám o sobě v rozporu s Úmluvou MOP č. 87, ovšem tento práh musí být stanoven v rozumné výši, aby nepřekážel vzniku odborových organizací (viz Sbírku rozhodnutí a principů Výboru odborové svobody Správní rady Mezinárodní organizace práce z roku 2006, zpráva č. 336, případ č. 2332, § 703).

51. Hovoří-li čl. 27 odst. 2 Listiny o nepřipustnosti omezování počtu odborových organizací a zvýhodňování některých z nich v podniku a v odvětví, je třeba mít na mysli, že to předvídá 1. pro odborové organizace již vzniklé (tj. pro již konstituované skupiny) a 2. ještě nevzniklé, resp. (spíše) ještě ne státem uznané. Větu druhou tohoto článku Listiny je proto možno z hlediska temporálního interpretovat dvojím způsobem. Jednak 1. brání omezování zaměstnanců, kteří by (v podniku) chtěli iniciovat vznik odborové organizace (čl. 27 odst. 2 věta druhá ve spojení s čl. 27 odst. 1 Listiny). V druhém sledu je 2. zakázáno znevýhodňovat již konstituované odborové organizace. Inkriminovaná právní úprava předně nepředstavuje zásah do samotného vzniku odborových organizací. Nelze v jejím případě konstatovat žádné porušení individuálního práva sdružovat se v odborech (čl. 27 odst. 1 Listiny); svoboda projevu zaměstnanců na pracovišti

zaměřená na přesvědčování ostatních zaměstnanců, aby se k ochraně a prosazování svých zájmů v odborech sdružili, zůstává zcela nedotčena. Zaměstnancům je možnost sdružit se v odborech poskytnuta a je zcela na jejich svobodné volbě, zda toho využijí nebo ne. Tak např. i dva zaměstnanci se mohou stát členy odborové organizace, ale z hlediska působení odborové organizace u zaměstnavatele je rozhodující, zda se zaměstnancům podařilo sdružit alespoň ve třech osobách. Požadavek členství (minimálně) tří zaměstnanců v odborové organizaci tak stanoví nutnost interakce mezi zaměstnanci jako předpoklad pro možnost uznání právních důsledků jednání sdružených osob. Právně relevantním se v podniku může stát pouze jednání odborové organizace, v níž jsou sdruženy alespoň tři osoby, protože pouze takto můžeme hovořit o reprezentaci kolektivních zájmů. Jestliže má zaměstnavatel mít vůči odborové organizaci určité povinnosti, dává podle názoru Ústavního soudu smysl poskytnout příslušná oprávnění pouze těm organizacím, které mají dostatečný personální základ, jenž je předpokladem realizace skupinových práv. Jejich realizaci totiž není možno posuzovat izolovaně od oprávněných zájmů zaměstnavatele (např. od jeho práva podnikat). Napadená právní úprava tak podle názoru Ústavního soudu obtočí. Předpokladem vzniku povinností zaměstnavatele ve vztahu k odborovým organizacím může být pouze kolektivní působení zaměstnanců. Nebylo by totiž smysluplné poskytovat rozsáhlá oprávnění odborové organizaci, do níž se zaměstnanci nechťejí sdružovat. Má-li mít odborová organizace příslušná práva, musí tak fungovat jako skupina, a to i na úrovni podniku.

52. Podle Ústavního soudu tedy v případě napadené právní úpravy nejde o porušení skupinového práva odborové organizace (čl. 27 odst. 2 Listiny). Aby odborová organizace mohla vůbec mít v podniku vůči zaměstnavateli určitá práva, musí tu nejprve v náležitě kvalitě být. Aby mohla být držitelem skupinových práv, musí mít dostatečný personální základ, resp. musí v rámci podniku konstituovat skupinu, aby si následně mohla nárokovat skupinová práva (ve vztahu k zaměstnavateli). Protože napadená právní úprava nedopadá na situaci, kdy by tu potřebný personální základ byl, nejedná se o zásah do čl. 27 odst. 2 Listiny. Naopak, mohlo by být za určitých okolností považováno za zneužití tohoto práva, pokud by výkon skupinového práva držel v ruce pouze jednotlivce, jako tomu mohlo být podle předchozí právní úpravy. Ta umožňovala působení odborové organizace u zaměstnavatele, byl-li u něj zaměstnán alespoň jeden člen odborové organizace. Mohlo jít o odborovou organizaci založenou u jiného zaměstnavatele. Přes velmi silnou informační povinnost zaměstnavatele k odborové organizaci se přitom vůbec nepřihlíželo ke vzájemnému postavení těchto zaměstnavatelů např. v oblasti hospodářské soutěže. Nová, napadená právní úprava napравuje nevhodnost předcházející právní regulace,

příčemž z hlediska Ústavního soudu je rozhodující to, že zvolené řešení nevybočuje z mezí ústavnosti. Není v rozporu ani s čl. 11 odst. 2 Úmluvy, neboť předmětné zákonné omezení lze považovat za nezbytné k ochraně práv a svobod jiných, konkrétně k ochraně práva podnikat u zaměstnavatelů (čl. 26 odst. 1 Listiny).

53. Ústavní soud nepovažuje za protiústavní ani to, že napadené ustanovení se vztahuje pouze na zaměstnance v pracovním poměru. Jak již bylo uvedeno výše, napadený § 286 odst. 3 zákoníku práce stanoví nezbytný personální základ pro možnost jednání odborové organizace. Žádoucí je i jeho jistá stabilita z hlediska časového. To lze zajistit jen v případě zaměstnanců v pracovním poměru. Jak dohodu o provedení práce, tak dohodu o pracovní činnosti totiž charakterizuje maximální rozsah 300 hodin v kalendářním roce (§ 75 a § 76 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb.), což tento předpoklad stability personálního základu nenaplnjuje. Nejde v žádném případě o to, že by zaměstnanci mimo pracovní poměr nemohli být reprezentováni odborovou organizací, ale o stanovení náležitosti pro možnost jednání odborové organizace jakožto určité časově stabilní a místně určité skupiny. Široká oprávnění odborových organizací navíc směřují v první řadě k ochraně komplexnějších zájmů zaměstnanců v pracovním poměru, které má navíc pro plnění pracovních úkolů zaměstnavatel využívat především (§ 74 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce). Je třeba zdůraznit, že otázky, které zpravidla řeší odborové organizace se zaměstnavateli, musí být se zaměstnanci mimo pracovní poměr sjednány individuálně. Tedy v každé jednotlivé smlouvě zvlášť. Jak vyplývá z § 77 odst. 2 zákoníku práce, jedná se o ty nejpodstatnější náležitosti: převedení na jinou práci a přeložení, dočasné přidělení, odstupné, pracovní doba a doba odpočinku, překážky v práci na straně zaměstnance, dovolená, skončení pracovního poměru, odměňování a cestovní náhrady.

54. Další námitky uplatnili navrhovatelé vůči znění § 286 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., (body 23 až 26 shora). Práva spojená s působením odborové organizace u zaměstnavatele vznikají až v den následující po dni, kdy odborová organizace zaměstnavateli oznámila, že splňuje podmínky pro působení u něj. Nikoli přímo v den takového oznámení. Navrhovatelé proto vyjádřili obavu, že zaměstnavatel může v den oznámení rozvázat pracovní poměr se zaměstnanci – členy nově působící odborové organizace, aby jejímu působení zabránil, nebo s členem orgánu odborové organizace, a zmařit tak jeho zvýšenou ochranu. Podle čl. 1 Úmluvy č. 135 přitom mají zástupci pracovníků v podniku „požívat účinné ochrany proti všem opatřením, která by je mohla poškozovat, včetně propuštění, a jež by byla motivována jejich postavením nebo činností jako zástupců pracovníků, jejich členstvím

v odborech nebo účastí na odborářské činnosti, pokud jednají podle platných zákonů, kolektivních smluv nebo jiných smluvních úprav“.

55. Navrhovatelé nenapadají předmětné ustanovení pro přímý rozpor s ústavním pořádkem, ale pro možné zneužití práva, které by mohlo oslabit ochranu odborových funkcionářů či zabránit působení odborové organizace u konkrétního zaměstnavatele. Nejedná se tedy již o omezení práva odborového sdružování, ale o možné nedostatky v podpoře takového práva. Prostor pro podporu práva odborového sdružování a zajištění ochrany odborových funkcionářů je však již značně široký a jeho vyplnění náleží zákonodárci. Výše citovaný čl. 1 Úmluvy č. 135 obecně zakotvuje právo na ochranu „zástupců pracovníků“. A právě pro obecnost zakotveného práva další čl. 4 a 6 citované Úmluvy č. 135 ponechávají stanovení typů zástupců pracovníků, kteří budou mít právo na ochranu a materiální možnosti stanovené Úmlouvou č. 135 na vnitrostátním zákonodárství, kolektivních smlouvách, rozhodcích výrocích nebo soudních rozhodnutích. Zajištění provádění Úmluvy č. 135 pak svěřují vnitrostátnímu zákonodárství, kolektivním smlouvám nebo jakémukoli jinému způsobu, který odpovídá vnitrostátní praxi. Obdobnou úpravu nalezneme i v ostatních výše zmíněných mezinárodních dokumentech.

56. Ochrana odborových funkcionářů je v zákoníku práce zakotvena v ustanovení § 61. Jeho odstavce 2 až 4 stanoví, že u člena orgánu odborové organizace, který působí u zaměstnavatele, v době jeho funkčního období a v době 1 roku po jeho skončení je k výpovědi nebo k okamžitému zrušení pracovního poměru zaměstnavatel povinen požádat odborovou organizaci o předchozí souhlas. Jestliže odborová organizace odmítla udělit souhlas podle odstavce 2, jsou výpověď nebo okamžité zrušení pracovního poměru z tohoto důvodu neplatné; pokud jsou však ostatní podmínky výpovědi nebo okamžitého zrušení splněny a soud ve sporu podle ustanovení § 72 shledá, že na zaměstnavateli nelze spravedlivě požadovat, aby zaměstnanec nadále zaměstnával, jsou výpověď nebo okamžité zrušení pracovního poměru platné. Požadavky na zvýšenou ochranu odborových funkcionářů jsou tak dle Ústavního soudu naplněny.

57. Zákoník práce ve svém ustanovení § 286 odst. 4 pouze „technicky“ upravuje, kdy oprávnění odborové organizace působit u zaměstnavatele vzniká. Napadená úprava sama o sobě nijak nezasahuje do práva odborového sdružování ani do ochrany odborových funkcionářů. Nedochozí zde ani ke střetu základních práv. A otázku, zda napadená úprava zajišťuje lepší či horší ochranu před případným zneužitím práva, by neměl řešit Ústavní soud. Ten v této souvislosti připomíná, „že jeho úkolem jako soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) v řízení o návrhu na zrušení určitého zákonného ustanovení také není perfekcionista poukazovat na různé nepřesnosti v zákoně či poučovat zákonodárce o úpravě vhodnější ani

dávat zákonodárci podrobný návod, jakým způsobem má na úrovni podústavního práva řešit veškeré v úvahu připadající situace. Jeho ústavní povinností je posoudit, zda ustanovení kvalifikovaně napadeného právního předpisu ústavněprávně ob stojí či nikoliv“ (již citovaný nále z sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008). Ústavní soud u napadeného ustanovení neshledal rozpor s ústavním pořádkem.

58. Nad rámec nezbytného odůvodnění Ústavní soud dodává, že zneužití práva je možné na obou stranách. Na straně zaměstnavatele i na straně zaměstnance.

59. Zaměstnavatel může dát zaměstnanci výpověď z pracovního poměru pouze z taxativně vymezených důvodů (§ 52 zákoníku práce). Tento výpovědní důvod musí být naplněn v okamžiku, kdy zaměstnavatel dává zaměstnanci výpověď. V případě soudního sporu o neplatnost výpovědi je to právě zaměstnavatel, který musí existenci výpovědního důvodu prokázat. Není to tedy tak, že by zaměstnavatel obdržel oznámení o působení odborové organizace a v ten samý den by mohl svévolně dát jejímu funkcionáři výpověď. I pokud by výpovědní důvod byl dán, bezprostřední časová návaznost výpovědi na oznámení by v případném soudním sporu zřejmě dostatečně upozorňovala na možné zneužití práva.

60. Opačný případ představuje účelové založení a oznámení působení odborové organizace zaměstnavateli v souvislosti s hroící výpovědí jednomu či více zaměstnancům. Ten, kdo je výpovědí ohrožen, se stane členem orgánu odborové organizace a výpověď je rázem vázána na souhlas tohoto orgánu. Účelovost takového kroku je prakticky nepřezkoumatelná, protože, jak již bylo uvedeno výše, jakékoli omezování počtu odborových organizací je nepřijatelné. Zaměstnavatel má možnost soudní ochrany, prokáže-li v soudním řízení, že na něm nelze spravedlivě požadovat, aby zaměstnance nadále zaměstnával.

61. V obou hypotetických případech by bylo na soudu, aby posoudil konkrétní okolnosti konkrétního případu a aby poskytl ochranu právům, jak mu to ukládá čl. 90 Ústavy. Ochrana před případným zneužitím je tak dostatečně zajištěna soudním přezkumem platnosti výpovědi.

B. Výpověď zaměstnanci pro porušení režimu dočasně praceneschopného pojištěnce a vyloučení nároku na podporu v nezaměstnanosti z tohoto důvodu

1. Ústavní východiska

62. Práva vymezená v čl. 41 odst. 1 Listiny nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů. Zákonné provedení nesmí být v rozporu s ústavními principy, jinými slovy, příslušné zákony nesmí ústavně zaručená sociální a hospodářská práva popřít či anulovat. Při provádění ústavní úpravy zakotvené v Listině se zákonodárce

musí řídit čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezech základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Sociální a hospodářská práva, k nimž se řadí i právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací, „se liší od klasických základních práv v tom, že neexistují jako *a priori* neomezená základní práva, která mohou být zákonodárcem omezována pouze z důvodů předvídaných v Listině, ale naopak zákonodárce jim dává příslušný obsah a rozsah. V případě hospodářských a sociálních práv proto ústavní garance představují ústavně zaručenou ochranu institucí (zaměstnání, mzda, sociální zabezpečení, rodina, rodičovství atd.), nikoliv ochranu konkrétních veřejných subjektivních práv. Jako kritéria ústavního přezkumu mohou proto sloužit pouze tam, kde by zákonodárce ústavní ochranu těchto institucí zcela ignoroval či negoval. Totéž platí i ve vztahu k interpretaci zákonů obsahujících úpravu těchto institucí. Pokud obecné soudy takový zákon interpretují a aplikují, je jejich činnost z ústavního hlediska kontrolovatelná jen z pohledu možného výkonu libovůle, nikoliv však z pohledu ... [příslušného] článku ... Listiny. Konkretizace hospodářských a sociálních práv náleží jen zákonodárci, nikoliv Ústavnímu soudu“ [body 49 a 50 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/10 ze dne 28. 6. 2011 (N 123/61 SbNU 767; 232/2011 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 20/09 ze dne 15. 11. 2011 (N 195/63 SbNU 247; 36/2012 Sb.); srov. dále nález sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.) aj].

63. U sociálních práv je možno dále konstatovat, že „jejich souhrnným omezením je právě skutečnost, že nejsou, na rozdíl např. od základních práv a svobod, přímo vymahatelná na základě Listiny. Jejich omezenost spočívá právě v nutnosti zákonného provedení, které je ovšem zároveň podmínkou konkrétní realizace jednotlivých práv“ [bod 52 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.)]. V žádném případě ovšem „nesmí dojít k faktickému popření toho kterého sociálního práva, protože je zároveň třeba dostát principům stanoveným v Listině. Míru jejich dodržení je třeba posuzovat v každém jednotlivém případě realizace těchto práv zákonnou úpravou“ (bod 56 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08).

64. S ohledem na znění čl. 41 odst. 1 Listiny je pro přezkum ústavnosti zákonů obsahujících úpravu sociálních práv dán užší prostor, než je tomu u práv první generace, a zakotvení jejich existence v Listině znamená (a to s ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny), že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard (tj. existuje určitá spodní mez omezení, esenciální obsah) sociálních práv. Rozhodování o rozsahu sociálních práv patří mezi významné politické otázky, které jsou v první řadě předmětem volební soutěže, a nakonec o nich proto rozhodují volení reprezentanti v zákonodárném sboru.

65. Ustanovení čl. 26 odst. 3 Listiny zakotvuje právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Z tohoto práva však nevyplývá právo každého jednotlivce vůči státu na zajištění práce. Povinností státu je pouze vytvoření podmínek či pravidel, která by co nejlépe (v mezích možného) zajišťovala, aby každý zájemce mohl získat práci, tj. aby umožnil vykonávat toto právo co největšímu počtu zainteresovaných osob, jak to stanoví i čl. 1 bod 1 Evropské sociální charty. I za tímto účelem nejsou pracovněprávní vztahy ponechány zcela na smluvní svobodě, ale zákonodárce stanoví podmínky výkonu práce. Přitom musí postupovat tak, aby právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací bylo uvedeno do souladu s dalšími hodnotami, zejména s právem zaměstnavatele vybrat si své spolupracovníky; lze si dokonce představit, že příliš přísné nastavení možnosti výpovědi může za určitých okolností zasáhnout do svobody podnikat excesivním způsobem (Favoreu, L. et al. *Droit des libertés fondamentales*. Paris : Dalloz, 2009, s. 334). Je-li úkolem zákonodárce uvést do souladu právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací s právem podnikat, pak Ústavní soud přezkoumává, zda se tento cíl podařilo zákonodárci naplnit. Platí přitom, že toliko v případě zjevného pochybení v úvahách zákonodárce nemusí být jím dosažená rovnováha respektována.

66. Podle čl. 1 bodu 2 Evropské sociální charty musí stát pro zajištění účinného výkonu práva na práci účinně chránit právo pracovníka vydělávat si na své živobytí ve svobodně zvoleném zaměstnání. To však neznamená právo na stabilitu konkrétního pracovního poměru. Zánik konkrétního pracovního poměru totiž ještě neznamená ztrátu přístupu ke zvolenému povolání, a proto je rozumné, aby o míře ochrany stability pracovního poměru rozhodovala především úvaha zákonodárce. Na tomto místě je možno poukázat na body 28 a 29 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/08 ze dne 23. 9. 2008 (N 155/50 SbNU 365), v nichž Ústavní soud interpretoval právo na svobodnou volbu povolání ve spojení s právem na práci (čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny) jako veřejné subjektivní právo jednotlivce ukládající veřejné moci povinnost „neklást neodůvodněné překážky veřejnoprávní povahy výběru a výkonu právem dovolených činností, pro které tento vyžaduje potřebné předpoklady ... Rozhodně je nelze vykládat tak, že by v rámci pracovněprávních – a tedy ve své podstatě soukromoprávních – vztahů garantovalo jednotlivci zařazení, jaké si představuje. Právo na svobodnou volbu povolání zakotvené v čl. 26 odst. 1 Listiny není subjektivním právem na určité zaměstnání u určitého zaměstnavatele ani na zaměstnání určitého typu nebo druhu, jemuž by odpovídala povinnost příslušného státního orgánu takové zaměstnání opatřit, případně i s použitím státní moci. Jde o svobodu se ve volné soutěži o zvolené povolání ucházet, která však neposkytuje záruku úspěchu ... Ústavní právo na svobodnou volbu povolání neznamená neměnnost vykonávaného zaměstnání a zákaz jednostranného rozvázání

pracovního poměru“. Jinak řečeno, v případě „práva na výběr povolání a přípravu k němu, jakož i práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost by se o omezení dotýkající se jejich podstaty a smyslu jednalo tehdy, jestliže by v jeho důsledku byl určité skupině jednotlivců podstatně ztížen nebo znemožněn přístup k určitému povolání nebo možnost vykonávat určitou činnost nebo jestliže by v jeho důsledku určité zaměstnání nebo činnost přestaly být způsobilé zajistit prostředky pro jejich potřeby těm, kteří je vykonávají. Jakékoliv omezení musí samozřejmě respektovat zásadu rovnosti v právech ve smyslu čl. 1 věty první Listiny, resp. jejího čl. 3 odst. 1“ [bod 48 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/15 ze dne 8. 12. 2015 (nález sp. zn. Pl. ÚS 5/15 ze dne 8. 12. 2015 (N 204/79 SbNU 313; 15/2016 Sb.), odkazující mj. na bod 278 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)].

67. K vymezení práva na přiměřené hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti přispěl nález sp. zn. Pl. ÚS 55/13 ze dne 12. 5. 2015 (N 93/77 SbNU 339; 170/2015 Sb.; body 51–57). V tomto nálezu Ústavní soud vyšel z toho, že ustanovení čl. 26 odst. 3 Listiny zakotvuje právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací a právo těch, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, na hmotné zajištění v přiměřeném rozsahu. Podle názoru Ústavního soudu je „jak ze sociálních, tak ekonomických důvodů ... nutné minimalizovat ekonomickou škodu a osobní rozvrat, který s sebou ztráta zaměstnání přináší. Stejně tak je ale důležité poskytnout nezaměstnaným pozitivní incentivy, aby se stali znovu zaměstnanými co nejdříve, jak je to možné. V obecné rovině je podstatou a smyslem práva na přiměřené hmotné zajištění v případě nemožnosti právo na práci vykonávat, realizované v tomto případě skrze institut podpory v nezaměstnanosti, krátkodobě zmírnit výpadek příjmů, který ušel v důsledku zákonem vymezené sociální události ... Mechanismus realizace předmětného práva tak spočívá v tom, že stát nezaměstnaným dočasně při naplnění zákonných podmínek poskytuje jistou výši finančních prostředků, jelikož (objektivně) nastala nemožnost realizovat jejich ústavně zaručené právo na získání prostředků pro jejich životní potřeby prací. Platí přitom, že ten, kdo nespĺňuje podmínky nároku na tuto podporu, je pak odkázán na pomoc v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 Listiny“ (bod 51 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/13). Zákonným provedením práva na přiměřené hmotné zajištění těch, kteří bez viny nemohou pracovat (a to podle čl. 26 odst. 3 věty druhé Listiny), je hmotná podpora v nezaměstnanosti. Hmotné zajištění (jak podle čl. 26 odst. 3, tak podle čl. 30 odst. 1 Listiny) přitom představuje vyšší standard než zajištění základních životních podmínek [čl. 30 odst. 2 Listiny (viz bod 54 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/13)].

68. Ústavní soud dále uvedl (bod 52 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/13), že „zákonnou úpravou je toto právo realizováno především podporou

v nezaměstnanosti a podporou v rekvalifikaci. Předmětné právo přitom mají jen ti, kteří ‚beze své viny‘ nemohou získávat prostředky pro své životní potřeby prací (a zároveň nejsou nezpůsobilí k práci ...). Jedná se tedy o práceschopné uchazeče o zaměstnání, kteří usilují zaměstnání si najít a nezavinili ztrátu předchozího zaměstnání ...“. K zásahu do minimálního standardu tohoto základního práva by pak mohlo dojít tehdy, pakliže „by bylo zjištěno a prokázáno, že nová právní úprava snižuje realizaci ústavně zaručeného standardu sociálních dávek až k praktickému znemožnění jejich realizace, či dokonce k jejich plošnému odejmutí“ (viz bod 78 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08).

69. K interpretaci hmotného zajištění v nezaměstnanosti podle čl. 26 odst. 3 Listiny se pak Ústavní soud vyslovil též dříve v bodě 262 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), v němž uvedl, že „zákonodárci náleží stanovit konkrétní způsob, jakým bude uplatnění tohoto práva realizováno, jakož i provádět jeho případné změny. Jím zvolenou právní úpravou ale nesmí dojít k faktickému popření tohoto sociálního práva (nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08, body 54 a 56; též nález sp. zn. Pl. ÚS 54/10, body 46 až 49). Vždy musí být dbáno na jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny)“. Zároveň ale platí, že „nárok na podporu v nezaměstnanosti není neměnný a nelze vyloučit, že jej zákonodárce do budoucna rozšíří nebo omezí. Případné změny se přitom mohou týkat jak výše podpory, tak délky podpůrní doby nebo podmínek, za nichž nárok vznikne nebo bude trvat. Vždy je však třeba zvažovat, zda zákonem stanovený rozsah práv, jejichž účelem je hmotné zajištění v nezaměstnanosti, bude i nadále umožňovat reálné uplatňování předmětného ústavně zaručeného práva“ (viz bod 263 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12).

70. Podle čl. 69 písm. f) a g) Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 o minimální normě sociálního zabezpečení (vyhlášena pod č. 461/1991 Sb.) je možno výplatu dávky, na niž by chráněná osoba měla nárok podle kterékoli z částí II až X této úmluvy, zastavit ve stanoveném rozsahu mj. proto, že sociální událost byla (f) vyvolána úmyslně zúčastněnou osobou a že zúčastněná osoba (g) opomene v určitých případech použít lékařských nebo rehabilitačních služeb, které jsou jí k dispozici, anebo nedbá-li pravidel stanovených pro ověření existence sociální události nebo upravujících chování příjemců dávek. K podpoře v nezaměstnanosti se pak vztahují i další body h) a i) čl. 69 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 o minimální normě sociálního zabezpečení. Podle nich lze dávku zastavit, (h) opomene-li zúčastněná osoba použít služeb zprostředkovatelných práce, která je jí k dispozici, či (i) pozbyla-li zúčastněná osoba svého zaměstnání přímo v důsledku zastavení práce, k němuž došlo na základě pracovního sporu, nebo opustila-li své zaměstnání dobrovolně bez dostatečných důvodů. Podobně Evropský zákoník ve svém čl. 68 písm. e) a g)

stanoví, že výplatu dávky, na niž by jinak chráněná osoba měla nárok podle některé z částí II až X Evropského zákoníku, lze zastavit ve stanoveném rozsahu mj. proto, že sociální událost byla vyvolána úmyslným zaviněním zúčastněné osoby či zúčastněná osoba v určitých případech opomenula využit zdravotních nebo rehabilitačních služeb, které jsou jí k dispozici, nebo nedbala stanovených pravidel k ověření existence sociální události nebo pravidel upravujících chování příjemců dávek. Podobně jako v případě Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 o minimální normě sociálního zabezpečení lze i podle Evropského zákoníku v případě podpory v nezaměstnanosti výplatu dávky zastavit, (h) nevyužívá-li zúčastněná osoba služeb zaměstnanosti, jež jsou jí k dispozici, či (i) přišla-li zúčastněná osoba o zaměstnání přímo následkem zastavení práce, k němuž došlo na základě pracovního sporu, nebo odešla dobrovolně ze zaměstnání bez dostatečných důvodů. Podle důvodové zprávy k revizi Evropského zákoníku (viz komentář k čl. 74) platí, že ač čl. 68 Evropského zákoníku hovoří toliko o pozastavení dávek, podle kontrolních orgánů dovoluje jak odepření (*refus*), tak odnětí (*suppression*) těchto dávek. Platí též to, že pokud byla sociální událost způsobena úmyslným zaviněním zúčastněné osoby, mohou být dávky, na které by jinak měla nárok, odepřeny (*refusées*), odňaty (*supprimées*) nebo pozastaveny (*suspendues*). Stejný důsledek má také to, jestliže se daná osoba mimo jiné nechovala způsobem souladným se stavem příjemce dané dávky. Ústavní soud zkoumal rovněž použitelnost Listiny základních práv Evropské unie, která zavazuje členské státy, pokud uplatňují unijní právo (ustanovení čl. 51 odst. 1). Jak zákoník práce, tak zákon o zaměstnanosti zapracovávají předpisy Evropské unie, napadená ustanovení však těmito předpisy dotčena (harmonizována) nejsou [§ 363 a poznámka pod čarou 1) zákoníku práce, poznámka pod čarou č. 1) zákona o zaměstnanosti]. Ustanovení Listiny základních práv Evropské unie, která spadají do oblasti upravené napadenými ustanoveními (ustanovení čl. 30 – ochrana v případě neoprávněného propuštění, ustanovení čl. 34 – sociální zabezpečení v případě ztráty zaměstnání), jsou navíc použitelná „v souladu ... s vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi“.

2. Vlastní přezkum

71. Dříve, než Ústavní soud přejde k vlastnímu přezkumu napadené úpravy, považuje za potřebné připomenout zásadní změnu v systému nemocenského pojištění. V souvislosti s jeho novou úpravou provedenou zákonem o nemocenském pojištění ukládá zákoník práce od 1. 1. 2009 zaměstnavatelům povinnost poskytovat po určitou dobu od vzniku pracovní neschopnosti místo nemocenských dávek náhradu mzdy nebo platu (§ 192 odst. 1 zákoníku práce). „Výměnou“ za snížení sazby pojistného tak byla na zaměstnavatele přenesena část nákladů nemocenského pojištění.

Zaměstnavatelům pak byla umožněna kontrola dodržování režimu dočasně práceneschopného pojištěnce (§ 192 odst. 6 zákoníku práce). V případě porušení tohoto režimu přiznává ustanovení § 192 odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., zaměstnavateli oprávnění náhradu mzdy nebo platu snížit nebo neposkytnout. Náhrada mzdy je vyplácena z prostředků zaměstnavatele, a nikoli státu. A právě tato skutečnost je rozhodující pro pochopení současné právní úpravy a posouzení ústavnosti napadených ustanovení.

72. Jestliže je to zaměstnavatel, kdo „ze svého“ platí dočasně práceneschopnému zaměstnanci náhradu mzdy či platu, vzniká zde mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem vedle pracovněprávního ještě i další vztah. Proto nyní zákoník práce upravuje mimo jiné „některá práva a povinnosti zaměstnavatelů a zaměstnanců při dodržování režimu dočasně práce neschopného pojištěnce podle zákona o nemocenském pojištění a některé sankce za jeho porušení“ [§ 1 písm. e) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb.]. A ze stejného důvodu ustanovení § 301a zákoníku práce zakotvilo tzv. „jiné povinnosti zaměstnanců“ spočívající v tom, že „zaměstnanci jsou v době prvních 14 (resp. 21) kalendářních dnů trvání dočasné pracovní neschopnosti povinni dodržovat stanovený režim dočasně práce neschopného pojištěnce, pokud jde o povinnost zdržovat se v době dočasné pracovní neschopnosti v místě pobytu a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházek podle zákona o nemocenském pojištění“.

73. Podle názoru Ústavního soudu v nyní posuzovaném případě samotné jádro práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací dle čl. 26 odst. 3 Listiny porušeno není, jelikož o nějakém systémovém ohrožení (ve smyslu ignorování a negování ochrany instituce závislé práce) možnosti zajistit si prostředky na životní potřeby prací nelze vůbec uvažovat. Navíc těm zaměstnancům, kteří dostali výpověď podle § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., zůstává *pro futuro* otevřena příležitost získávat prostředky pro své živobytí prací, jelikož tímto způsobem ještě neztratili přístup ke zvolenému povolání.

74. Vzhledem k tomu, že právní úprava výpovědi chce vyrovnat jak zájmy zaměstnance, tak zaměstnavatele, pokouší se právní úprava o to, aby byl zaměstnanec na jedné straně chráněn tím, že zaměstnavatel nemůže zcela libovolně (bez příčiny) ukončit pracovní poměr, a zájmy zaměstnavatele jsou na druhou stranu chráněny možností za určitých, přesně zákonem vymezených okolností pracovní poměr ukončit. Byť vztah mezi zaměstnavatelem (plátcem náhrady mzdy) a dočasně práceneschopným zaměstnancem (příjemcem této náhrady) není vztahem pracovněprávním, má k tomuto vztahu velmi blízký vztah. Porušuje-li zaměstnanec své povinnosti v době dočasné pracovní neschopnosti, poškozuje tím svého

zaměstnavatele. Nepracuje, nelčí se, a přesto požaduje od svého zaměstnavatele náhradu mzdy. Svého zaměstnavatele tak *de facto* „podvádí“. Navíc může zaměstnavateli svou nedůvodnou nepřítomností způsobit i vážné hospodářské potíže. Zvláště hrubé porušení povinnosti dočasně praceschopného zaměstnance (§ 301a zákoníku práce) tak může vést k zásadnímu narušení důvěry mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem.

75. Dle Ústavního soudu proto nelze po zaměstnavateli spravedlivě požadovat, aby nadále zaměstnával člověka, který jej „podvedl“, snažil se jej připravit o peníze nebo jej jinak vážně poškodil. Proto Ústavní soud považuje možnost výpovědi z pracovního poměru za rozumnou. Nejedná se jen o „alternativní soukromoprávní sankci“, jak uvádějí navrhovatelé, ale o způsob řešení narušené důvěry, což odůvodňuje ochranu zájmů zaměstnavatele. Podstatné je, že k výpovědi může zaměstnavatel přistoupit jen při zvlášť hrubém porušení povinností zaměstnance, tedy v nejvyšší možné intenzitě příslušného porušení. Nikoli tedy při běžném porušení, dokonce ani při závažném porušení. Jinak řečeno, tíživý důsledek pro zaměstnance může nastat jen při nejzávažnějším porušení právních povinností z jeho strany. Čím více nebude dodržovat předmětné zákonem stanovené povinnosti, tím negativější to pro něj může mít důsledky. Intenzita porušení povinností je zde stanovena stejně přísně jako u důvodu, pro který lze okamžitě zrušit pracovní poměr [§ 55 odst. 1 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce]. Přitom je nutno přihlídnout k tomu, že se zde nemůže jednat o dvojí potrestání za jedno porušení povinností. Ustanovení § 192 odst. 5 věty druhé zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., totiž vylučuje možnost snížení nebo neposkytnutí náhrady mzdy nebo platu, jestliže byla pro totéž porušení režimu dočasně praceschopného pojištěnce dána zaměstnanci výpověď podle § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb.

76. Ústavní soud se neztotožňuje ani s námitkou, že napadená právní úprava otevírá prostor pro svévoli zaměstnavatelů (bod 14 shora). Zaměstnavatel musí předně velmi pečlivě posuzovat každý jednotlivý případ porušení právních povinností a všechny jeho okolnosti a souvislosti. Bude muset vždy správně posoudit intenzitu porušení povinností ze strany zaměstnance. Jelikož zákoník práce nedefinuje pojem „zvláště hrubým způsobem“, jde „o normu s relativně neurčitou (abstraktní) hypotézou, tj. o právní normu, jejíž hypotéza není stanovena přímo právním předpisem a která přenechává soudu, aby podle svého uvážení v každém jednotlivém případě vymezil sám hypotézu právní normy ze širokého, předem neomezeného okruhu okolností. Pro závěr, zda jednání zaměstnance porušující povinnosti podle § 301a dosáhlo intenzity ‚porušení zvláště hrubým způsobem‘, není významné, jak je zaměstnavatel hodnotí ve svém pracovním řádu nebo jiném vnitřním předpisu nebo jak má být hodnoceno podle

kollektivní smlouvy, popřípadě podle pracovní nebo jiné smlouvy stran základních pracovněprávních vztahů, a soud není takovým vymezením při rozhodování o určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru vázán. Soud vždy posuzuje v každém jednotlivém případě, jak bude tento pojem definován. Vymezení hypotézy § 52 písm. h) tedy závisí v každém konkrétním případě na úvaze soudu; soud může přihlídnout při zkoumání intenzity porušení povinnosti zaměstnance k pracovnímu místu, které zastává, k jeho dosavadnímu postoji k plnění pracovních úkolů, k době a situaci, v níž došlo k porušení těchto povinností, k míře zavinění zaměstnance, ke způsobu a intenzitě porušení konkrétních povinností zaměstnance, k důsledkům porušení povinností pro zaměstnavatele, k tomu, zda svým jednáním zaměstnanec způsobil zaměstnavateli škodu“ (srov. Drápal, L. „Důvody výpovědi“. In Bělina, M., Drápal, L. *Zákoník práce. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 329). Ač si je Ústavní soud vědom toho, že vymezení pojmu „zvlášť hrubým způsobem“ bude především na judikatuře obecných soudů, toliko jako *obiter dictum* si dovoluje poznamenat, že sem budou asi spadat případy „hození se marod“ za účelem aktivit, které jsou s pracovní neschopností neslučitelné, tj. např. vykonávání jiné výdělečné činnosti či rekreace. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 5126/2014 ze dne 15. 10. 2015, takovým důvodem pro výpověď proto např. nebude to, že zaměstnanec, který byl uznán dočasně práceneschopným, neoznačil místo svého pobytu údaji potřebnými k tomu, aby zaměstnavateli umožnil potřebnou kontrolu.

77. Zaměstnanci, jemuž dal zaměstnavatel výpověď ze shora uvedeného důvodu, navíc zákon poskytuje naprosto stejnou ochranu jako u jiných výpovědních důvodů. Podle § 72 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, může zaměstnanec neplatnost výpovědi uplatnit u soudu ve lhůtě 2 měsíců ode dne, kdy měl pracovní poměr touto výpovědí skončit. A v soudním řízení to bude právě zaměstnavatel, který bude muset prokázat, že zaměstnanec porušil svou povinnost zvlášť hrubým způsobem. Protiústavnost zákonné úpravy nemůže způsobovat hypotetická možnost zneužití, pokud proti všem negativním jevům, k nimž může v souvislosti s rozvázáním pracovního poměru docházet, existuje účinná soudní ochrana [obdobně viz bod 54 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. 10. 2006 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.)].

78. Shrnuto, napadená právní úprava neporušuje „právo na práci“, jak to tvrdí navrhovatelé v bodě 13 tohoto nálezu. Toto právo totiž není absolutní, ale je přiměřeně prolomeno možností rozvázání pracovního poměru při splnění zákonem stanovených podmínek. Odkazy navrhovatelů na příslušné články Evropské sociální charty (bod 13 shora) nejsou příhodné. Tyto články zakotvují základní principy, podle nichž každý musí mít příležitost získat prostředky ke svému živobytí prací, kterou si svobodně

zvolí, a všichni pracovníci mají právo na spravedlivé pracovní podmínky. Tyto principy nelze vykládat tak, že zaměstnanec nemůže být nikdy ze zaměstnání propuštěn proti své vůli. Zaměstnanec, který dostal výpověď podle § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., totiž měl „příležitost získat prostředky pro své živobytí prací“, ale této příležitosti se (alespoň pro tentokrát) zbavil tím, že zvlášť hrubým způsobem porušil své povinnosti. Ostatně i podle ústavního pořádku České republiky se práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací zakotveného v čl. 26 odst. 3 Listiny lze domáhat pouze v mezích zákona (čl. 41 odst. 1 Listiny), který v této situaci nijak nevybočuje z mezí ústavnosti. A jak bylo rovněž uvedeno výše, případné zneužití výpovědi je dostatečně chráněno soudním přezkumem.

79. Navrhovatelé mají dále za to, že napadená ustanovení jsou „v rozporu s principem rovnosti lidí v právech“. Z odkazu na důvodovou zprávu k předmětnému zákonu lze dovodit, že měli na mysli případnou nerovnost mezi pojištěnci, neboť ostatní pojištěnci při stejném porušení režimu práce schopného pojištěnce v systému nemocenského pojištění zůstanou. Při posuzování rovnosti je nutno vycházet z účelu nemocenského pojištění. Zákon o nemocenském pojištění upravuje nemocenské pojištění „pro případ dočasné pracovní neschopnosti, nařízené karantény, těhotenství a mateřství a ošetřování člena domácnosti nebo péče o něj a organizaci a provádění pojištění“ (§ 1 odst. 1 citovaného zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění). Z nemocenského pojištění se poskytují následující dávky: nemocenské, peněžitá pomoc v mateřství, ošetrovné a vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství (§ 4 citovaného zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění). Účelem nemocenského pojištění je „finančně zabezpečit ekonomicky aktivní občany pro případ krátkodobé ztráty výdělku (příjmu) z důvodu vybraných sociálních situací podmíněných změnou zdravotního stavu“ (důvodová zpráva k zákonu o nemocenském pojištění, Poslanecká sněmovna tisk č. 1005, 4. volební období). Pokud se zaměstnanec, jehož pracovní poměr skončil výpovědí podle § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., stane dočasně práce schopným, nedochází u něj ke „ztrátě výdělku“ kvůli této pracovní neschopnosti či nařízené karanténě, ale proto, že jeho pracovní poměr skončil. Případnými nemocenskými dávkami tedy není co nahrazovat. Proto nelze z hlediska rovnosti lidí porovnávat pojištěnce, kteří přes porušení svých povinností zůstali zaměstnanci (a tedy i pojištěnci), s těmi, kdo byli propuštěni a se skončením pracovního poměru jim skončilo nejen nemocenské pojištění, ale i právo na plat či mzdu. Uvedené lze plně ztáhnout i na ošetrovné, které plní obdobnou funkci (§ 39 citovaného zákona o nemocenském pojištění).

80. Samostatně je nutno se věnovat „rovnosti pojištěnců“ u dávek pevné pomoci v mateřství a u vyrovnávacího příspěvku v těhotenství a mateřství dle ustanovení § 32 a 42 zákona o nemocenském pojištění. Zákaz výpovědi těhotné zaměstnankyni, zaměstnankyni čerpající mateřskou dovolenou a zaměstnanci nebo zaměstnankyni čerpající rodčovskou dovolenou [§ 54 písm. d) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb.] ve spojení s ochrannou lhůtou v délce 180 dní (§ 15 odst. 2 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění zákona č. 261/2007 Sb.) prakticky vylučuje negativní dopad porušení povinnosti zaměstnance stanovené v § 301a zákoníku práce do práva na výplatu těchto dávek.

81. Námitkou navrhovatelů, že napadená ustanovení odporují „principu přiměřenosti zákonných zásahů do sféry privátní autonomie“, se Ústavní soud nemohl zabývat pro její neurčitost.

82. Veřejná ochránkyně práv poukazyvala na neurčitost výpovědního důvodu dle ustanovení § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., ve srovnání s ostatními výpovědními důvody, u nichž zákoník práce stanoví poměrně podrobně, za splnění jakých podmínek může být ten který výpovědní důvod použit. Těto námitky (postrádající ústavní rozměr) není možno přisvědčit. Oč určitější je možnost dát zaměstnanci výpověď „pro závažné porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci“ [§ 52 písm. g) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce]? Zákaz zde stěží může být konkrétnější a jeho výklad je již záležitostí obecných soudů.

83. Za protiústavní z důvodu nepřiměřenosti považují navrhovatelé rovněž vyloučení „propuštěného“ zaměstnance z nároku na podporu v nezaměstnanosti po dobu následujících 6 měsíců po výpovědi z pracovního poměru podle ustanovení § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb. Jak je uvedeno v bodu 15 shora, argumentují navrhovatelé čl. 19 a 20 Evropského zákoníku požadujícími zajištění chráněným osobám poskytování dávky v nezaměstnanosti. Pomíjejí však čl. 68 tohoto Evropského zákoníku. Ten totiž připouští, že výplatu dávky, na niž by jinak chráněná osoba měla nárok, lze zastavit ve stanoveném rozsahu, byla-li sociální událost vyvolána úmyslným zaviněním zúčastněné osoby.

84. Podle § 39 odst. 2 písm. a) a b) zákona o zaměstnanosti nemá nárok na podporu v nezaměstnanosti uchazeč o zaměstnání, se kterým byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání zaměstnavatelem skončen pracovněprávní vztah z důvodu porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci zvláště hrubým způsobem nebo se kterým byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání

zaměstnavatelem skončen pracovněprávní vztah z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zákoníku práce zvlášť hrubým způsobem. Zákon o zaměstnanosti tedy nepřiznává nárok na podporu v nezaměstnanosti jen těm uchazečům o zaměstnání, kteří své povinnosti porušili nikoli „jen“ závažným způsobem, ale zvlášť hrubým způsobem. Porušení povinnosti zvlášť hrubým způsobem jistě vyžaduje úmyslné zavinění. Jestliže se tedy zaměstnanec stane nezaměstnaným v důsledku úmyslného zvlášť hrubého porušení povinnosti, je neposkytnutí podpory v nezaměstnanosti přiměřeným a Evropským zákoníkem přímo předvídaným důsledkem. Stejně tak čl. 26 odst. 3 Listiny výslovně stanoví, že stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje občany, kteří nemohou své právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací vykonávat bez své viny (viz body 71 až 72). Právě tato poslední tři slova jsou rozhodující. Bez své viny!

85. Stejně jako shora zmíněného práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací se i práva na přiměřené hmotné zabezpečení zakotveného v čl. 30 odst. 1 Listiny lze domáhat pouze v mezích zákona (čl. 41 odst. 1 Listiny). A jak vyplývá ze shora uvedeného, napadená zákonná úprava nezasahuje ani do rovnosti lidí, ani není nepřiměřená.

86. Ústavní soud u žádného z napadených ustanovení rozpor s ústavním pořádkem neshledal, a proto v souladu s § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh zamítl.

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida

Podávám dissent proti té výrokové části (a relevantnímu odůvodnění) plenárního nálezu, kterou byl zamítnut návrh skupiny poslanců na zrušení ustanovení § 39 odst. 2 písm. b), včetně poznámky pod čarou č. 79, a ustanovení § 54 odst. 1 věty druhé ve slovech „a b)” zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 365/2011 Sb.

Zákonodárce provedl novelou zákoníku práce, zákona o zaměstnanosti a dalších zákonů pod č. 365/2011 Sb. vskutku zásadní změnu režimu dočasně práceneschopných zaměstnanců včetně vyplácení nemocenských dávek i dalších aspektů. Pro prvních 14, resp. (od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2013) 21 kalendářních dnů trvání dočasné pracovní neschopnosti pojištěnce převzal výplatu dávek, formou náhrady mzdy nebo platu, zaměstnavatel, jenž na tutéž dobu převzal mj. oprávnění kontroly dodržování stanoveného režimu. Aby mohl být takto vzniklý právní stav podřízen zákoníku práce, bylo do kodexu jako „oslí můstek“ vtěleno ustanovení § 301a, označující povinnost zaměstnance dodržovat stanovený režim v době dočasné pracovní neschopnosti jako „jinou povinnost zaměstnance“ (viz marginální rubriku téhož ustanovení).

V komentáři k zákoníku práce k tomu uvedl prof. Bělina, že zákonodárce si dobře uvědomil „nepřípadnost a neodůvodnitelnost umožnění zaměstnavateli jednostranně rozvázat pracovní poměr se zaměstnancem z důvodu, který vůbec nesouvisí s výkonem práce zaměstnance a má původ v porušení předpisů v oblasti sociálního zabezpečení“. Proto bylo do kodexu „zcela uměle“ vloženo ustanovení § 301a, jež „vytvořilo z porušení povinnosti v oblasti nemocenského pojištění současně i porušení pracovní-právních povinností zaměstnance“ (Bělina, M. a kol. Zákoník práce. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 1066).

Z řečené úpravy byl současně odvozen výpovědní důvod podle ustanovení § 52 písm. h) zákoníku práce, umožňující zaměstnavateli rozvázat se zaměstnancem pracovní poměr pro porušení „jiné povinnosti zaměstnance stanovené v § 301a“ (tedy porušení režimu dočasné pracovní neschopnosti) zvlášť hrubým způsobem.

Jakkoli je tato úprava, proti níž navrhovatelé též brojí, nesystémová a pojmově kontroverzní (zvlášť hrubé porušení kázně je jinak důvodem k okamžitému zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem podle § 55 zákoníku práce), nedomnívám se – zde ve shodě s většinou pléna – , že by bylo nezbytné přistoupit k jejímu zrušení. Nemuselo se to stát již proto, že se jedná o podústavní úpravu nevykazující extrémně excesivní a ústavně nepřijatelné následky pro zaměstnance.

Jinak ovšem vnímám nastolený právní stav z hlediska jeho promítnutí do zákona o zaměstnanosti. Do tohoto zákona byl výše zmíněnou novelou v roce 2011 doplněn text, podle něhož nárok na podporu v nezaměstnanosti nemá uchazeč o zaměstnání, se kterým byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů skončen pracovníprávní vztah z důvodů porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zákoníku práce zvlášť hrubým způsobem.

Takový sankční „přesun“ či „prodloužení následků“ deliktu zaměstnance z oblasti pracovníprávní do oblasti sociálního práva pokládám za ústavně nepřijatelný: po výpovědi a ztrátě pracovního poměru následuje ještě ztráta nároku na podporu v nezaměstnanosti.

* * *

Podle čl. 26 odst. 3 Listiny má každý právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon.

Obrat „bez své viny“, použitý ve druhé větě uvedeného článku, podle dosavadní interpretace aprobejuje zákonný postup, podle něhož dochází ke ztrátě nároku na podporu v nezaměstnanosti v případě výpovědi z pracovního poměru dané pro kvalifikované porušení pracovních povinností

[viz § 39 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti a blíže J. Wintř in Wagneřová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2012, s. 586, bod 22]. Je však otázkou, zda má jít k tíži propuštěného zaměstnance z hlediska nároku na podporu v nezaměstnanosti takové zavinění, které spočívá v porušení stanoveného (léčebného) režimu pracovní neschopnosti (dále jen „PN“) a které bylo zcela neorganicky přiřazeno k pracovnímu poměru. Domnívám se, že nikoli.

K odpovědi lze dospět skrze poměřování legitimního cíle, jímž zde je společenský zájem na (limitované) zásluhovosti pobírání podpory v nezaměstnanosti, a prostředku směřujícího k tomuto cíli, jímž je výpověď z důvodu porušení stanoveného režimu PN jako vyluka z nároku na podporu. Podle mého názoru je takový prostředek vůči danému cíli nepřiměřený, ba s ním neslučitelný.

Zákoník práce obsahuje normy kogentní i dispozitivní, přičemž pracovní poměr, založený pracovní smlouvou, ovládají významnou měrou normy dispozitivní. Znamená to, že ona „narušená důvěra“ zaměstnavatele, jež za účelem ochrany jeho zájmů odůvodňuje výpověď z pracovního poměru podle § 52 písm. h) zákoníku práce pro zvlášť hrubé porušení stanoveného režimu PN (viz bod 75 plenárního nálezu), je saturována právě touto výpovědí. Další dopad již delikt zaměstnance nemá mít; pracovní poměr se projevuje po svém skončení zásadně již jen jako jiné nároky podmiňující právní skutečnost (zápočet doby jeho trvání pro účely důchodového zabezpečení). Právní vztahy vznikající po skončení pracovního poměru nemá zaměstnavatel, snad s výjimkou podání pracovního posudku, vlastním projevem vůle bezprostředně ovlivňovat.

„Přesun“ výpovědní sankce dokonce do oblasti sociálního práva – v případě podpory v nezaměstnanosti jde o sociální dávku, byť upravenou zákonem o zaměstnanosti – neznamená nic jiného než smísení soukromoprávního a veřejnoprávního prvku, a navíc nežádoucí dvojí trest za týž skutek.

Toleruje-li tu většina pléna současnou přítomnost zmíněných prvků v relaci k témuž skutku zaměstnance, pak ad hoc rezignovala na existenci ústavněprávní doktríny o rozlišení horizontálních a vertikálních právních vztahů.

Nepřiměřenost ve vztahu prostředku a cíle právní úpravy tak lze demonstrovat prostým poměřením skutku a jeho následku z pohledu nesystémovosti i intenzity. Proti sobě stojí porušení režimu PN jako důvod k výpovědi na straně jedné a ztráta nejen pracovního poměru, ale i podpory v nezaměstnanosti spolu s (potenciálním) nástupem stavu hmotné nouze na straně druhé. K posledně uvedené okolnosti se sluší poznamenat: začíná tu být v sázce lidská důstojnost?

Neslučitelnost obojího tu spočívá v právní úpravě připouštějící dvojí postih za týž skutek, což je jev zásadně nežádoucí.

* * *

Stranou kritiky by neměly zůstat ani další argumentační a též rétorické aspekty plenárního nálezu.

Text nálezu se vyznačuje deferencí vůči znění podústavních právních předpisů, a naopak ofenzívností vůči zaměstnanci (body 74, 75 a zejména bod 84 se svým mentorským vykřičníkem na konci). Většina pléna ospravedlňuje z hlediska kazuistiky své závěry poukazem na hraniční případ, kdy zaměstnanec „podvádí“ zaměstnavatele (též za pomoci lékaře, simulací?) a v době PN vykonává nějakou činnost ke svému prospěchu. To je však klasická argumentační pozice pars pro toto a pouze jedna strana mince: zobecňuje se „nevědčiny“ přístup zaměstnance a objektivní, oklamany zaměstnavatel.

Ústavní kontrola právní normy však nesmí opomenout ani následky opačné situace, totiž potenciálního zneužití výpovědi (vázané na vysokou intenzitu deliktu) zaměstnavatelem třeba proto, že si jemu „nepohodlný“ a doma nezastižený zaměstnanec zašel v době PN nakoupit (mimo povolené vycházky) potraviny, vznikla potřeba jeho nárazové pomoci jinde bydlícímu rodinnému příslušníkovi apod. Pak se může takový zaměstnanec ocitnout v takřka fatální situaci hmotné nouze a i v případech využití právních prostředků obrany může být odkázán na letitý soudní spor.

Není třeba rozvádět, že právě sociální citlivost, nikoli jen přísnost a respekt k zákonu, by měla být inherentní součástí vnímání reality Ústavním soudem. Jakkoli plénum Ústavního soudu již dříve zasáhlo do obecných ustanovení zákoníku práce v podstatě ve prospěch smluvní volnosti a do jisté míry i rovnosti účastníků [náleží sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.), mj. k § 2 odst. 1 zákoníku práce], přece jen zůstává zaměstnanec ve vztahu k zaměstnavateli slabší stranou (srov. např. body 202, 216 nálezu či disenty soudců Rychetského, Musila a soudkyně Janů). Tím méně by mělo být přijatelné, aby byly právní skutečnosti relevantní pro pracovní poměr přenášeny do oblasti sociálních práv takovým způsobem, jak to učinila navrhovatel napadená právní úprava. Mezi omezeními jednotlivce a jeho ochranou by měl zákonodárce právě zde bedlivě vážit, nikoli bez rozpaků trestat.

Předmětná ustanovení zákona o zaměstnanosti měla být pro rozpor s čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod Ústavním soudem zrušena.

2. Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka k odůvodnění nálezu

Své odlišné stanovisko uplatňují nikoli do výroku, ale toliko do odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/12.

Úprava podle § 52 písm. h) zákoníku práce podle mého názoru do tohoto právního předpisu, který má především chránit zaměstnance, zvláště pokud jde o možnost ukončení pracovního poměru mezi ním a zaměstnavatelem, nepatří. Jde o nesystémové ustanovení, které při nesprávném výkladu může výrazně oslabovat ochrannou úlohu kodexu. Pokud by úprava měla zůstat beze změny (tedy v intencích nálezu), bude velmi záležet na správném výkladu tohoto ustanovení a ochraně zaměstnance proti jeho zneužití zaměstnavatelem. Přestože se nález v odůvodnění zabývá otázkou závažnosti porušení „jiné povinnosti zaměstnance“, mám za to, že by měl být výklad provedený Ústavním soudem důslednější a měl by s ohledem na výpovědní důvod – „zvlášť hrubé porušení jiné povinnosti“ být přímo v relaci na judikaturu téměř identicky znějícího výpovědního důvodu v případě okamžitého zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele podle § 55 zákoníku práce. Za tímto účelem uvádím následující argumenty:

Posuzované znění § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb.:

„Zaměstnavatel může dát zaměstnanci výpověď jen z těchto důvodů: ... h) poruší-li zaměstnanec zvláště hrubým způsobem jinou povinnost zaměstnance stanovenou v § 301a.“

Posuzované znění § 301a zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů:

„Zaměstnanci jsou v době prvních 14 kalendářních dnů a v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 v době prvních 21 kalendářních dnů trvání dočasné pracovní neschopnosti povinni dodržovat stanovený režim dočasně práce neschopného pojištěnce, pokud jde o povinnost zdržovat se v době dočasné pracovní neschopnosti v místě pobytu a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházek podle zákona o nemocenském pojištění.“

Předesílám, že potřebná intenzita porušení režimu práceneschopného pojištěnce pro uplatnění výpovědního důvodu dle § 52 písm. h) zákoníku práce zatím nebyla předmětem podrobného výkladu ze strany Nejvyššího soudu. Pouze v jediném případě se Nejvyšší soud zabýval okolnostmi doručování výpovědi a související povinností zaměstnance oznámit místo svého pobytu údaji potřebnými k tomu, aby zaměstnavateli umožnil kontrolu režimu práceneschopného pojištěnce. Z rozsudku ve věci sp. zn. 21 Cdo 5126/2014:

„Nejvyšší soud České republiky proto dospěl k závěru, že okolnost, že zaměstnanec, který byl uznán dočasně práce neschopným, v době od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2013 v období prvních 21 kalendářních dnů dočasně pracovní neschopnosti neoznačil místo svého pobytu údaji potřebnými k tomu, aby zaměstnavateli umožnil kontrolu, zda dodržuje svou povinnost zdržovat se v době dočasně pracovní neschopnosti v místě pobytu a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházek, nemůže být důvodem

pro rozvázání pracovního poměru výpovědí podle ustanovení § 52 písm. h) zák. práce.¹

Nejvyšší soud dále ve zmiňovaném případě pouze stručně uvedl, že „porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce musí být ze strany zaměstnance zaviněno a musí se jednat o porušení zvlášť hrubým způsobem.“²

Z hlediska posouzení závažnosti porušení režimu práceneschopného pojištěnce (tj. povinnosti, která nesouvisí s výkonem práce), a tedy nutné intenzity tohoto porušení pro výpověď se podle mého názoru přímo nabízí interpretace za pomoci judikатурních závěrů k „zvlášť hrubému“ porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci, tedy k podmínkám pro okamžité zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem dle § 55 zákoníku práce.

Podmínka zvlášť hrubého porušení povinnosti, jež opravňuje zaměstnavatele okamžitě zrušit pracovní poměr, byla splněna například v následujících případech (judikatura Nejvyššího soudu):

(21 Cdo 1132/2014) výkon konkurenční výdělečné činnosti;

(21 Cdo 1467/2014) předání zakázky zaměstnavatele jiné společnosti;

(21 Cdo 1755/2002) řízení služebního vozidla pod vlivem alkoholu;

(21 Cdo 59/2005) útok na majetek zaměstnavatele mimo pracovní

dobu;

(21 Cdo 633/2006) verbální a fyzický útok na zaměstnance jiné společnosti;

(21 Cdo 1771/2011) sledování webových stránek namísto výkonu práce;

(21 Cdo 2596/2011) podvodné vykazování odpracované pracovní

doby;

(21 Cdo 1496/2013) krádež – útok na majetek zaměstnavatele.

Z výše uvedeného vyplývá, že se jedná o výjimečné případy, které vykazují tu nejvyšší intenzitu porušení povinností zaměstnance. K posuzování intenzity uvádí Nejvyšší soud:

„Ustanovení § 55 odst. 1 písm. b) zák. práce patří k právním normám s relativně neurčitou (abstraktní) hypotézou, tj. k takovým právním normám, jejichž hypotéza není stanovena přímo právním předpisem, a které tak přenechávají soudu, aby podle svého uvážení v každém jednotlivém případě vymezil sám hypotézu právní normy ze širokého, předem neomezeného okruhu okolností. Pro posouzení, zda zaměstnanec porušil povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci méně závažně, závažně nebo zvlášť hrubým způsobem, zákon nestanoví,

¹ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 15. 10. 2015 sp. zn. 21 Cdo 5126/2014.

² Ibidem.

z jakých hledisek má soud vycházet. V zákoníku práce ani v ostatních pracovněprávních předpisech nejsou pojmy méně závažné porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci, závažné porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci a porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci zvlášť hrubým způsobem definovány, přičemž na jejich vymezení závisí možnost a rozsah postihu zaměstnance za porušení takové povinnosti.“

K posouzení intenzity porušení režimu práceneschopného pojištěnce zvlášť hrubým způsobem je tedy nutno přistupovat stejně jako v případě posuzování porušení povinností souvisejících s vykonávanou prací (stejně intenzity). Shodný význam těchto termínů plně potvrzuje komentářová literatura³.

³ Bělina, M., Drápal, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 336, uvádí následující citaci, která plně přebírá a odkazuje na dosavadní judikatorní závěry ohledně posuzování intenzity zvlášť hrubého porušení povinností vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci:

„Zákoník práce nedefinuje, co se rozumí zvlášť hrubým porušením povinnosti zaměstnance dodržovat stanovený režim dočasně práce neschopného pojištěnce podle § 301a. Ustanovení § 52 písm. h) je proto třeba považovat [obdobně jako § 52 písm. g) nebo § 55 odst. 1 písm. b)] za právní normu s relativně neurčitou (abstraktní) hypotézou, tj. za právní normu, jejíž hypotéza není stanovena přímo právním předpisem a která přenechává soudu, aby podle svého uvážení v každém jednotlivém případě vymezil sám hypotézu právní normy ze širokého, předem neomezeného okruhu okolností. Pro závěr, zda jednání zaměstnance porušující povinnosti podle § 301a dosáhlo intenzity ‚porušení zvlášť hrubým způsobem‘, není významné, jak je zaměstnavatel hodnotí ve svém pracovním řádu nebo jiném vnitřním předpisu nebo jak má být hodnoceno podle kolektivní smlouvy, popřípadě podle pracovní nebo jiné smlouvy stran základních pracovněprávních vztahů, a soud není takovým vymezením při rozhodování o určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru vázán. Soud vždy posuzuje v každém jednotlivém případě, jak bude pojem ‚zvlášť hrubým způsobem‘ definován, a na tomto základě rozhodne, zda zaměstnanec byl za porušení povinnosti stanovené v § 301a postižen zákonem odpovídajícím způsobem. Vymezení hypotézy § 52 písm. h) tedy závisí v každém konkrétním případě na úvaze soudu; soud může přihlídnout při zkoumání intenzity porušení povinnosti zaměstnance stanovené v § 301a k osobě zaměstnance, k pracovnímu místu, které zastává, k jeho dosavadnímu postoji k plnění pracovních úkolů, k době a situaci, v níž došlo k porušení těchto povinností, k míře zavinění zaměstnance, ke způsobu a intenzitě porušení konkrétních povinností zaměstnance, k důsledkům porušení povinností pro zaměstnavatele, k tomu, zda svým jednáním zaměstnanec způsobil zaměstnavateli škodu, apod. Zákon zde ponechává soudu širokou možnost uvážení, aby rozhodnutí o platnosti rozvázání pracovního poměru výpovědi odpovídalo tomu, zda po zaměstnavateli lze spravedlivě požadovat, aby pracovní poměr zaměstnance u něj nadále pokračoval.“

Naopak minimální prostor je věnován identifikaci případů, ve kterých se o takto závažné porušení režimu práce neschopného pojištěnce jedná. Odborná literatura jen výjimečně uvádí, o jaké porušení by se tedy mělo jednat – pokud by zaměstnanec v době, kdy se má zdržovat doma, vykonával práci „na černo“, odjel na rekreaci apod.⁴

Přesto nelze pominout, že o zvlášť hrubé porušení se má jednat jen ve výjimečných případech. Při porušení těchto povinností zvlášť hrubým způsobem lze totiž postihnout zaměstnance v zásadě největší sankcí v oblasti pracovněprávních vztahů, tj. jednostranným rozvázáním pracovního poměru.

Napadené ustanovení je terčem kritiky především pro ukládání pracovněprávních sankcí za nedodržení povinností, které nesouvisí s výkonem práce:

– „Zákonodárce si zřejmě sám dobře uvědomil nepřipadnost a neodůvodnitelnost umožnění zaměstnavateli jednostranně rozvázat pracovní poměr se zaměstnancem z důvodu, který vůbec nesouvisí s výkonem práce zaměstnance a má původ v porušení předpisů v oblasti sociálního zabezpečení. Z tohoto důvodu zcela uměle vložením § 301a do zákoníku práce vytvořil z porušení povinností v oblasti nemocenského pojištění současně i porušení pracovněprávních povinností zaměstnance.“⁵

– „Nově má být zcela nekoncepčně umožněno postihnout nejvyšší možnou sankcí (tj. jednostranným rozvázáním pracovního poměru) v oblasti pracovního práva porušení jiných předpisů než vztahujících se k výkonu práce. Konkrétně se jedná o případ porušení povinností dočasně práce neschopného pojištěnce stanovené v § 56 zákona o nemocenském pojištění. Na této skutečnosti může sotva něco změnit, že novela se zcela uměle (a v naprostém rozporu s ostatními ustanoveními zákoníku práce) pokouší v § 301a vytvořit z povinnosti dodržovat stanovený režim dočasně práce neschopného pojištěnce „jinou povinnost zaměstnance“. Jedná se o typický příklad koncepčně zcela nesprávného sankcionování porušení povinností v jednom právním odvětví metodami jiného právního odvětví. Navíc za porušení těchto povinností jsou již stanoveny jiné sankce, tj. snížení nebo neposkytnutí náhrady mzdy (byť je nebude možné kumulovat). Důsledky „neschopností“ veřejnoprávního systému poskytujícího nemocenského „uhlídat“ zneužívání systému a nárůst dočasné pracovní neschopnosti stát nejprve přenesl na zaměstnavatele a nyní jim chce dát nástroj vůči

⁴ Vysokajová, M., Kahle, B., Randlová, N., Hůrka, P. a Doležilek, J. *Zákoník práce : Komentář [Systém ASPI]*. Wolters Kluwer [citováno 2017-5-25]. ASPI_ID KO262_2006CZ. Dostupné v systému ASPI. ISSN: 2336-517X, § 52.

⁵ Bělina, M., Drápal, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 1172.

zaměstnancům vedoucí až k možnosti jednostranně rozvázat pracovní poměr. Kromě toho, že navrhovaná úprava vede ke koncepčně zcela nesprávnému směřování pracovněprávních povinností a povinností dočasně práce neschopného, lze se důvodně domnívat, že se dostává do rozporu i s ústavním pořádkem, zejména se zásadou proporcionality.⁶⁶

V kontextu výše uvedeného je třeba velmi pozorně posuzovat intenzitu zvláště hrubého porušení režimu práceneschopného pojištěnce. Příklady uvedené výše totiž představují ty nejzávažnější formy prohřešků, jichž se může zaměstnanec dopustit (krádeže, fyzické útoky, alkohol, podvodné jednání). Při posuzování míry intenzity porušení režimu práceneschopného pojištěnce by jejich povaha mohla pomoci zaměstnancům, zaměstnavatelům i soudům určit, o jaké případy porušení tohoto režimu se tedy má jednat.

Aplikace tak zásadního institutu je vázána na blíže neurčený okruh porušení režimu práceneschopného, jež je charakterizováno jako zvláště hrubé a má být svým obsahem odpovídající situacím, kdy se zaměstnanec dopustil fyzického útoku, útoku proti majetku, podvodného chování apod., kdy posléze nelze po zaměstnavateli spravedlivě požadovat, aby zaměstnanec dál zaměstnával. Typickými případy jsou taková jednání zaměstnance, který namísto dodržování léčebného režimu opustí místo, kde se má zdržovat, a vykonává jinou výdělečnou činnost a současně pobírá dávky nemocenského; nebo oklame lékaře, jenž mu vystaví na základě nepravdivého tvrzení zaměstnance potvrzení o pracovní neschopnosti, a zaměstnanec pak využije této situace k opravám svého bytu nebo domu; nebo předstírá nemoc za účelem, aby se vyhnul obtížné nebo odpovědné práci, kterou po něm zaměstnavatel oprávněně požaduje a opět pobírá dávky.

Důležité podle mého názoru je i to, že zaměstnanec, který je uznán ošetřujícím lékařem dočasně práceneschopným, má nárok na dávky nemocenského pojištění až od 15. dne trvání jeho dočasné pracovní neschopnosti. Do té doby zaměstnanec má nárok na „nemocenskou“ v podobě náhrady mzdy, kterou vyplácí zaměstnavatel (kromě prvních 3 pracovních dnů). Zaměstnavatele tedy poškozují především neoprávněně vyplacená náhrady mzdy jen v této relativně krátké době, pak již škoda na dávkách nemocenského vzniká jinému subjektu. Po uplynutí této lhůty bude tedy třeba škodu vzniklou zaměstnavateli dovozovat od jiných, ale stejně závažných kritérií.

⁶⁶ Bělina, M., Pichrt, J. Nad návrhem novelizace zákoníku práce (včetně vazby na návrh nového občanského zákoníku). Právní rozhledy, 2011, č. 17, s. 605.

3. *Odlíšné stanovisko Paula Rychetského a Kateřiny Šimákové k části výroku i odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/12 týkající se návrhu na zrušení § 39 odst. 2 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění*

1. S rozhodnutím většiny pléna nesouhlasíme, neboť se z následujících důvodů domníváme, že částí projednávaného návrhu, která směřovala proti ustanovení § 39 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti, mělo být vyhověno pro rozpor napadené úpravy s právem na zabezpečení v nezaměstnanosti, zaručeným čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, a s právem na soudní ochranu tohoto práva ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny.

2. Ztotožňujeme se se závěrem většiny ve vztahu k napadené právní úpravě podmínek působení odborové organizace u zaměstnavatele i ohledně možnosti zaměstnavatele dát zaměstnanci výpověď pro závažné porušení režimu dočasně práceneschopného pojištěnce. Nemůžeme však souhlasit se závěrem o ústavní konformitě napadeného ustanovení § 39 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti, podle něhož nárok na podporu v nezaměstnanosti nemá uchazeč o zaměstnání, se kterým byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání zaměstnavatelem skončen pracovněprávní vztah z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zákoníku práce (porušení léčebného režimu) zvlášť hrubým způsobem. S tímto ustanovením se většina ve svém zamítavém nálezu vypořádává pouze v bodech 84 a 85 a činí tak nedostatečně přesvědčivě.

3. Je zřejmé, že navrhovatelé požadovali zrušení příslušného výpovědního důvodu v zákoníku práce, a proto se ve svém návrhu hlouběji samostatně nezabývali důvody neústavnosti napadeného ustanovení zákona o zaměstnanosti, protože jeho zrušení by bylo důsledkem zrušení napadeného ustanovení zákoníku práce. Ve shodě s většinou jsme toho názoru, že výpověď z pracovního poměru pro závažné porušení léčebného režimu je ústavně konformní a dává zaměstnanci možnost soudní obrany proti případnému zneužití tohoto institutu zaměstnavatelem.

4. Výpověď z tohoto důvodu má však podle napadeného ustanovení zákona o zaměstnanosti automatický dopad i do zabezpečení dotčené osoby v nezaměstnanosti. Pokud tedy zaměstnavatel zaměstnance nedůvodně, arbitrárně či nespravedlivě „vyhodí“ z práce pro tvrzené závažné porušení léčebného režimu, automaticky to znamená, že jednotlivec, jemuž zaměstnavatel adresoval tuto výpověď, ztrácí právo na dávku v nezaměstnanosti. A aby tuto dávku získal, je nucen vést zpravidla komplikovaný, zdoluhavý a finančně náročný soudní spor se zaměstnavatelem. To vše v době, kdy ztratil příjmy z původního zaměstnání a potřebuje prostředky i sílu na hledání nového zaměstnání. Napadená právní úprava jej nutí k tomu, aby se soudil se zaměstnavatelem, zda je jeho výpověď zákonná,

ačkoli vůbec nemusí stát o to být u něj zaměstnán či se s ním soudit a ačkoli nemá žádný příjem, z něhož by spor financoval. Teprve pokud po několika letech uspěje ve sporu se svým zaměstnavatelem, tak mu vznikne nárok na dávky v nezaměstnanosti, které však potřeboval před těmi několika lety na překlenutí doby, než si najde další zaměstnání.

5. Nárok na podporu v nezaměstnanosti (byť i jej se ve smyslu čl. 41 Listiny lze domáhat jen v rozsahu zaručeném zákonem) je základním právem zaručeným v čl. 26 odst. 3 Listiny. V případě, že zákonodárce přístup k této dávce v konkrétních případech podmíní rozhodnutím zaměstnavatele, nejedná se o rozumný způsob zamezení zneužívání pracovních neschopností, protože tohoto účelu lze dosáhnout racionálněji a prostřednictvím přiměřenějšího zásahu do práva dotčené osoby. Účelem, k jehož naplnění sporná úprava směřuje, je zamezení přístupu k dávce v nezaměstnanosti těm osobám, které zvlášť hrubým způsobem porušily léčebný režim. Právní úprava by měla v souladu s Evropským zákoníkem sociálního zabezpečení, publikovaným pod č. 90/2001 Sb. m. s., výslovně uvádět, že toto porušení by mělo mít charakter úmyslného podvodného jednání při zneužití pracovní neschopnosti. Účelu ochrany proti podvodnému zneužívání pracovních neschopností by však bylo rozumně dosaženo tím, že by přímo orgán, který o přiznání dávky v nezaměstnanosti rozhoduje, posoudil, zda a jakým způsobem dotčená osoba porušila léčebný režim, a podle toho rozhodl o přiznání či nepřiznání této dávky. Rozhodnutí příslušného orgánu by pak bylo přímo soudně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Dotčená osoba by tak nebyla nucena domáhat se svého základního sociálního práva prostřednictvím soukromoprávního sporu se zaměstnavatelem.

6. Napadená úprava obsahující kumulaci sankcí vůči osobě, která měla porušit léčebný režim, je též předmětem opakované kritiky Výboru ministrů Rady Evropy ve vztahu k závazkům České republiky plynoucím z Evropského zákoníku sociálního zabezpečení (k tomu srov. usnesení CM/ResCSS(2014)3 z 8. října 2014 a usnesení CM/ResCSS(2015)3 z 10. září 2015, rovněž v dokumentu Mezinárodní organizace práce *The state of application of the provisions for social security of the international treaties on social rights: ILO Technical Note: Czech Republic / International Labour Office.* – Geneva: ILO, 2016, ISSN 2415-1416). Kritika též směřuje proti příliš obecnému stanovení situací, kdy bude tato sankce použita, což jde nad rámec čl. 68 Evropského zákoníku sociálního zabezpečení.

7. Závažné porušení léčebného režimu může být důvodem propuštění z práce a v případě podvodného zneužití této pracovní neschopnosti i důvodem nepřiznání zabezpečení v navazující nezaměstnanosti, avšak porušení povinnosti by mělo být v zákonném textu stanoveno mnohem jednoznačněji. Hlavně však není možné vázat jedno na druhé, ztrátu nároku na dávku na „vyhození“ z práce, a tak nutit osobu, která je vyloučena

z pobírání dávky v nezaměstnanosti, aby vedla pracovněprávní spor a teprve podle výsledku tohoto sporu, až prostřednictvím vítězství ve sporu se svým zaměstnavatelem si teprve zajistila přístup k možnosti domáhat se dávky v nezaměstnanosti. Takový postup je v rozporu s účelem čl. 36 odst. 2 Listiny, zakotvujícího právo na soudní ochranu proti zásahu do kteréhokoli ústavně zajištěného základního práva.

8. Nárok na dávku v nezaměstnanosti je základním právem zaručeným v čl. 26 odst. 3 Listiny. Listina v čl. 36 odst. 2 stanoví, že každý, kdo byl zasažen v základním právu, má právo na soudní ochranu. V případě zaměstnavatelem tvrzeného závažného porušení léčebného režimu však není dotčenému nezaměstnanému poskytnuta přímá soudní ochrana jeho práva na dávku v nezaměstnanosti, neboť aby tuto dávku získal, je nucen nejprve vést soudní spor se zaměstnavatelem o neplatnosti své výpovědi. Napadené ustanovení zákona o zaměstnanosti tedy zasahuje do práva na soudní ochranu sociálního práva na zabezpečení v nezaměstnanosti a v důsledku je popřením přímé justiciability dotčeného sociálního práva v tomto konkrétním případě. Jednotlivci, jemuž bylo zasaženo do jeho práva na zabezpečení v nezaměstnanosti, totiž musí být zaručena přímá soudní ochrana tohoto práva.

9. Záměrem zákonodárce bylo zamezit zneužívání pracovních neschopností, uznaných lékařem, k „melouchům“, práci „na svém“, volnočasovým aktivitám apod. Posuzovaná ustanovení, která mohou v některých případech popsanych ve vyjádření veřejné ochránčyně práv vést k arbitrárním zásahům do práv zaměstnanců, tak vlastně reagují na zásadní, neřešený systémový problém při uznávání osob praceneschopnými, spočívající v „dávání neschopenek“ osobám, které jsou v dostatečně dobrém zdravotním stavu, aby pracovní neschopnost mohly zneužívat. I tento důvod ukazuje na nerozumnost napadené právní úpravy, neboť rozumnější a šetrnější k ochraně práv dotčených osob by bylo vyřešit podstatu problému – férovější rozhodování o uznávání pracovních neschopností, nikoli jeho důsledky – zneužívání pracovních neschopností.

10. Závěrem tedy shrnujeme, že z důvodů výše uvedených mělo být části návrhu vyhověno a zrušeno ustanovení § 39 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti, neboť je nepřiměřeným a nerozumným zásahem do práva na zabezpečení v nezaměstnanosti, předmětem setrvalé kritiky naší země ze strany mezinárodních organizací a též zásahem do práva domáhat se přímo soudní ochrany proti zásahu do práva jednotlivce na zabezpečení v nezaměstnanosti.



Č. 83

**K návrhu na zrušení části § 17 zákona č. 256/2013 Sb.,
o katastru nemovitostí (katastrální zákon)**

Pokud byl proveden vklad vlastnického práva k nemovitostem, které posléze byly vydány v restitučním řízení oprávněným osobám, ve prospěch osob, které však účastníky tohoto restitučního řízení nebyly, má se za to, že převod na tyto osoby je třeba považovat za absolutně neplatné právní jednání ve smyslu § 588 občanského zákoníku, neboť bylo porušeno kogentní ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., jehož obsahem je mj. zákaz czizování majetku dotčeného restitucemi.

Při řešení kolize mezi zásadou ochrany osoby, jíž svědčí skutečný právní stav (rozporný se stavem zapsaným do veřejného seznamu), a zásadou materiální publicity podle § 984 občanského zákoníku, poskytující ochranu osobě, která uskutečnila právní jednání s důvěrou ve stav potvrzený zápisem do veřejné evidence, je možné poukázat na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 165/11 ze dne 11. 5. 2011 (N 88/61 SbNU 359), podle něhož je nutno najít praktickou konkordanci mezi oběma protikladně působícími principy tak, aby zůstalo zachováno maximum z obou, a není-li to možné, aby výsledek byl slučitelný s obecnou představou spravedlnosti.

Osoby, jimž jako oprávněným svědčí skutečný právní stav, potvrzený výsledkem restitučního řízení, mohou uplatněním poznámky spornosti podle § 986 občanského zákoníku u toho, kdo veřejný seznam vede, a podáním žaloby na určení vlastnictví usilovat o výmaz vlastnického práva dosud zapsaných osob. Toto řešení dovoluje zabránit výmazu práv těchto osob, aniž by se mohly proti tomu bránit, neboť jako účastníci řízení o žalobě na určení vlastnictví budou jeho výsledkem vázány.

Takový ústavně konformní výklad § 17 odst. 4 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ukládajícího katastrálnímu úřadu přezkoumat před povolením vkladu závaznost soudního rozhodnutí i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru nemovitostí dosud zapsáno, naplňuje i právo na účast při projednání vlastní věci, ústavně zaručené v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) ze dne 23. května 2017 sp. zn. Pl. ÚS 10/16 ve věci návrhu Krajského soudu v Praze, za který jedná Mgr. Šárka Hájková, na zrušení § 17 odst. 4 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve slovech „... dále, zda je toto rozhodnutí závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru dosud zapsáno.“, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejšího účastníka řízení (nález byl vyhlášen pod č. 182/2017 Sb.).

Výrok

Návrh na zrušení § 17 odst. 4 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), v části „... dále, zda je toto rozhodnutí závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru dosud zapsáno.“ se zamítá.

Odůvodnění

I. Rekapitulace obsahu návrhu a průběhu řízení

1. Návrhem ze dne 7. března 2016 doručeným Ústavnímu soudu dne 16. března 2016, který byl doplněn podáním ze dne 13. května 2016 doručeným Ústavnímu soudu dne 27. června 2016, se navrhovatel na základě čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) ve spojení s § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) domáhá zrušení § 17 odst. 4 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), v části „... dále, zda je toto rozhodnutí závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru dosud zapsáno.“

2. Navrhovatel uvádí, že v rámci jeho rozhodovací činnosti byla podána žaloba podle § 244 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“), která je vedena u Krajského soudu v Praze (dále též jen „krajský soud“) pod sp. zn. 37 C 35/2014 a jejímž předmětem je návrh (žalobců) na zrušení zamítavého rozhodnutí katastrálního úřadu ve věci jejich návrhu na vklad (v návrhu blíže specifikovaného) a jeho nahrazení rozhodnutím soudu o povolení vkladu vlastnického práva žalobců k pozemkům, které byly žalobcům vydány

v restitučním řízení na základě soudního rozhodnutí (v návrhu rovněž blíže specifikovaného). Důvodem pro zamítnutí návrhu na povolení vkladu ze strany katastrálního úřadu bylo, že pozemky vydané žalobcům podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o půdě“) zasahují svojí polohou do pozemků (v odůvodnění rozhodnutí katastrálního úřadu taktéž blíže specifikovaných), které jsou ve vlastnictví osob, jež však nebyly účastníky soudního řízení, ve kterém bylo rozhodováno o restitučním nároku žalobců. Podle katastrálního úřadu tak není splněna podmínka pro povolení vkladu vlastnického práva stanovená v § 17 odst. 4 části druhé věty katastrálního zákona, neboť rozhodnutí, které je podkladem pro vklad, není závazné pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru nemovitostí dosud zapsáno. Navrhovatel zastává názor, že katastrální úřad zřejmě nepřímě odkazuje na § 159a o. s. ř., což však nelze vztahovat na projednávaný případ, neboť žalobcům byly pozemky vydány podle zákona o půdě, který vymezuje jako účastníky restitučního řízení pouze osoby povinné a osoby oprávněné. Vlastníci nemovitostí, kteří nabyli vlastnické právo v rozporu s § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., jsou z účastenství v restitučním řízení vyloučeni.

3. Navrhovatel spatřuje rozpor mezi § 17 odst. 4 částí věty druhé katastrálního zákona a § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., neboť první ustanovení vylučuje naplnění kogentního ustanovení zákona o půdě. Do katastru nemovitostí totiž není možné zapsat vlastnické právo oprávněných osob k nemovitostem vydaným jim rozhodnutím pozemkového úřadu nebo soudu. Taková situace nastává v případech, kdy povinná osoba převedla v rozporu s § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., nemovitosti na třetí osobu, což může v praxi znamenat, že se restituční nároky oprávněných osob stanou fikcí. Oprávněné osoby by navíc byly znevýhodněny vůči jiným skupinám restituentů, jejichž nároky byly vyřízeny před účinností katastrálního zákona, resp. před účinností novelizovaného § 8 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, (novelizace byla provedena zákonem č. 349/2011 Sb. účinným od 1. ledna 2012). Navrhovatel uzavírá, že dochází ke střetu obou výše zmínovaných norem a vyřešení tohoto rozporu přesahuje kompetenci Krajského soudu v Praze, a proto požaduje zrušení v záhlaví uvedené části § 17 odst. 4 katastrálního zákona.

II. Znění relevantních právních předpisů

4. Ustanovení § 17 odst. 4 katastrálního zákona: „Jde-li o rozhodnutí soudu, zkoumá katastrální úřad splnění podmínek jen podle odstavce 2 písm. a) a dále, zda je toto rozhodnutí závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru dosud zapsáno.“

5. Ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb.: „Povinná osoba je povinna s nemovitostmi až do jejich vydání oprávněně osobě nakládat s péčí řádného hospodáře, ode dne účinnosti tohoto zákona nemůže tyto věci, jejich součásti a příslušenství převést do vlastnictví jiného. Takové právní úkony jsou neplatné. Právo na náhradu škody, kterou povinná osoba způsobí oprávněně porušením těchto povinností, zůstává ustanovením § 28 nedotčeno.“

III. Rekapitulace vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení

6. Podle § 42 odst. 4 a § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud návrh na zrušení části napadeného ustanovení Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky (dále též jen „Poslanecká sněmovna“ a „Senát“) jako účastníkům řízení a vládě České republiky (dále též jen „vláda“) a veřejnému ochránci práv, jež jsou oprávněni vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení. Ústavní soud si dále na základě § 48 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, vyžádal vyjádření Českého úřadu zeměměřického a katastrálního.

7. Poslanecká sněmovna se ve svém vyjádření ze dne 18. května 2016 omezila toliko na popis průběhu legislativního procesu, který vedl k přijetí zákona, jehož ustanovení je navrženo ke zrušení. V rámci vyjádření pak poukázala na to, že § 17 odst. 4 katastrálního zákona byl doplněn na základě návrhu ústavně právního výboru, který návrh zákona projednával dne 9. května 2013. Závěrem upozornila, že § 17 odst. 4 katastrálního zákona má v současné době pouze jednu větu, takže návrh Krajského soudu v Praze, který měla k dispozici, požadující zrušení věty druhé je nejasný (pozn. tato nejasnost byla napravena v doplnění návrhu ze dne 13. května 2016, kde navrhovatel přesně specifikoval znění právního předpisu, jehož zrušení požaduje).

8. Senát ve vyjádření k návrhu nejprve zrekapituloval jeho obsah a rovněž poukázal na nejasnost ohledně stížnostního petitu (pozn. k tomu vysvětlení viz výše) a posléze se věnoval projednání zákonné osnovy návrhu katastrálního zákona v orgánech Senátu. V této souvislosti uvedl, že zatímco garanční výbor doporučil Senátu schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí a ústavně-právní výbor doporučily Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s 10 pozměňovacími návrhy. Následně při

jednání Senátu dne 3. července 2013 nebyl přijat návrh ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou a místo toho bylo Senátem přijato oněch 10 pozměňovacích návrhů a s tím byl zákon vrácen Poslanecké sněmovně. Co se týče vlastního § 17 odst. 4 katastrálního zákona, ten předmětem diskuse nebyl. Senát uzavřel, že postupoval při přijímání katastrálního zákona v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

9. Vláda České republiky ve vyjádření ze dne 17. května 2016 také poukázala na rozpornost petitu. Dále poukazuje na absenci vymezení protiústavnosti napadeného ustanovení. S ohledem na uvedené odkázala na existující judikaturu k otázce vázanosti rozsahem podaného návrhu [např. rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 16/94 ze dne 21. 7. 1994 (U 14/2 SbNU 227), sp. zn. Pl. ÚS 8/95 ze dne 13. 12. 1995 (N 83/4 SbNU 279; 29/1996 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. 10. 2001 (N 149/24 SbNU 79; 410/2001 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)]. Rovněž poukázala na existenci břemene tvrzení, kterému dle jejího názoru navrhovatel nedostál, a proto je takový návrh třeba považovat za nezpůsobilý meritorního projednání (srov. § 34 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). Dále podotýká, že navrhovatel zcela rezignoval na svou povinnost nalézt konformní výklad napadeného ustanovení. V této souvislosti Ústavní soud opakovaně judikuje, že není dán důvod ke zrušení ustanovení zákona, je-li možný ústavně konformní výklad [k tomu např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 48/95 ze dne 26. 3. 1996 (N 21/5 SbNU 171; 121/1996 Sb.), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.) či usnesení sp. zn. Pl. ÚS 23/08 ze dne 14. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 34/11 ze dne 3. 4. 2012 či sp. zn. Pl. ÚS 30/09 ze dne 2. 4. 2013 (v SbNU nepublikována, dostupná na <http://nalus.usoud.cz>)]. Vláda vyslovuje přesvědčení, že v projednávané věci je právě takový ústavně konformní výklad k dispozici a namítaná kolize je překonatelná s použitím úpravy zakotvené v občanském zákoníku. V této souvislosti vyslovuje názor, že právní jednání, na jehož základě došlo k zápisu vlastnického práva k dotčeným pozemkům ve prospěch třetích osob, které následně nebyly účastníky řízení, v němž bylo rozhodováno o restitučním nároku žalobců v dotčeném řízení vedeném u Krajského soudu v Praze, by bylo lze označit za absolutně neplatné podle § 588 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Pro ten případ je v § 986 občanského zákoníku obsažena úprava, podle níž je umožněno žalobcům (restituentům) domáhat se svého vlastnického práva vůči osobám zapsaným v katastru nemovitostí a rovněž pro dobu do rozhodnutí o příslušné žalobě nechat vyznačit v katastru nemovitostí poznámku spornosti. Vláda České republiky své vyjádření uzavřela s tím, že napadenou právní úpravou nebylo dotčeno ani právo na soudní

ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), ani právo na ochranu majetku ve smyslu čl. 11 Listiny.

10. Veřejná ochránkyně práv sdělila, že ve smyslu § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu nevstupuje do řízení jako vedlejší účastník.

11. Ústavní soud si podle § 48 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, vyžádal rovněž vyjádření Českého úřadu zeměměřického a katastrálního. Ten se ve svém vyjádření nejprve věnuje úvahám, které vedly zákonodárce ke vložení § 17 odst. 4 do katastrálního zákona. Poté popisuje situaci, která v případě kolize zákona o půdě a katastrálního zákona nastává. V této souvislosti vyslovuje názor, že zdrojem problému může být vyloučení osoby, která je evidována jako vlastník v katastru nemovitostí, z účasti na řízení, které se jí zásadně dotýká. V tomto případě se nabízí rozpor s čl. 38 odst. 2 první větou Listiny. Osoba, na kterou byla nemovitost převedena údajně v rozporu s § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., nemá možnost se k dané věci vůbec vyjádřit, třebaže se jí původní správní, resp. pozdější soudní rozhodnutí zásadním způsobem dotýká. Soudní řízení tedy proběhne bez účasti osoby zapsané v katastru, ovšem s tím důsledkem, že výsledek pro ni není s ohledem na § 159a odst. 1 o. s. ř. závazný. Vůči takové osobě nemůže katastrální úřad postupovat tak, že by její dosud zapsaná práva na základě uplatněného pravomocného rozsudku z katastru vymazal a zapsal na jejím místě někoho jiného. Tento názor zastává i Nejvyšší soud např. v rozsudku ze dne 20. května 2014 sp. zn. 28 Cdo 333/2014, z něhož se mj. podává, že „ani rozhodnutí pozemkového úřadu o vydání nemovitosti osobě údajně oprávněně k restituci (případně rozhodnutí soudu je nahrazující, vydané v řízení podle části páté o. s. ř., jehož účastníky jsou žalobce a ti, kdo byli účastníky řízení před správním orgánem; § 250a odst. 1 o. s. ř.) nemůže mít vliv na existenci vlastnického práva toho, kdo nebyl účastníkem restitučního řízení“. Tímto jsou chráněna a respektována práva osoby, která nemohla být s ohledem na § 9 odst. 8 zákona o půdě účastníkem správního, popř. soudního řízení.

12. Český úřad zeměměřický a katastrální nicméně podotýká, že věc má dle jeho názoru ústavně konformní řešení, které spočívá v tom, že oprávněná osoba podá souběžně s restituční žalobou žalobu na určení proti třetí osobě zapsané v katastru jako vlastník, v níž navrhne, aby soud určil, že vlastníkem je povinná osoba ve smyslu zákona o půdě, neboť převod z povinné osoby na třetí osobu je neplatný. Za této situace má třetí osoba možnost svá práva obhájit u soudu. Pokud soud vyhoví této určovací žalobě a zároveň vyhoví i v řízení v restituční věci, nebude bránit napadená část § 17 odst. 4 katastrálního zákona povolení vkladu vlastnického práva pro oprávněnou osobu. V případě, že by oprávněná osoba určovací žalobu dosud nepodala, nic jí nebrání, aby ji podala nyní na základě § 985

občanského zákoníku. Zároveň by měla požádat katastrální úřad o zápis poznámky spornosti podle § 24 odst. 1 věty první katastrálního zákona. Český úřad zeměměřický a katastrální rovněž podotýká, že napadená část ustanovení má zabránit výmazu práv všech osob, které v rozporu s čl. 38 odst. 2 Listiny nebyly účastny na řízení, v nichž se rozhodovalo o jejich právech (např. v situaci, kdy je jako předběžná otázka hodnocena platnost smlouvy). Konečně poukazuje na to, že před účinností stávající úpravy se takto vzniklé situace řešily prováděním tzv. duplicitních zápisů, což byl stav nežádoucí.

13. Ústavní soud obdržel, aniž by si jej žádal, také přípis právní zástupkyně žalobců (oprávněných osob), v němž pléduje za zrušení příslušné části § 17 odst. 4 katastrálního zákona. Namítá, že oprávněné osoby jsou dopadem uvedeného ustanovení těžce postíženy a diskriminovány v uplatňování svých restitučních nároků. Rovněž připomíná, že samotné restituční řízení probíhá již více než 25 let a dosud není skončeno.

14. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka Ústavní soud zaslal navrhovateli na vědomí a k případné replice, navrhovatel však tuto možnost ve stanovené lhůtě nevyužil.

IV. Upuštění od ústního jednání

15. Ústavní soud seznal, že ústní jednání by nemohlo přinést významný posun pro objasnění věci, než jaké plyne z písemných úkonů účastníků řízení. S ohledem na § 44 zákona o Ústavním soudu není třeba se dotazovat účastníků řízení na jejich postoj k této otázce, proto bylo možno ve věci rozhodnout bez konání ústního jednání.

V. Posouzení aktivní legitimity k podání návrhu

16. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Toto oprávnění je dále konkretizováno v § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, podle něhož může soud u Ústavního soudu podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. Podmínkou meritorního projednání takového návrhu je naplnění dílky čl. 95 odst. 2 Ústavy v tom smyslu, že se musí jednat o zákon, jehož má být při řešení věci použito, tzn. zákon nebo jeho ustanovení, jež je navrhováno ke zrušení, mají být navrhovatelem přímo aplikovány při řešení konkrétního sporu.

17. Ústavní soud shledal tuto podmínku naplněnou, neboť krajský soud v řízení, z něhož vychází jeho návrh, projednává podle části páté o. s. ř. věc, o níž katastrální úřad na základě § 17 odst. 4 katastrálního zákona rozhodl tak, že zamítl povolení vkladu vlastnického práva ve prospěch žalobců (restituentů).

VI. Ústavní konformita legislativního procesu přijetí napadeného ustanovení

18. Ústavní soud je v souladu s § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., v řízení o kontrole norem povinen posoudit, zda napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

19. Vzhledem k tomu, že navrhovatel nenamítal vadu legislativního procesu ani překročení Ústavou stanovené kompetence zákonodárce, není s ohledem na principy procesní ekonomie nutné tuto otázku blíže zkoumat a postačí, vedle přihlídnutí k vyjádřením předloženým Poslaneckou sněmovnou a Senátem, formální ověření průběhu legislativního procesu z veřejně dostupného informačního zdroje na <http://www.psp.cz>.

20. Z vyjádření účastníků řízení, jakož i ze sněmovních tisků bylo zjištěno, že zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), byl v Poslanecké sněmovně projednán v šestém volebním období jako sněmovní tisk 778 (vládní návrh) v prvním čtení dne 15. února 2013 a byl přikázán k projednání zemědělskému výboru a ústavně právnímu výboru. Zemědělský výbor návrh zákona projednal dne 9. dubna 2013 a ve svém usnesení (tisk 778/4) doporučil Poslanecké sněmovně návrh schválit ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. Ústavně právní výbor návrh zákona projednal dne 9. května 2013 a ve svém usnesení (tisk 778/6) doporučil Poslanecké sněmovně návrh schválit ve znění přijatých změn a doplňků. Jednou ze změn bylo právě doplnění § 17 katastrálního zákona o nový odstavec 4, jehož část je předmětem návrhu na zrušení. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 14. května 2013 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk 778/7. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 17. května 2013. Návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen ve znění přijatých pozměňovacích návrhů včetně doplnění § 17 katastrálního zákona o nový odstavec 4.

21. Senát vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Žádný z nich se netýkal napadeného ustanovení. Sněmovna hlasováním dne 8. srpna 2013 přijala zákon ve znění schváleném Senátem. Po podpisu příslušnými ústavními činiteli byl zákon vyhlášen 23. srpna 2013 ve Sbírce zákonů.

22. Ústavní soud ověřil, že zákon a jeho pozdější změny byly přijaty ústavně předepsaným postupem, byly podepsány příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášeny.

VII. Vlastní posouzení návrhu

23. Navrhovatel se svým návrhem domáhá zrušení části § 17 odst. 4 katastrálního zákona, neboť v něm spatřuje rozpor s kogentním § 5 odst. 3

zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., neboť napadená část ustanovení katastrálního zákona vylučuje naplnění kogentního ustanovení zákona o půdě. Přitom navrhovatel v zásadě ani nenamítá rozpor napadeného ustanovení s ústavními předpisy, daleko více mu jde o vyřešení vzájemné kolize ustanovení katastrálního zákona se zákonem o půdě.

24. Úvodem je třeba navrhovateli poněkud vytknout, že sice navrhuje zrušení právního předpisu, avšak zcela rezignuje na ústavněprávní argumentaci, takže kromě jím zmiňovaného nesouladu mezi katastrálním zákonem a zákonem o půdě návrh neobsahuje v podstatě žádná tvrzení, z nichž by se dala vysledovat případná protiústavnost napadené části § 17 odst. 4 katastrálního zákona. Není tak zcela jednoznačné, rozpor s kterými konkrétními ústavními kautelami navrhovatel spatřuje. Z návrhu rovněž nikterak nevyplývá snaha nalézt ústavně konformní řešení dané problematiky.

25. Navrhovateli je nicméně možné dát za pravdu v tom směru, že vyřešení nastoleného problému není zcela jednoduché. Na jednu stranu totiž zajistit nelze zpochybňovat důsledky porušení povinnosti povinné osoby nakládat s nemovitostmi s péčí řádného hospodáře a porušení zákazu převodu těchto věcí do vlastnictví jiného pod sankcí absolutní neplatnosti právního jednání (srov. § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb.). Na straně druhé však stojí systém převodů vlastnického práva z povinné osoby až k v rozporu s § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., zapsaným vlastníkům, který je založen na nabyvacích titulech, ať již úplatných či bezúplatných; vlastnická práva nabyvatelů byla takéž zapsána do katastru nemovitostí na základě podkladů či listin, s nimiž je spojena ochrana dobré víry stran. Je tedy třeba nalézt řešení, které oba tyto protichůdně působící principy uvede do souladu.

26. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně vyložil [srov. náleze ze dne 28. ledna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 41/02 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.), náleze ze dne 29. září 2010 sp. zn. Pl. ÚS 16/08 (N 203/58 SbNU 801; 310/2010 Sb.), náleze ze dne 16. října 2007 sp. zn. Pl. ÚS 78/06 (N 162/47 SbNU 145; 307/2007 Sb.), náleze ze dne 15. ledna 2013 sp. zn. Pl. ÚS 15/12 (N 13/68 SbNU 191; 82/2013 Sb.), náleze ze dne 12. července 2010 sp. zn. IV. ÚS 3102/08 (N 142/58 SbNU 183) či náleze ze dne 28. ledna 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.)], že přichází-li v úvahu možnost ústavně konformního výkladu napadeného ustanovení, má tento přednost před kasací napadeného ustanovení. Z mnoha myslitelných výkladů zákona je tedy třeba v každém případě použít pouze takový výklad, který respektuje ústavní principy (je-li takový výklad možný), a ke zrušení

ustanovení zákona pro neústavnost přistoupit teprve tehdy, nelze-li dotčené ustanovení použít, aniž by byla ústavnost porušena (princip minimalizace zásahu do pravomoci jiných orgánů veřejné moci). Uvedené závěry lze vztáhnout ovšem nejen na ústavně konformní výklad konkrétního ustanovení, nýbrž v širším kontextu lze hledat ústavně konformní řešení celé problematiky. Ústavní soud proto posoudil, zda lze napadenou právní úpravu vyložit ústavně konformním způsobem tak, aby vyhovovala požadavkům garantovaným Listinou. Dospěl přitom k závěru, že není třeba přistupovat ke zrušení napadeného ustanovení, neboť lze nalézt ústavně konformní řešení uvedené problematiky.

27. Ustanovení § 17 odst. 4 katastrálního zákona nebylo původně součástí vládního návrhu. Bylo zařazeno do předlohy až na základě pozměňovacího návrhu ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Záměrem bylo přitom omezení rozsahu přezkumu soudních rozhodnutí katastrálním úřadem oproti přezkumu jiných listin na minimální možnou míru. Podle § 17 odst. 4 katastrálního zákona totiž katastrální úřad zkoumá toliko, zda soudní rozhodnutí splňuje náležitosti listiny pro zápis do katastru [viz § 17 odst. 2 písm. a) katastrálního zákona] a zda je toto rozhodnutí závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru dosud zapsáno. Napadená část § 17 odst. 4 katastrálního zákona byla přijata s cílem, aby se zabránilo výmazu práv všech osob, které se neúčastnily řízení, z něhož vzešlo rozhodnutí, jež však má důsledky do právního postavení těchto nezúčastněných osob. Smysl této úpravy je tak zcela zřejmý, neboť je tímto způsobem zamezeno tomu, aby byl někdo zbaven vlastnictví, aniž by mohl jakkoliv proti tomu vystupovat. Z tohoto pohledu napadené ustanovení naplňuje ústavně zaručené právo zakotvené v čl. 38 odst. 2 Listiny.

28. Ve věci, která byla podkladem pro návrh na zrušení části § 17 odst. 4 katastrálního zákona, je nepochybné, že účastníci řízení před krajským soudem (tedy žalobci v řízení před krajským soudem, resp. navrhovatelé v řízení o povolení vkladu před katastrálním úřadem) se už právní mocí rozhodnutí pozemkového úřadu stali vlastníky v restituci vydaných nemovitostí. Nabytí vlastnictví věci rozhodnutím orgánu veřejné moci (resp. státního orgánu) je totiž jedním ze zákonem stanovených (a tradičních) důvodů nabytí vlastnického práva. Takto nabytí vlastnictví upravoval § 132 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 509/1991 Sb., a shodně jej upravuje též aktuálně účinný § 1114 občanského zákoníku. Nabytí vlastnického práva k věci je účinné, není-li v rozhodnutí stanoveno jinak, právní mocí rozhodnutí (srov. § 132 odst. 2 „starého“ občanského zákoníku a § 1114 „nového“ občanského zákoníku). V projednávané věci je však zjevné, že účastníci těchto řízení se nacházejí v obtížné situaci, kdy na jedné straně nejprve správní orgán a poté soud

rozhodnutím určily jejich vlastnické právo, na straně druhé stav zápisu v katastru nemovitostí této skutečnosti neodpovídá, resp. na základě výkladu provedeného katastrálním úřadem jej do souladu se skutečností ani uvést nelze. Oprávněné osoby tak zdánlivě disponují pouze formálním vlastnictvím, neboť jsou sice pravomocně uznány jako vlastníci nemovitých věcí, avšak s těmito nemohou v danou chvíli nakládat, neboť nejsou (a nemohou být) ani jako vlastníci v katastru nemovitostí zapsány. Navrhovatel se domnívá, že tento rozpor lze vyřešit jedině zrušením části § 17 odst. 4 katastrálního zákona.

29. Podle názoru Ústavního soudu však existuje ústavně konformní řešení uvedeného rozporu, byt může být pro účastníky restitučního řízení poměrně zdlouhavé a nekomfortní. Je třeba vyjít z toho, že pokud byl proveden vklad vlastnického práva k nemovitostem, které posléze byly vydány v restitučním řízení oprávněným osobám, ve prospěch osob, které však účastníky tohoto restitučního řízení nebyly, má se za to, že převod na tyto osoby je třeba považovat za absolutně neplatné právní jednání ve smyslu § 588 občanského zákoníku, neboť bylo porušeno kogentní ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., jehož obsahem je mj. zákaz zcizování majetku dotčeného restitucemi. Ústavní soud přitom opakovaně konstatoval [srov. např. náleze ze dne 11. prosince 1997 sp. zn. IV. ÚS 195/97 (N 161/9 SbNU 389)], že vzhledem ke smyslu zákona o půdě, kterým je odčinění alespoň některých majetkových křivd, je třeba restituční nároky považovat za nároky primární, a to i za cenu zásahu do již provedených majetkoprávních posunů. Jakýkoliv jiný výklad by činil § 5 odst. 3 tohoto zákona bezcenným.

30. Ve stávajícím případě se tedy nabízí postup, který naznačovali ve svých vyjádřeních účastníci řízení, resp. vedlejší účastník řízení. Katastr nemovitostí jakožto veřejný seznam je postaven na zásadě materiální publicity, na jejímž základě je poskytována ochrana osobě, která uskutečnila právní jednání v důvěře ve skutkový stav potvrzený údaji z veřejné evidence [k tomu blíže např. náleze Ústavního soudu ze dne 1. srpna 2006 sp. zn. II. ÚS 349/03 (N 148/42 SbNU 199) nebo náleze ze dne 11. května 2011 sp. zn. II. ÚS 165/11 (N 88/61 SbNU 359)]. Pokud však nastane situace, jako v nyní řešené věci, kdy existuje nesoulad mezi zapsaným a skutečným právním stavem, zná právní úprava prostředky k nápravě. Tyto prostředky jsou upraveny v § 985 a 986 občanského zákoníku. Zásada ochrany osoby, již svědčí skutečný právní stav (rozporný se stavem zapsaným do veřejného seznamu), se tedy dostává do kolize právě s principem materiální publicity, podle kterého osobě, která uskutečnila právní jednání s důvěrou ve skutkový stav potvrzený údaji z veřejné evidence, musí být v materiálním právním státě poskytována ochrana. V této souvislosti je možné opětovně poukázat

na shora citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 165/11, v němž bylo řečeno, že s ohledem na to, že princip ochrany dobré víry nového nabyvatele působí proti principu ochrany vlastnického práva původního vlastníka, je nutno najít praktickou konkordanci mezi oběma protikladně působícími principy tak, aby zůstalo zachováno maximum z obou, a není-li to možné, aby výsledek byl slučitelný s obecnou představou spravedlnosti.

31. Podle § 985 občanského zákoníku platí, že není-li stav zapsaný ve veřejném seznamu v souladu se skutečným právním stavem, může se osoba, jejíž věcné právo je tím dotčeno, domáhat odstranění tohoto nesouladu, jakož i zápisu toho, že takové své právo uplatnila (poznámka spornosti zápisu). Ustanovení § 986 občanského zákoníku pak upravuje specifický případ, kdy určitá osoba tvrdí, že je ve svých právech dotčena zápisem ve veřejném seznamu, který byl proveden jednak ve prospěch jiného, jednak bez právního důvodu. Na uplatnění nároku podle § 985, resp. § 986 občanského zákoníku je pak navázána úprava obsažená v § 24 katastrálního zákona, na jehož základě lze požadovat, aby ten, kdo veřejný seznam vede, zapsal do katastru poznámku spornosti, a to tehdy, není-li stav zapsaný v katastru v souladu se skutečným právním stavem a odstranění nesouladu se domáhá osoba, jejíž věcné právo je dotčeno, pokud prokáže, že své právo uplatnila u soudu, nebo jestliže někdo tvrdí, že je ve svém právu dotčen zápisem provedeným v katastru bez právního důvodu ve prospěch jiného. Pokud nebyly pochybnosti o správnosti zápisu odstraněny souhlasným prohlášením osoby dosud v katastru zapsané a osoby o zápis usilující [§ 66 vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška)], zapíše katastrální úřad poznámku spornosti zápisu, která působí proti zápisu provedenému na základě napadeného právního jednání a na něj navazujícím zápisům, také na základě oznámení soudu o podané žalobě nebo na základě doloženého návrhu žalobce, pokud žalobce podal žalobu o určení, že právní jednání, na jehož základě má být zapsáno právo do katastru, je neplatné, zdánlivé nebo zrušené.

32. Pokud uvedenou právní úpravu vztáhneme na věc, z níž vzešel stávající návrh Krajského soudu v Praze, nabízí se postup, při němž otázku vlastnictví vydaných pozemků uplatní oprávněné osoby (tj. žalobci, resp. navrhovatelé v řízení před katastrálním úřadem) u příslušného obecného soudu žalobou na určení vlastnictví, což ve svém důsledku může vést k žádoucímu stavu, tedy výmazu vlastnického práva dosud zapsaných osob, jež nabyly vlastnické právo v rozporu s § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., ve prospěch práva nabytého oprávněnými osobami.

33. Z výše uvedeného je zřejmé, že samotná aplikace napadené části § 17 odst. 4 katastrálního zákona nemá pro oprávněné osoby negativní

ústavněprávní konsekvence. Svého vlastnického práva nejsou zbaveni, toli-ko se jim prodlužuje cesta k dosažení optimálního právního stavu. Naopak pokud by došlo ze strany Ústavního soudu ke zrušení napadeného ustanovení, byla by ohrožena práva těch osob, které nebyly účastny řízení, z něhož vzešlo rozhodnutí, jež je podkladem pro zápis do katastru nemovitostí. I z tohoto hlediska má § 17 odst. 4 katastrálního zákona širší dosah než § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb.

34. Na základě výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že nejsou dány důvody ke zrušení napadeného § 17 odst. 4 katastrálního zákona ve slovech „... dále, zda je toto rozhodnutí závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru dosud zapsáno.“, a proto návrh podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zamítl.



Č. 84

K nabytí vlastnického práva obce vydržením

1. K přechodu majetku z vlastnictví státu do vlastnictví obce byla podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů, třeba nejen existence vlastnického práva státu a formální existence práva hospodaření svědčící národním výborům, jejichž práva a povinnosti přešly na obce, ale též podmínka, aby obce s takto definovaným majetkem ke dni účinnosti citovaného zákona reálně hospodařily. Podle ustanovení § 130 a 134 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění do 31. 12. 2013, platilo, že vlastnické právo vydržením mohl nabyt jen oprávněný držitel, měl-li nemovitou věc nepřetržitě v držbě po dobu 10 let.

2. Pokud se město chopilo držby předmětných pozemků již v roce 1991 a sama Česká republika je v (posléze nesprávném) právním hodnocení věci utvrzovala, je nutno uzavřít, že město předmětné pozemky nabylo vydržením, když od okamžiku, kdy se k nim chovalo jako vlastníky, vycházelo z podmínek zakotvených zákonem č. 172/1991 Sb. Je přitom třeba vycházet i ze smyslu zákona č. 172/1991 Sb., kterým bylo navrácení historického majetku obcím.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Ludvíka Davida – ze dne 23. května 2017 sp. zn. II. ÚS 2599/16 ve věci ústavní stížnosti města Semily, se sídlem Husova 82, Semily, zastoupeného Mgr. Bc. Janem Spáčillem, LL.M., advokátem, se sídlem Karolinská 654/2, Praha 8, proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 6. 2015 č. j. 24 Co 180/2015-321 a proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 5. 2016, č. j. 28 Cdo 5015/2015-366 ve sporu o určení vlastnického práva k nemovitému majetku, za účasti Krajského soudu v Hradci Králové a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení a České republiky – Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, se sídlem Rašínovo nábřeží 390/42, Praha 2, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 6. 2015 č. j. 24 Co 180/2015-321 a usnesením Nejvyššího soudu ze dne 9. 5. 2016 č. j. 28 Cdo 5015/2015-366 bylo porušeno právo stěžovatele

na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Průběh řízení před Ústavním soudem, jím učiněná zjištění z vyžádaného spisového materiálu a rekapitulace návrhu stěžovatele I./A

1. Ústavnímu soudu byla doručena ústavní stížnost splňující podmínky řízení ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Stěžovatel se jí domáhá zrušení výše uvedených rozhodnutí, neboť má za to, že jimi bylo porušeno zejména jeho právo na ochranu vlastnictví ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právo na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny a čl. 90 Ústavy, právo na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny a právo na územní samosprávu podle čl. 8 Ústavy.

2. Z vyžádaného spisu Okresního soudu v Semilech sp. zn. 10 C 118/2012 Ústavní soud především konstatuje, že rozsudkem ze dne 13. 11. 2014 č. j. 10 C 118/2012-267 ve znění doplňujícího usnesení ze dne 30. 1. 2015 č. j. 10 C 118/2012-273 tento soud zamítl žalobu o určení, že žalobkyně (Česká republika – Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových) je vlastníci pozemkové parcely č. XX/94 a stavebních parcel číslo Y/96 a číslo Y/97, vše v katastrálním území Semily (výrok I). Žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení (výrok II). Žalobkyni a vedlejšího účastníka vystupujícího na straně žalobkyně (Stavební bytové družstvo Semily) současně zavázal, aby České republice – Okresnímu soudu v Semilech nahradily náklady řízení ve výši 496 Kč (výrok III). Okresní soud vyšel ze zjištění, že jako vlastník předmětných pozemků bylo v katastru nemovitostí evidováno na základě žádosti ze dne 24. 10. 1996 odůvodněně ustanovením § 1 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 172/1991 Sb.“ nebo jen „citovaný zákon“) město Semily (v řízení o ústavní stížnosti stěžovatel). Stavební parc. č. Y/96 a č. Y/97 jsou od roku 1982 zastavěny bytovým domem č. p. X1 a X2, v němž Stavební bytové družstvo Semily vlastní většinu bytových jednotek a který byl v jeho výlučném vlastnictví. Pozemková parc. č. XX/94 slouží a sloužila jako přístup k domu. Předmětné pozemky byly ke dni 24. 5. 1991 ve vlastnictví České republiky, přičemž ke dni 23. 11. 1990 k nim právo hospodaření příslušelo Městskému národnímu výboru v Semilech. O pozemek parc. č. XX/94

k 24. 5. 1991 pečovali obyvatelé dotčeného bytového domu s účastí Technických služeb města Semily zřízených stěžovatelem. Na základě nájemních smluv uzavřených dne 24. 8. 1998 stěžovatel předmětné pozemky přenechal do užívání (pronajal) Stavebnímu bytovému družstvu Semily. Žalující stát v kupní smlouvě uzavřené dne 4. 11. 1996, na jejímž základě převedl do vlastnictví Stavebního bytového družstva Semily pozemky zastavěné jiným bytovým domem, výslovně deklaroval, že další zastavěná část pozemků je i přes jejich zastavěnost stavbou patřící Stavebnímu bytovému družstvu Semily ve vlastnictví žalovaného města. Česká republika – Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových přitom uplatňoval své vlastnické právo vůči stěžovateli až v roce 2012.

3. Na základě takto zjištěného skutkového stavu okresní soud dovodil, že pozemek parc. č. XX/94 sloužící k přístupu k bytovému domu č. p. X1 a X2 přešel podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. do vlastnictví stěžovatele, neboť podle časových kritérií vymezených citovaným zákonem byl tento pozemek ve vlastnictví České republiky, právo hospodaření k němu příslušelo Městskému národnímu výboru v Semilech a v okamžiku účinnosti zákona č. 172/1991 Sb. s předmětným pozemkem stěžovatel též fakticky hospodařil (prostřednictvím jím zřízené organizace se podílel na péči o uvedený pozemek). Naopak stavební parcely číslo Y/96 a číslo Y/97 byly sice rovněž ve vlastnictví České republiky a právo hospodaření k nim taktéž příslušelo Městskému národnímu výboru v Semilech, avšak jejich přechodu na stěžovatele bránila okolnost, že s nimi stěžovatel v rozhodné době fakticky nehospodařil, neboť byly zastavěny bytovým domem vlastněným Stavebním bytovým družstvem Semily. Se zřetelem k okolnosti, že stěžovatel, vycházející z výkladu ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., podle něhož k přechodu vlastnického práva postačovala toliko existence práva hospodaření k nabývané věci, a nikoliv též faktické nakládání s ní, se chopil držby předmětných stavebních pozemků a nakládal s nimi jako s vlastními (proto například dne 24. 10. 1991 jednal o jejich bezúplatném převodu na Stavební bytové družstvo Semily nebo dne 24. 8. 1998 pozemky pronajal Stavebnímu bytovému družstvu Semily) a jeho dobrou víru v to, že je jejich vlastníkem, utvrzoval rovněž žalující stát, neboť v kupní smlouvě uzavřené dne 4. 11. 1996 deklaroval, že pozemky zastavěné domem ve vlastnictví Stavebního bytového družstva zůstávají v obecním vlastnictví. Proto okresní soud dovodil, že uplynutím desetileté vydržecí doby, jež počínala běžet od října roku 1991, kdy se stěžovatel ujal držby pozemků a ta nebyla ze strany žalobkyně nijak rušena, stěžovatel k nim nabyl vlastnické právo vydržením.

4. K odvolání žalobkyně a Stavebního bytového družstva (vedlejší účastník na její straně) krajský soud rozsudkem napadeným nyní projednanou ústavní stížností změnil rozsudek okresního soudu a určil, že

vlastníkem stavební parc. č. Y/96 (jež vznikla sloučením parc. č. Y/96 a parc. č. Y/97) a pozemkové parc. č. XX/94 je žalobkyně (výrok I). Výrokem II až IV pak rozhodl o náhradě nákladů řízení. Uvedl, že stavební parcely č. Y/96 a č. Y/97 jsou od roku 1982 zastavěny bytovým domem, v němž Stavební bytové družstvo Semily vlastní většinu bytových jednotek. Pozemková parc. č. XX/94 přitom sloužila a nadále slouží jako přístup k domu (plní ve vztahu k domu obslužnou funkci). Z uvedeného je podle krajského soudu zřejmé, že předmětné pozemky k 25. 4. 1991 stěžovatelem k plnění jeho úkolů fakticky užívány nebyly. Proto soud dospěl k závěru, že vlastnické právo k předmětným pozemkům podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. na stěžovatele pro nedostatek zákonné podmínky faktického užívání k těmto pozemkům nepřešlo. V posuzovaném případě se nadto stěžovatel chopil držby těchto pozemků v situaci, kdy si měl být vědom skutečnosti (vzhledem k charakteru předmětných pozemků, jakožto pozemků zastavěných stavbou ve vlastnictví třetí osoby, resp. pozemku tvořícího s touto stavbou jediný funkční celek), že nebyly splněny veškeré zákonem stanovené podmínky pro přechod tohoto majetku ve vlastnictví státu do obecního vlastnictví (konkrétně nebyla splněna podmínka faktického užívání). Vzhledem k jasné formulaci ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. nelze omyl stěžovatele hodnotit ani jako omyl omluvitelný, když výklad daného ustanovení zastávaný judikaturou Ústavního soudu i Nejvyššího soudu je od poloviny devadesátých let minulého století ustálený.

5. Proti shora citovanému rozsudku krajského soudu podal stěžovatel dovolání, jež však bylo v záhlaví označeným usnesením Nejvyššího soudu odmítnuto. Krajský soud v Hradci Králové prý totiž vyložil v souladu s judikaturou pojem hospodaření ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. Není rovněž správný názor stěžovatele, že odvolací soud stanovil pro přechod majetku ve vlastnictví státu do vlastnictví obce podmínku funkční souvislosti ve smyslu § 3 odst. 3 zákona č. 172/1991 Sb. Odvolací soud totiž žádnou další podmínku pro přechod majetku nevytyčil, nýbrž se funkční souvislostí pozemku parc. č. XX/94 s přilehlým bytovým domem zabýval v rámci zkoumání naplnění podmínky faktického užívání tohoto pozemku parc. č. XX/94 stěžovatelem. V souladu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu jsou proto rovněž závěry odvolacího soudu ohledně nabytí vlastnického práva vydržením. Závěr o absenci dobré víry stěžovatele odvolací soud totiž nezduvodnil tím, že by byl důvod nabytí vlastnického práva domnělý, nýbrž závěrem, že stěžovatel si měl být vědom skutečnosti, z nichž bylo možné bezpečně dovodit nesplnění veškerých zákonných podmínek pro přechod tohoto majetku ve vlastnictví státu do vlastnictví obce (absence podmínky skutečného hospodaření).

I./B

6. Stěžovatel v ústavní stížnosti především namítá, že celá devadesátá léta minulého století jeho vlastnictví k předmětným pozemkům (a zápis vedený v katastru nemovitostí) nikdo nezpochybňoval. Z toho důvodu bylo překvapující skutečností, když 11. 6. 2012 obdržel od České republiky – Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových pozvánku na jednání týkající se vlastnictví těchto pozemků. V návaznosti na shora uvedená věcná východiska rozhodnutí krajského soudu a Nejvyššího soudu se pak stěžovatel domnívá, že oba soudy podmínku reálného hospodaření s pozemky hodnotily v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí, neboť v řízení bylo prokázáno, že stěžovatel se prostřednictvím své organizace (Technických služeb města Semily) podílel minimálně na údržbě veřejné zeleně na těchto pozemcích. Dále stěžovatel uvádí, že Česká republika nepředvedla kupní smlouvou z roku 1996 vlastnické právo k zastavěnému pozemku ve prospěch Stavebního bytového družstva Semily, jak konstatuje odvolací soud, nýbrž ve prospěch stěžovatele. Důvodem bylo právě sjednocení vlastnického práva k pozemkům zastavěným bytovým domem č. p. 488 na sídlišti Pod Černým Mostem a uvedených pozemků. Krajský soud tak zjevně interpretoval důkazy provedené okresním soudem nesprávně, a proto také chybně vyhodnotil podmínky držby a dobré víry na straně stěžovatele. Stěžovatel v dané souvislosti odkazuje mimo jiné na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2576/10 ze dne 11. 5. 2011 (N 87/61 SbNU 345, všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), podle něhož je stěží akceptovatelné, jestliže státní orgán (v odkazovaném případě středisko geodézie) osvědčí určité skutečnosti (v odkazovaném případě konkrétně to, že předchůdci tehdejší stěžovatelky nabyli sporné pozemky), čímž v nich vyvolá přesvědčení a dobrou víru ve správnost těchto skutečností, aby pak následně jiný orgán státní moci dovodil, že právní předchůdci tehdejší stěžovatelky na správnost aktů státního orgánu spoléhat neměli. Analogicky k tomuto případu lze uvést, že pokud právní názor stěžovatele v nyní projednávaném případě podporovala samotná žalobkyně (tzn. stát), nelze nyní dobrou víru stěžovatele bez dalšího zpochybňovat.

7. Nadto nelze přehlížet, že judikatura, na kterou odkazují žalobkyně, krajský a Nejvyšší soud se vyvíjela teprve v průběhu devadesátých let minulého století, tedy v době, kdy stěžovatel musel vztah k uvedeným pozemkům řešit. O to důrazněji měl proto Nejvyšší soud v daném případě uplatnit východiska své judikatury, že k existenci dobré víry oprávněného držitele postačí právní důvod domnělý, putativní (srov. k tomu např. usnesení ze dne 16. 11. 2011 sp. zn. 26 Cdo 4024/2010, všechna rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na <http://www.nsoud.cz/>). Přehlížet nelze ani jednání druhé strany sporu (státu), která po více než 13 let ponechala podle ní nesprávný zápis vlastnického práva v katastru nemovitostí. Takovýto

stav je totiž jednoznačně v rozporu se zásadou, že bdělým náleží práva. Nejvyšší a krajský soud prý souzenou věc neposoudily ani dostatečně individuálně, neboť vůbec nebraly v potaz zásadní okolnost, a to faktické hospodaření stěžovatele s pozemky, tedy jejich údržbu a dispozici s nimi. Proto je jejich úvaha ohledně neexistence dobré víry stěžovatele zjevně nepřiměřená.

8. Stěžovatel je rovněž přesvědčen, že ve svém dovolání k problematice faktického hospodaření s pozemky uváděl výlučně právní argumentaci, konkrétně zda je v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu úvaha odvolacího soudu, že pouhá funkční souvislost s bytovým domem vždy znamená závěr, že s předmětnými pozemky nebylo fakticky hospodařeno. Stěžovatel tak nesouhlasí se závěrem Nejvyššího soudu, že v dovolání jen odlišně interpretoval zjištěný skutkový stav. Dovodil-li Nejvyšší soud z tohoto svého nesprávného východiska nepřipustnost stěžovatelovy argumentace obsažené v jeho dovolání, porušil tak stěžovatelovo právo na spravedlivý proces.

9. Porušil údajně i stěžovatelovo právo na zákonného soudce, jelikož v této věci rozhodovali na Nejvyšším soudu tři ze čtyř členů senátu 28 Cdo, aniž by však bylo z rozvrhu práce zřejmé jakékoliv předem stanovené pravidlo, komu má být věc přidělena. Podle rozvrhu práce totiž složení senátu určuje předseda senátu *ad hoc*, a to i tehdy, je-li v senátu zařazen velký počet soudců. V postupu, který umožňuje přidělování věcí soudcům předem bez předem stanovených pravidel, stěžovatel spatřuje porušení svých práv a odkazuje např. na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.), podle něhož je součástí práva na nezávislý a nestranný soud nejen jeho nezávislost na výkoné moci a jiných subjektech stojících mimo soudcovský stav, nýbrž také nezávislost na soudních funkcionářích a jiných subjektech uvnitř soudcovského stavu. Podle stěžovatele tak neomezená diskrece soudních funkcionářů (předsedů senátů) při přidělování sporů jednotlivým soudcům je v rozporu s právem na nezávislý a nestranný soud.

10. V závěru ústavní stížnosti stěžovatel ještě upozorňuje, že do regenerace pozemků na sídlišti Řeky (tedy mimo jiné i do pozemku parc. č. XX/94) bylo v posledních letech investováno přes 40 000 000 Kč - došlo k úpravám a k revitalizaci veřejné zeleně, k opravám místních a účelových komunikací, chodníků, k rozšiřování parkovacích míst atp., a to vše bylo financováno z dotačních prostředků z Evropské unie a ze státního rozpočtu. Podmínkou pro jejich poskytnutí bylo mimo jiné vlastnické právo stěžovatele k těmto pozemkům. Na základě rozhodnutí odvolacího soudu a přístupu žalobkyně (České republiky) lze proto velmi reálně předpokládat, že stěžovatel bude povinen tyto prostředky vrátit, a to i přesto, že vynaložené prostředky byly použity ve prospěch všech obyvatel města a jmenovaného sídliště.

II. Vyjádření účastníků, vedlejších účastníků řízení a replika stěžovatele

11. Nejvyšší soud jako účastník řízení ve vyjádření k ústavní stížnosti mimo jiné uvedl, že pokud jde o výklad pojmu hospodaření podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., pak tento krajský soud podle jeho názoru aplikoval zcela v souladu s ustálenou judikaturou, od níž Nejvyšší soud nemá důvod se jakkoliv odchýlit. Argumentace o porušení práva na zákonného soudce, kterou stěžovatel zakládá na tom, že věc rozhodovali tři ze čtyř členů senátu 28 Cdo, aniž by bylo z rozvrhu práce zřejmé jakékoliv předem stanovené pravidlo, komu má být věc přidělena, je podle Nejvyššího soudu zjevně bezdůvodná již proto, že daná věc byla Nejvyššímu soudu předložena dne 9. 11. 2015, a pro její přidělení konkrétnímu soudnímu oddělení (senátu) byl proto relevantní rozvrh práce Nejvyššího soudu ve znění účinném do 31. 12. 2015. Z něj lze zjistit, že v dané době působili v soudním oddělení 28 Cdo toliko tři soudci – JUDr. Jan Eliáš, Ph.D., Mgr. Petr Kraus a Mgr. Miloš Pól, představující tak jediný tříčlenný senát, jemuž byla tato věc v souladu s rozvrhem práce přidělena a jehož členové pak následně – při nezměněném složení senátu – také věc stěžovatele projednali a rozhodli. Argumentace stěžovatele ve vztahu k právu na zákonného soudce je tak podle Nejvyššího soudu teoreticky jistě pozoruhodná, leč v poměrech této projednávané věci zcela nepřipadná. Ústavní stížnost by proto měla být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

12. Krajský soud v Hradci Králové ve svém vyjádření setrval na závěru, že v posuzovaném případě nebyly předmětné pozemky stěžovatelem fakticky užívány k plnění jeho úkolů, neboť byly zastavěny bytovým domem, resp. parc. č. XX/94 plnila ve vztahu k tomuto domu obslužnou funkci. Z uvedeného důvodu nebyly naplněny zákonné podmínky přechodu vlastnického práva k daným pozemkům ze státu na obec. Ujalo-li se žalované město držby těchto pozemků v situaci, kdy si vzhledem k okolnostem případu muselo být vědomo toho, že zákonné předpoklady přechodu vlastnického práva naplněny nejsou (nehledě na opožděnost zápisu práv města k pozemkům do katastru nemovitostí), nemohlo vlastnické právo k dotčeným pozemkům ani vydržet. Z hlediska přirozenoprávního rozměru projednávané věci soud poukázal rovněž na vhodnost sjednocení vlastnického režimu stavby bytového domu a zastavěných pozemků, jehož bude moci být lépe dosaženo v případě státního vlastnictví.

13. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (jako vedlejší účastník) ve vyjádření k ústavní stížnosti obsáhle zrekapituloval judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího soudu vážící se k výkladu faktického hospodaření ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. s tím, že ústavní stížnosti napadená rozhodnutí jsou s ní zcela v souladu, a jakýkoliv odklon by proto byl protiústavní.

14. Stavební bytové družstvo Semily se postavení vedlejšího účastníka vzdalo.

15. Stěžovatel v replice k rekapitulovaným vyjádřením opětovně podrobně rozebral podmínky přechodu majetku podle zákona č. 172/1991 Sb. s tím, že jeho dobrá víra byla po celá devadesátá léta minulého století, jakož i později zachována. Dále setrval na svém tvrzení o porušení práva na zákonného soudce. Vzhledem k argumentaci Nejvyššího soudu v jeho vyjádření doplnil, že systémové riziko netransparentnosti v řízení před Nejvyšším soudem spočívá v tom, že předseda senátu může neomezeně měnit, kdo ze členů senátu bude návrh rozhodnutí zpracovávat.

III. Vlastní posouzení ústavní stížnosti

16. Ústavní soud rozhodl, že ve věci není nutno nařizovat jednání ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu, neboť od tohoto jednání nelze očekávat další objasnění věci a Ústavní soud v řízení o projednávané ústavní stížnosti žádné dokazování neprováděl.

III./A Obecná východiska

17. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že není součástí soudní soustavy, a nepřísluší mu proto ani právo vykonávat dohled nad rozhodovací činností obecných soudů [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994 (N 5/1 SbNU 41)]. Do rozhodovací činnosti obecných soudů je oprávněn zasáhnout pouze tehdy, došlo-li jejich pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem, k porušení jeho základních práv či svobod chráněných ústavním pořádkem. Skutečnost, že se obecný soud opřel o právní názor (resp. o výklad zákona, případně jiného právního předpisu), se kterým se stěžovatel neztotožňuje, nezakládá sama o sobě relevantní důvod k podání ústavní stížnosti [viz nález sp. zn. IV. ÚS 188/94 ze dne 26. 6. 1995 (N 39/3 SbNU 281)]. Ústavní soud však na druhé straně konstatuje, že výklad a následná aplikace právních předpisů obecnými soudy mohou být v některých případech natolik extrémní, že vybočí z mezí hlavy páté Listiny, jakož i z principů ovládajících demokratický právní stát, a zasáhnou tak do některého ústavně zaručeného základního práva. To je právě případ stěžovatele.

18. Ve své rozhodovací činnosti se Ústavní soud vícekrát zabýval otázkou ústavně konformního výkladu práva. Neudržitelnou je aplikace práva vycházející pouze z jazykového výkladu. V této souvislosti lze odkázat především na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.), v němž se mj. konstatuje, že „mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurdity“. Obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním

zákona [srov. k tomu např. nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2006 sp. zn. I. ÚS 50/03 (N 120/41 SbNU 499)], „nýbrž se od něj (...) musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů [mající] svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku (...). Povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad“. Ústavní soud dále judikoval, že soudy musí při své činnosti postupovat tak, aby interpretační a aplikační právní problémy řešily s maximální mírou racionality (srov. např. usnesení ze dne 3. 4. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 92/06). Zkrátka, spravedlnost musí být přítomna v každém procesu, ve kterém se interpretuje a aplikuje právo. Takový požadavek však v případě stěžovatele nebyl dodržen.

III./B Kritéria přechodu majetku ve smyslu zákona č. 172/1991 Sb. a jejich vztah k podmínkám vydržení

19. Jak plyne ze shora uvedené narace, v daném případě jde v první řadě o vyřešení otázky, zda byly splněny podmínky pro přechod shora označených pozemků podle zákona č. 172/1991 Sb. na stěžovatele, a pokud tomu tak nebylo, zda tato okolnost mohla mít vliv na dobrou víru stěžovatele, a tím i na (ne)možnost nabytí těchto pozemků vydržením z jeho strany.

20. Jak již bylo shora několikrát zmíněno, k přechodu majetku z vlastnictví státu do vlastnictví obce bylo podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. třeba nejen existence vlastnického práva státu a formální existence práva hospodaření svědčící národním výborům, jejichž práva a povinnosti přešly na obce, ale též podmínka, aby obce s takto definovaným majetkem ke dni účinnosti citovaného zákona reálně hospodařily. Jak již přitom uvedl ve shora citovaném rozsudku okresní soud (a ani krajský soud tento jeho závěr ve svém důsledku nezpochybnil), u pozemku parc. č. XX/94 byly splněny nejen formální podmínky pro přechod vlastnického práva ze státu na stěžovatele, nýbrž také podmínka materiální, to znamená, že stěžovatel s daným pozemkem reálně hospodařil, a to prostřednictvím jím zřízených technických služeb. Zvláště příležitě je v této souvislosti podle Ústavního soudu konstatování nalézacího soudu, že vzhledem k charakteru tohoto „přístupového pozemku“ si lze jen těžko představit, že by s ním šlo v plném rozsahu hospodařit nebo že by tak mohl činit někdo jiný, například Stavební bytové družstvo Semily.

21. U stavebních pozemků parc. č. Y/96 a Y/97 pak okresní soud uzavřel, že nahlíženo judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího soudu z poloviny devadesátých let minulého století, sice nemohlo dojít k jejich přechodu podle § 1 odst. 1 citovaného zákona na stěžovatele, neboť tento s nimi fakticky nehospodařil (stál na nich totiž dům patřící z velké části

Stavebnímu bytovému družstvu Semily), nicméně stěžovatel je nabyl vydržením. S tímto závěrem okresního soudu se Ústavní soud ztotožňuje.

22. Podle právní úpravy relevantní pro projednávanou věc (tedy podle ustanovení § 130 a 134 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění do 31. 12. 2013) platilo, že vlastnické právo vydržením mohl nabýt jen oprávněný držitel [tj. takový, který vykonává faktické panství nad věcí (nakládá s věcí jako s vlastní) a současně je v dobré víře, že mu věc patří], měl-li nemovitou věc nepřetržitě v držbě po dobu 10 let. Krajský soud v ústavní stížnosti napadeném rozsudku připustil, že podmínky vydržení by byly v případě stěžovatele splněny, avšak až na nedostatek dobré víry. Podle krajského soudu (srov. str. 6 jeho rozsudku) je totiž § 1 odst. 1 citovaného zákona výkladově jasný, a to minimálně od vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 11. 1996 sp. zn. IV. ÚS 185/96 (N 131/6 SbNU 461), kde Ústavní soud vyložil podmínku faktického užívání. Faktickému užívání pozemku p. č. XX/94 ze strany stěžovatele pak podle krajského soudu brání jeho funkční spojení s domem stojícím na pozemcích p. č. Y/96 a p. č. Y/97 (s těmito závěry krajského soudu se přitom zcela ztotožnil i Nejvyšší soud).

23. Ústavní soud se však nedomnívá, že by bylo možné jednoznačně uzavřít, že daná věc byla výkladově tak jasná, jak uvádí odvolací soud. Daný případ totiž jistě není možné bez dalšího hodnotit pohledem měsíce června roku 2015, kdy krajský soud své rozhodnutí vydal. I z nálezu sp. zn. IV. ÚS 185/96 je totiž zřejmé, že podmínka faktického hospodaření nebyla interpretčně ustálená (oscilovala od toho, že postačuje prostá evidence majetku, až po kritérium fakticity užívání, k němuž se následně přiklonil i Ústavní soud). To je třeba zohlednit zvláště za situace, kdy se stěžovatel chopil držby předmětných pozemků již v roce 1991 a ještě 4. 11. 1996 uzavřela Česká republika prostřednictvím Okresního úřadu v Semilech se stěžovatelem kupní smlouvu na jiné pozemky, kde však mimo jiné deklarovala, že stěžovatel nabyl pozemky, o něž jde v právě projednávaném případě, v souladu s podmínkami zákona č. 172/1991 Sb. (v roce 1996 byl stěžovatel rovněž zapsán do katastru nemovitostí ve vztahu k předmětným pozemkům jako vlastník). Dne 29. 11. 1996 pak Ústavní soud shora citovaným nálezem stanovil výklad daného ustanovení, jak bylo shora podáno. Nejvyšší soud následně vydal rozsudek ze dne 19. 12. 1997 sp. zn. 2 Cdon 1026/96, na nějž krajský soud v ústavní stížnosti napadeném rozsudku odkazuje a dovozuje z něj funkční souvislost (a tedy do značné míry sdílení právního režimu) mezi pozemkem p. č. XX/94 (přístupový pozemek) a pozemky p. č. Y/96 a Y/97. Tuto vzájemnou souvislost pak opět používá pro zpochybnění dobré víry stěžovatele. Takto přísný závěr však z uvedeného rozsudku Nejvyššího soudu a z judikatury na něj navazující (týkající se zejména vydávání nemovitého majetku podle restitučních předpisů) podle Ústavního soudu dovozovat pro právě projednávaný případ nelze. Ústavní soud přitom nepochybně účel, jež Nejvyšší soud

citovanou judikaturou sleduje – tedy sjednocení právních vztahů mezi navzájem funkčně propojenými nemovitostmi – nicméně takovéto nároky lze klást na povinné subjekty podle restitučních předpisů nebo na stát vydávající majetek obcím, jak tomu bylo v tomto případě. Takovýmito požadavky nelze ale poměřovat (ne)existenci dobré víry subjektu, jenž má podle těchto předpisů majetek nabýt (v dané souvislosti rovněž Ústavní soud nepřehlédl, že zákonodárce skupinu souvisejícího, a tedy v režimu zákona č. 172/1991 Sb. na obce přecházejícího majetku průběžně rozšiřoval a modifikoval – srov. například ustanovení § 2a a násl. citovaného zákona – což by vztaženo na eventuálně oprávněné držitele kladlo nepřiměřeně vysoké nároky, měla-li by být každou takovou změnou jejich dobrá víra poměřována).

24. Lze tedy shrnout, že právní uspořádání k nyní sporným pozemkům stěžovatel za součinnosti státu a jeho orgánů vymezoval v době, kdy jeho právní hodnocení situace nebylo v rozporu s relevantní judikaturou ani s právní úpravou. Krajský i Nejvyšší soud mají pravdu v tom, že východiska aplikovaná stěžovatelem se posléze – a ještě v průběhu plynutí doby nutné pro nabytí vlastnictví vydržením – změnila, nicméně v řízení před nalézacím soudem bylo prokázáno, že to byla sama Česká republika (nyní žalobkyně), kdo stěžovatele v posléze nesprávném právním hodnocení věci utvrdil, a to jak svojí aktivitou (srov. uzavření kupních smluv k pozemkům, které by stěžovatel ani podle zákona č. 172/1991 Sb. nabýt nemohl), tak svojí pasivitou, kdy více než 10 let ponechala v katastru nemovitostí ve svém důsledku nesprávný zápis o vlastnickém právu k předmětným pozemkům.

25. Ze všech těchto značně specifických důvodů je nutno uzavřít, že stěžovatel předmětné pozemky nabyl vydržením, když od okamžiku, kdy se k nim choval jako vlastník, vycházel z podmínek zakotvených zákonem č. 172/1991 Sb. Nadto nelze přehlížet, že Ústavním soudem v tomto nálezu prezentovaným posouzením bude dosaženo toho, co zákonodárce přijetím zákona č. 172/1991 Sb. zamýšlel, tedy – řečeno slovy důvodové zprávy k citovanému zákonu (srov. sněmovní tisk číslo 214/0, Česká národní rada, 1990–1992 – Důvodová zpráva – Zvláštní část – K § 2 a 3) – „navrácení historického majetku obcím“.

26. Namítá-li stěžovatel dále v ústavní stížnosti, že Nejvyšší soud nesprávně posoudil přípustnost jeho dovolací argumentace, pak s touto námitkou (aniž by to mělo vliv na závěry uvedené výše) lze částečně souhlasit (například ve vztahu k otázce, zda zde stěžovatel s předmětnými pozemky fakticky hospodařil, když tyto byly vzájemně funkčně spojeny). Nicméně tato otázka není pro posouzení ústavnosti napadeného usnesení Nejvyššího soudu podstatná, neboť Nejvyšší soud nesprávně právně posoudil vztah podmínek stanovených pro přechod majetku ze státu na obce podle zákona č. 172/1991 Sb. a jejich relevanci při hodnocení kritérií vydržení. Už jen z toho důvodu Ústavní soud přistoupil ke zrušení jeho usnesení.

III./C Ostatní námitky

27. Tvrdil-li stěžovatel naopak porušení práva na zákonného soudce v řízení před Nejvyšším soudem, pak tato námitka nemá podle názoru Ústavního soudu ústavněprávní relevanci. Je to dáno tím, že stěžovatelovu věc posuzovali všichni členové senátu 28 Cdo (a jen tyto členové), jak ve svém vyjádření vysvětlil Nejvyšší soud. Postačuje proto v této souvislosti jen připomenout, že Ústavní soud v minulosti již kritizoval stav, kdy se dovolatelé dozvídali konkrétní složení senátu posuzujícího jejich dovolání pouze na základě vlastní iniciativy, a to za situace, kdy nevěděli, kdy daná věc napadla Nejvyššímu soudu, což samozřejmě limitovalo jejich možnosti např. pro vznesení eventuální námitky podjatosti [srov. k tomu přiměřeně bod 19 usnesení Ústavního soudu z 11. 8. 2015 sp. zn. II. ÚS 1576/15 (U 9/78 SbNU 647)]. Na druhou stranu však stěžovatel v ústavní stížnosti nijak nevrdí, v čem v jeho věci mohl být reálně porušen princip nezávislého a nestranného soudce, a to v situaci, kdy již konkrétní složení senátu Nejvyššího soudu projednávajícího jeho dovolání znal. Také z tohoto důvodu nevykazuje řízení před Nejvyšším soudem podle přesvědčení Ústavního soudu ústavněprávní diskrepanci. Zákonným soudcem ve stěžovatelově věci totiž není soudce pověřený zpracováním rozhodnutí, ale senát Nejvyššího soudu, jemuž věc připadla v souladu s rozvrhem práce.

28. Namítá-li stěžovatel porušení svého ústavně zaručeného práva na samosprávu ve smyslu čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy, pak k tomu Ústavní soud konstatuje, že stěžovatel v ústavní stížnosti nepřináší argumentaci svědčící pro to, že by toto jeho právo jako územně samosprávného celku bylo v jeho podstatě eliminováno či fakticky vyprázdněno (lze to ostatně usuzovat i z charakteru předmětných pozemků). Na druhou stranu se však řada limitů omezujících možnosti zásahu do práva na samosprávu manifestuje i ochranou jiných ústavně zaručených práv - například práva na spravedlivý proces či na ochranu vlastnictví - která ve věci stěžovatele, jak vysvětleno shora, porušena byla [srov. k tomu přiměřeně například nálezk sp. zn. Pl. ÚS 51/06 ze dne 27. 9. 2006 (N 171/42 SbNU 471; 483/2006 Sb.)].

IV. Závěr

29. Ústavní soud uzavírá, že shledal ústavní stížnost důvodnou pro porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny, resp. pro porušení práva stěžovatele na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Z uvedených důvodů ústavní stížnosti vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 1 a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napařená rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové a Nejvyššího soudu zrušil s tím, že shora podaný právní názor bude pro další řízení v této věci závazný.

Č. 85

K zastupování nezletilého účastníka občanského soudního řízení

Pokud převzetí žaloby i s výzvou ke sdělení, zda souhlasí s tím, aby bylo rozhodnuto bez nařízení jednání, bylo jediným aktivním úkonem, který matka jako zákonná zástupkyně stěžovatelky v průběhu celého soudního řízení učinila, uvedla tím soud - v neprospěch zájmu stěžovatelky - v mylné očekávání, že zájmy stěžovatelky budou řádně hájeny. Nedoručení (a proto následné zrušení) platebního rozkazu, jakož i rozsudku matce stěžovatelky ukazovaly na to, že stěžovatelce nemusí být poskytována dostatečná ochrana. Za této situace proto neměl Okresní soud v Plzni pokračovat v řízení, aniž by zvažoval zastoupení stěžovatelky opatrovníkem. Jeho neustanovení mělo za následek, že stěžovatelce bylo znemožněno v řízení před soudem jakkoliv jednat, což je zmatečností vada, která se s ohledem na s ní spojené porušení základního práva stěžovatelky podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod promítá i do ústavněprávního posouzení napadeného rozsudku.

Nález

Ústavního soudu - senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) a soudců Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka - ze dne 23. května 2017 sp. zn. II. ÚS 3039/16 ve věci ústavní stížnosti L. Ž., zastoupené Mgr. et Mgr. Alenou Vlachovou, advokátkou, se sídlem Husova 242/9, Praha 1, proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 6. prosince 2010 č. j. 17 C 487/2010-21 a rozsudku téhož soudu ze dne 15. února 2010 č. j. 19 C 463/2009-15, jimiž byla stěžovatelce uložena povinnost zaplatit částky jízdného s přírůžkou a náhrady nákladů řízení, za účasti Okresního soudu Plzeň-město jako účastníka řízení a Plzeňských městských dopravních podniků, se sídlem Denisovo nábřeží 920/12, Plzeň, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Okresního soudu Plzeň-město ze dne 15. února 2010 č. j. 19 C 463/2009-15 bylo porušeno základní právo stěžovatelky podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Okresního soudu Plzeň-město ze dne 15. února 2010 č. j. 19 C 463/2009-15 se proto ruší.

III. Řízení o ústavní stížnosti se ve vztahu k rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 6. prosince 2010 č. j. 17 C 487/2010-21 zastavuje.

Odůvodnění

I. Rekapitulace obsahu napadených rozhodnutí a průběhu řízení před obecnými soudy

1. Stěžovatelka se podanou ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí s tvrzením, že jimi bylo zasaženo do ústavně zaručených práv podle čl. 38 odst. 2 a čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dále podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, jakož i podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

2. Rozsudkem Okresního soudu Plzeň-město ze dne 15. února 2010 č. j. 19 C 463/2009-15 byla žalovaná (stěžovatelce) uložena povinnost zaplatit žalobci (Plzeňské městské dopravní podniky, a. s.) částku ve výši 1 006 Kč s příslušenstvím (výrok I) a náhradu nákladů řízení ve výši 8 520 Kč (výrok II), vše do 3 dnů od právní moci rozsudku. Žalovaná částka představovala nezaplacené jízdné ve výši 6 Kč a přírážku k jízdnému ve výši 1 000 Kč, neboť žalovaná se při cestě prostředkem městské hromadné dopravy dne 23. října 2008 neprokázala při přepravní kontrole platným jízdním dokladem. Soud vyhověl žalobci i ve vztahu k příslušenství pohledávky, které žalobci přiznal v souladu s § 517 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

3. Rozsudkem Okresního soudu Plzeň-město ze dne 6. prosince 2010 č. j. 17 C 487/2010-21 byla žalovaná (stěžovatelce) uložena povinnost zaplatit žalobci (Plzeňské městské dopravní podniky, a. s.) částku ve výši 3 018 Kč s příslušenstvím (výrok I) a náhradu nákladů řízení ve výši 8 520 Kč (výrok II), vše do 3 dnů od právní moci rozsudku. Žalovaná částka představovala nezaplacené jízdné ve výši 18 Kč (3 x 6 Kč) a přírážku k jízdnému ve výši 3 000 Kč (3 x 1 000 Kč) za 3 jízdy městskou hromadnou dopravou bez platného cestovního dokladu ve dnech 1. října 2009 a 6. října 2009.

4. Z obsahu napadených rozhodnutí, jakož i z vyžádaných spisů Okresního soudu v Plzni dále vyplývá, že v době podání žalob bylo žalované 7, resp. 8 let, pročež byla žalovaná v řízení zastoupena zákonným zástupcem, a to svou matkou A. J. Zákonná zástupkyně žalované však v řízení zůstala zcela pasivní, neboť na výzvy k vyjádření k žalobám vůbec nereagovala a jednání se nezúčastnila, a proto bylo rozhodnuto v její nepřítomnosti.

II. Rekapitulace obsahu ústavní stížnosti

5. Stěžovatelka v ústavní stížnosti brojí proti v záhlaví uvedeným rozhodnutím s tvrzením, že došlo k zásahu do práva na spravedlivý proces a v jeho rámci k odnětí možnosti jednat před soudem a být přítomen

projednání věci (čl. 38 odst. 2 Listiny) a dále bylo zasaženo do práva na ochranu vlastnictví (čl. 11 odst. 1 Listiny).

6. Stěžovatelka úvodem poukazuje na to, že je dosud nezletilá a předběžným opatřením Okresního soudu Plzeň-město ze dne 20. října 2015 č. j. 15 Nc 3615/2015-10 byla umístěna do Dětského domova DOMINO a následně rozsudkem Okresního soudu Plzeň-město ze dne 15. prosince 2015 sp. zn. 99 P 29/2002 byla nařízena její ústavní výchova. O ústavní stížnosti napadených rozhodnutích se dověděla teprve v době, kdy byla umístěna do ústavní výchovy poté, co její právní zástupkyně podala u Okresního soudu Plzeň-město žádost o lustraci a na jejím základě byl stěžovatelce dne 12. července 2016 doručen rozsudek Okresního soudu Plzeň-město ze dne 6. prosince 2010 č. j. 17 C 487/2010-21 a dne 15. července 2016 rozsudek Okresního soudu Plzeň-město ze dne 15. února 2010 č. j. 19 C 463/2009-15. Až z těchto doručených rozsudků stěžovatelka zjistila, že byla zastoupena v řízení svou matkou, která se však o ni nedokázala postarat, protože byla stěžovatelce nařízena ústavní výchova. Rovněž poukazuje na střet zájmů mezi matkou a stěžovatelkou, pro který měla být vyloučena ze zastupování.

7. Stěžovatelka si je vědoma bagatelnosti projednávané věci, nicméně se domnívá, že tato rozhodnutí jednak v součtu i s náklady řízení tuto hranici převyšují, jednak je vzhledem k osobním a majetkovým poměrům stěžovatelky za bagatelní považovat nelze.

8. Zásah do práva na spravedlivý proces spočívající v odnětí možnosti jednat před soudem a být přítomen v projednání věci spatřuje v tom, že soud s ní v řízení vůbec nejednal, o žalobách se vůbec nedověděla, a nemohla se tedy vůbec vyjádřit k žalobním tvrzením a prováděným důkazům a neměla možnost sama navrhovat důkazy a uvádět rozhodné skutečnosti. Místo toho soud jednal s její matkou jakožto zákonnou zástupkyní, přestože existovaly okolnosti, které takové zastoupení vylučovaly. Těmito okolnostmi byl v první řadě střet zájmů mezi matkou a stěžovatelkou ve smyslu § 37 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů, neboť to měla být matka, která měla povinnost žalovanou částku za stěžovatelku zaplatit. Dále stěžovatelka argumentuje účelem institutu zastoupení účastníka, jímž je zajištění řádného výkonu práva a povinností. Pokud matka stěžovatelky nebyla schopna se o nezletilou stěžovatelku postarat a zajistit jí alespoň základní potřeby, protože byla stěžovatelka následně svěřena do ústavní výchovy, tím spíše nemohla matka stěžovatelky ani hájit její zájmy v probíhajícím soudním řízení. Skutečnost, že stěžovatelka nebyla v řízení řádně zastoupena, musela být přítom soudu známa z přístupu matky stěžovatelky, která na žaloby nikterak nereagovala a se soudem nekomunikovala. Za této situace nemělo být v řízení pokračováno bez toho, aby byla stěžovatelka řádně zastoupena opatrovníkem ve smyslu § 29 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších

předpisů (dále jen „o. s. ř.“). V této souvislosti poukazuje stěžovatelka na nálezy Ústavního soudu ze dne 21. dubna 2016 sp. zn. I. ÚS 3598/14 (N 74/81 SbNU 285), ze dne 19. února 2014 sp. zn. I. ÚS 3304/13 (N 18/72 SbNU 217) či nálezy ze dne 31. května 2016 sp. zn. II. ÚS 2748/15 (N 98/81 SbNU 591) a ze dne 12. července 2016 sp. zn. III. ÚS 2736/15 (N 125/82 SbNU 45).

9. Stěžovatelka rovněž nebyla o projednávání věci nikterak informována a do řízení jakkoliv zapojena, čímž také došlo k odnětí možnosti být přítomen jednání před soudem. Soud na jedné straně, aniž by zkoumal, zda by stěžovatelka nebyla schopná vyjádřit své názory, ji vyloučil z účasti na řízení. V této souvislosti uvádí, že i na tento případ lze aplikovat závěry vyplývající z výše citovaného nálezu sp. zn. I. ÚS 3304/13, který se týká také devítiletého účastníka řízení.

10. Stěžovatelka dále vyslovuje přesvědčení, že napadenými rozsudky bylo zasaženo i do jejího práva na ochranu vlastnictví, když vedlejšímu účastníkovi řízení byla k tíži stěžovatelky přiznána náhrada nákladů za činnost, kterou nelze podle ustálené judikatury považovat za poskytování právní pomoci, ale pouze automatizovanou činnost. Stěžovatelka zdůrazňuje, že obě řízení byla zahájena typizovaným formulářovým návrhem, jak bylo popsáno v nálezu Ústavního soudu ze dne 29. března 2012 sp. zn. I. ÚS 3923/11 (N 68/64 SbNU 767), v němž byl rovněž vyjádřen názor, že vzhledem k principu proporcionality mezi výší vymáhané částky a náhradou nákladů řízení je spravedlivé určit výši odměny za zastupování jako ekvivalent jednonásobku vymáhané částky.

11. Stěžovatelka v podání ze dne 20. ledna 2017 vzala ústavní stížnost zpět ve vztahu k rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 6. prosince 2010 č. j. 17 C 487/2010-21, a to z důvodu uzavření dohody o narovnání se žalobcem.

III. Rekapitulace vyjádření účastníků

12. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost k vyjádření Okresnímu soudu Plzeň-město a žalobci.

13. Soudkyně 19 C Okresního soudu Plzeň-město JUDr. Jana Tlustá ve vyjádření pouze popsala okolnosti vedoucí k zahájení sporu. Poukazuje na to, že vydaný platební rozkaz se nepodařilo do vlastních rukou zákonné zástupkyně stěžovatelky doručit, a proto byl zrušen. Na následnou výzvu pak zákonná zástupkyně nereagovala, proto soud postupoval dle tehdy platné právní úpravy a věc rozhodl, aniž by nařizoval jednání. Co se týká pobytu zákonné zástupkyně, soud uvedl, že v době doručování soudních písemností měla matka stěžovatelky vedeno trvalé bydliště na adrese, kam jí bylo doručováno. Nezletilá stěžovatelka spolu se svým bratrem byla

do ústavní výchovy umístěna až v roce 2015. Do umístění do ústavní výchovy však byla v péči matky jako své zákonné zástupkyně.

14. Soudce oddělení 17 C Okresního soudu Plzeň-město JUDr. Petr Kulawiak uvádí, že ze spisu se nikterak nepodává, že by stěžovatelka nebyla v době, kdy bylo vedeno řízení, řádně zastoupena svojí matkou. K tomu podotýká, že ústavní výchova byla u stěžovatelky nařízena až 4 roky po vnesení napadeného rozsudku. Stěžovatelka nebyla obesílána soudem s ohledem na předpokládanou mentální kapacitu (v době rozhodování soudu jí bylo 9 let). Soudu nebyla známa žádná indicie, že by matka nevykonávala řádně svá rodičovská práva.

15. Žalobce se k ústavní stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

16. Stěžovatelka v replice k vyjádřením účastníků řízení uvádí, že nesouhlasí s jejich názorem, že postup Okresního soudu Plzeň-město byl v souladu s tehdy platnou právní úpravou. Stěžovatelka poukazuje na názor vyplývající z nálezu Ústavního soudu ze dne 15. února 2017 sp. zn. I. ÚS 1775/14 (N 29/84 SbNU 349), který se týkal obdobné věci a z něhož lze dovodit, že mezi stěžovatelkou a její matkou existoval střet zájmů, neboť povinnosti uložené stěžovatelce měly být uloženy nikoliv povinné, nýbrž její matce.

IV. Posouzení včasnosti ústavní stížnosti

17. V prvé řadě Ústavní soud poukazuje na to, že se ústavní stížnosti zabýval toliko ve vztahu k rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 15. února 2010 č. j. 19 C 463/2009-15, neboť ve vztahu k rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 6. prosince 2010 č. j. 17 C 487/2010-21 vzala stěžovatelka svoji ústavní stížnost zpět, a proto bylo v tomto případě řízení zastaveno podle § 77 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

18. Ústavní soud se nejprve zabýval včasností ústavní stížnosti. Pro posouzení včasnosti jsou relevantní závěry vyplývající z nálezu ze dne 21. dubna 2016 sp. zn. I. ÚS 3598/14 a ze dne 20. prosince 2016 sp. zn. III. ÚS 3055/16 (N 250/83 SbNU 895; všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná též na <http://nalus.usoud.cz/>). Z vyžádaných spisů má Ústavní soud ve stávající věci za prokázané, že po celou dobu probíhajícího řízení nebylo se stěžovatelkou, jež byla tou dobou nezletilá (ve věku 7 až 9 let), jednáno přímo, nýbrž bylo jednáno s její matkou jakožto její zákonnou zástupkyní, které bylo také doručováno. Ústavní soud nemá důvod nevěřit tvrzení stěžovatelky, že se o existenci napadených rozhodnutí dověděla až poté, co její právní zástupkyně podala u Okresního soudu Plzeň-město žádost o lustraci a na jejím základě byl stěžovatelce dne 15. července 2016 doručen rozsudek Okresního soudu Plzeň-město ze dne 15. února 2010 č. j. 19 C 463/2009-15. Tento den byl proto z pohledu Ústavního soudu

rozhodný pro počátek běhu lhůty k podání ústavní stížnosti (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, ve znění účinném do 31. prosince 2012), která tak s ohledem na výše uvedené byla podána včas.

19. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v ústavní stížnosti mj. namítá odnětí možnosti jednat před soudem, což je důvod, pro který by mohla být podána žaloba pro zmatečnost, je třeba, aby se Ústavní soud vyjádřil i k otázce přípustnosti ústavní stížnosti. V této souvislosti však Ústavní soud připomíná rovněž závěry plynoucí z výše citovaných nálezů sp. zn. I. ÚS 3598/14 a sp. zn. III. ÚS 3055/16, v nichž uvedl, že žaloba pro zmatečnost, ať již podaná na základě § 229 odst. 3 o. s. ř., ve znění účinném do 31. prosince 2012, nebo podle § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř., v tomto případě nepředstavuje efektivní prostředek nápravy pro odstranění namítaných pochybení. To proto, že žaloba pro zmatečnost podaná z důvodu dle § 229 odst. 3 o. s. ř. v rozhodném znění není přípustná a v případě žaloby podle § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. objektivní lhůta pro její podání (§ 234 odst. 2 o. s. ř.) uplynula dříve, než měla stěžovatelka možnost se s napadenými rozhodnutími seznámit. Z uvedených důvodů nelze považovat ústavní stížnost za nepřipustnou z důvodu nevyčerpání procesních prostředků nápravy.

V. Vlastní posouzení ústavní stížnosti

20. Ústavní soud po zvážení argumentace obsažené v ústavní stížnosti a po prostudování napadených rozhodnutí a připojených spisů dospěl k závěru, že ústavní stížnost je ve vztahu k rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 15. února 2010 č. j. 19 C 463/2009-15 důvodná.

21. Ústavní soud v prvé řadě podotýká, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti [čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)], který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), a proto jej nelze vykonávat-li svoji pravomoc tak, že na základě čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další „superrevizní“ instanci v systému obecné justice, které přísluší právo dozoru nad rozhodovací činností obecných soudů; k takovému dozoru či kontrole je Ústavní soud oprávněn pouze za situace, kdy obecné soudy svými rozhodnutími zasahují do ústavně zaručených základních práv či svobod jednotlivce.

22. Ústavní soud i v nyní projednávané věci vychází ze závěrů vyslovených v již zmíněném nálezu sp. zn. I. ÚS 3598/14 a dalších. Dle nich je součástí zásad spravedlivého procesu podle čl. 38 odst. 2 Listiny i právo každého, aby byla jeho věc projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům, tedy aby mu bylo ve vlastní věci, kdy je rozhodováno o jeho právech a povinnostech, umožněno před soudem jednat. Toto právo má jakákoliv fyzická nebo právnická osoba, což však ještě

neznamená, že je může v příslušném řízení kdokoli i samostatně uplatňovat. V případě fyzické osoby, jež s ohledem na svůj nízký věk nebo zdravotní stav není schopna porozumět významu předmětného řízení a projevat v něm vážně svou vůli, je nezbytné její zastoupení osobou, která bude uplatňovat její práva a hájit její zájmy. Je-li účastníkem řízení nezletilé dítě, vztahuje se na toto řízení povinnost státu plynoucí z čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, podle něhož musí být nejlepší zájem dítěte předním hlediskem při jakékoliv činnosti týkající se dětí (odst. 1) a musí mu být zajištěna taková ochrana a péče, jaká je nezbytná pro jeho blaho (odst. 2). Nezletilé dítě tedy musí požívat ochrany i v rámci soudního řízení a nelze je považovat za účastníka řízení plně srovnatelného s dospělým. Je naopak pravidlem, že nezletilé děti nemají plnou procesní způsobilost, přičemž opačný závěr lze přijmout pouze v konkrétních, zcela výjimečných situacích a vždy je nutno jej řádně odůvodnit [srov. nález Ústavního soudu ze dne 4. prosince 2014 sp. zn. I. ÚS 1041/14 (N 217/75 SbNU 431)].

23. K naplnění výše uvedených základních práv v občanském soudním řízení stanoví občanský soudní řád, že fyzická osoba, která nemůže před soudem jednat samostatně, musí být zastoupena svým zákonným zástupcem nebo opatrovníkem (§ 22 o. s. ř.). Odpověď na otázku, kdo může jednat před soudem samostatně, pak vyplývá z hmotněprávních předpisů, přičemž rozhodující je svéprávnost účastníka řízení (dříve způsobilost k právním úkonům), resp. rozsah jejího případného omezení (§ 20 o. s. ř.). Tím není dotčeno právo nezletilého dítěte, aby bylo vyslyšeno (ať už přímo, nebo prostřednictvím zástupce), pokud je schopno formulovat své názory a řízení se ho dotýká, a aby jeho názorům byla věnována patřičná pozornost odpovídající jeho věku a úrovni vyspělosti (čl. 12 Úmluvy o právech dítěte).

24. Z hmotněprávních předpisů vyplývá, že v případě nezletilého dítěte je primární jeho zastoupení zákonným zástupcem. Skutečnost, že v řízení před obecnými soudy, jehož účastníkem je nezletilý, je jednáno s jeho rodičem jako zákonným zástupcem, však nevylučuje vznik situace, kdy na takovéto zastoupení nebude možné s ohledem na zájem nezletilého nahlížet jako na řádné. Bude tomu tak i tehdy, jestliže zákonný zástupce nezletilého reálně nezastupoval, neboť se mu fakticky nepodařilo doručit písemnosti na žádnou známou adresu. V takovémto případě je povinnost obecného soudu vždy zvážit, zda nejsou splněny podmínky pro ustanovení opatrovníka podle § 29 odst. 1 o. s. ř., přičemž pochybení v tomto ohledu má za následek porušení práva tohoto účastníka řízení podle čl. 38 odst. 2 Listiny, tj. aby byla jeho věc projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům, tedy aby mu bylo ve vlastní věci, kdy je rozhodováno o jeho právech a povinnostech, umožněno před soudem jednat (srov. nález Ústavního soudu ze dne 20. prosince 2016 sp. zn. III. ÚS 3055/16).

25. Ústavní soud dále v nálezu ze dne 7. března 2017 sp. zn. IV. ÚS 1669/14 (N 40/84 SbNU 459) vyslovil, že pokud zákonný zástupce zastupuje nezletilého pouze formálně a nečiní potřebné procesní úkony k ochraně jeho práv, jedná v rozporu s jeho zájmy, jakož i samotným účelem zastoupení. S ohledem na omezenou schopnost porozumět významu řízení nezletilý navíc nemusí mít vůbec možnost na nečinnost svého zákonného zástupce upozornit nebo se proti ní bránit, ačkoliv případný nepříznivý výsledek řízení půjde k jeho tíži. Povinností obecného soudu je proto vždy zvážit, zda v konkrétní věci nejde právě o tuto situaci a zda nejsou splněny podmínky pro ustanovení opatrovníka podle § 29 odst. 1 o. s. ř.

26. Jak se podává z vyžádaného spisu, stěžovatelka byla v průběhu řízení zastoupena svým zákonným zástupcem, a to svou matkou A. J., s níž soud rovněž komunikoval. Zákonná zástupkyně stěžovatelky však v řízení zůstala zcela pasivní, když jí bylo v rámci soudního řízení doručeno toliko usnesení Okresního soudu Plzeň- město ze dne 10. listopadu 2009 č. j. 19 C 463/2009-8, jímž se zrušuje platební rozkaz, a usnesení rovněž ze dne 10. listopadu 2009 č. j. 19 C 463/2009-9 s výzvou, aby se účastníci vyjádřili k žalobě (vzor o. s. ř. 080), a pokud tak neučiní, bude soud předpokládat, že uplatněný nárok zcela uznávají a souhlasí s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Na tuto výzvu zákonná zástupkyně stěžovatelky nikterak nereagovala, k vyhlášení rozsudku se nedostavila a rozsudek jí ani nebyl doručen, resp. si jej na adrese, kam jí bylo doručováno, nepřevzala. Následně byl proto rozsudek vyvěšen na úřední desce soudu.

27. Ústavní soud dospěl k závěru, že v projednávané věci Okresní soud Plzeň-město ve světle výše citovaných nálezů uváděným povinností stran zvažování řádnosti zastoupení stěžovatelky jejím zákonným zástupcem nedostál. Je sice pravda, že matka stěžovatelky si převzala žalobu i s výzvou ke sdělení, zda souhlasí s tím, aby bylo rozhodnuto bez nařízení jednání. Toto byl však v průběhu celého soudního řízení její jediný aktivní úkon, který učinila, a který byl spíše v neprospěch zájmu jí zastupované stěžovatelky, neboť tímto úkonem soud víceméně přesvědčila o tom, že zájmy stěžovatelky budou řádně hájeny. Jinak matce stěžovatelky nebyl doručen platební rozkaz, protože musel být následně zrušen, na výše uvedenou výzvu nikterak nereagovala a napadený rozsudek jí taktéž nebyl řádně doručen (došlo toliko k vyvěšení rozhodnutí na úřední desce soudu). Všechny tyto uvedené okolnosti v celkovém kontextu ukazovaly na to, že stěžovatelce nemusí být poskytována dostatečná ochrana v probíhajícím soudním řízení. Za této situace proto neměl Okresní soud Plzeň-město pokračovat v řízení, aniž by zvažoval zastoupení stěžovatelky opatrovníkem. Jeho neustanovení mělo za následek, že stěžovatelce bylo znemožněno v řízení před obecným soudem jakkoliv jednat, což je zmatečnostní vada, která se s ohledem na s ní spojené porušení základního práva stěžovatelky podle

čl. 38 odst. 2 Listiny promítá i do ústavněprávního posouzení napadeného rozsudku.

28. Ústavní soud dále připomíná závěry vyplývající z nálezu ze dne 15. února 2017 sp. zn. I. ÚS 1775/14, který se rovněž týkal vymáhání pohledávek z jízdy bez platného cestovního dokladu u nezletilého dítěte, v němž Ústavní soud mj. vyslovil, že obecné soudy též musí při svém rozhodování chránit zájem dítěte, aby do dospělosti nevstupovalo se závazky, jež pro něj mohou mít rdousící efekt.

29. Ústavní soud uzavírá, že nikterak nepředjímá výsledek řízení poté, co bude se stěžovatelkou řádně jednáno, nicméně bude na Okresním soudu Plzeň-město, aby zohlednil její argumentaci jak ve vztahu k věci samé, tak zejména ohledně přiměřenosti výše nákladů řízení, kterou rozporovala s ohledem na formulářovou povahu této žaloby a závěry vyplývající z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3923/11, na který stěžovatelka rovněž v ústavní stížnosti poukazovala. V této souvislosti Ústavní soud podotýká, že není smyslem tohoto rozhodnutí, aby obhajovalo nebo navádělo účastníky právních vztahů k vyhýbání se plnění jejich povinností, případně zpochybňovalo právo věřitele na vymáhání pohledávky, nicméně musí existovat proporcionální vztah mezi výší vymáhané pohledávky a výší nákladů řízení (ať již nákladů nalézacího řízení, nebo exekučního), které musí žalovaný, popř. povinný nést.

30. Z důvodu porušení základního práva stěžovatelky zakotveného v čl. 38 odst. 2 Listiny Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti zčásti vyhověl a napadený rozsudek Okresního soudu Plzeň-město ze dne 15. února 2010 č. j. 19 C 463/2009-15 podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Ústavní soud tak rozhodl bez ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu). Ve vztahu k rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 6. prosince 2010 č. j. 17 C 487/2010-21 pak bylo řízení o ústavní stížnosti podle § 77 zákona o Ústavním soudu zastaveno.



Č. 86

K principu subsidiarity trestní represe v případě squattingu

I. Ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy spolu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a čl. 39 Listiny základních práv a svobod představují základ pro ústavněprávní chápání trestního práva jako krajního prostředku, který by neměl být použit tam, kde je věc možné řešit například soukromoprávně. Lze z nich proto dovozovat základní právo každého nebýt trestán, pokud lze účinně využít dostupných prostředků jiných právních odvětví.

II. Při zvažování, zda aplikovat princip subsidiarity trestní represe, se obecné soudy musí zaměřit na existenci a možnost efektivního použití jiných prostředků k dosažení sledovaného legitimního cíle. Pokud princip subsidiarity trestní represe neaplikují a shledají, že je již nutný trestní postih, musí konkrétně odůvodnit, proč podle jejich názoru takové prostředky k dispozici nebyly a proč neexistovala jiná možnost než trestní postih stěžovatele.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 23. května 2017 sp. zn. II. ÚS 3080/16 ve věci ústavní stížnosti M. D., zastoupeného Pavlem Uhlem, advokátem, AK se sídlem Kořenského 15, Praha 5 – Smíchov, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2016 č. j. 6 Tdo 201/2016-42, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2015 č. j. 7 To 394/2015-174 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 29. 6. 2015 č. j. 19T 70/2015-32, jimiž byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přečinu neoprávněného zásahu do práva k domu, bytu nebo k nebytovému prostoru, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 5 jako účastníků řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 29. 6. 2015 č. j. 19T 70/2015-32, usnesením Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2015 č. j. 7 To 394/2015-174 a usnesením Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2016 č. j. 6 Tdo 201/2016-42 byl porušen princip subsidiarity trestní represe podle čl. 39 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Rekapitulace průběhu řízení

1. Ústavní stížností ze dne 14. 9. 2016 stěžovatel napadal v záhlaví uvedená rozhodnutí obecných soudů. Obvodní soud pro Prahu 5 (dále též jen „obvodní soud“) napadeným rozsudkem shledal stěžovatele vinným ze spáchání přečinu neoprávněného zásahu do práva k domu, bytu nebo k nebytovému prostoru podle § 208 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“). Za jeho squatterské jednání spočívající v protiprávním užívání usedlosti Cibulka mu uložil trest odnětí svobody v trvání dvou měsíců. Jeho výkon podmíněně odložil na zkušební dobu jednoho roku. Městský soud v Praze (dále též jen „městský soud“) i Nejvyšší soud nevyhověly opravným prostředkům stěžovatele. Stěžovatel tvrdí, že uvedená rozhodnutí trestních soudů vedla k porušení principu subsidiarity trestní represe, podle které lze trestní odpovědnost a trestněprávní důsledky s ní spojené uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu. Kromě toho stěžovatel namítá, že rozhodnutí obecných soudů vedla k porušení rovnosti před zákonem, předvídatelnosti práva a zákazu zneužití práva k jinému účelu, než pro který bylo stanoveno. Navrhuje proto zrušení napadených rozhodnutí trestních soudů.

2. V květnu roku 2012 stěžovatel spolu s dalšími dvěma osobami uzavřel smlouvu se společností Cibulka, a. s., která vlastní usedlost Cibulka (dále jen „vlastník“). Označili ji jako dohodu o spolupráci na opravě a údržbě usedlosti (dále jen „dohoda“). Vlastník souhlasil s tím, že se stěžovatel a zbylé osoby mohou v usedlosti zdržovat za podmínek uvedených v čl. III dohody. Podle jeho znění mohl stěžovatel „využívat“ šest přesně vymezených prostorů usedlosti Cibulka. Dohoda také v čl. VI výslovně uvádí, že „není nájemní smlouvou na pronájem“ usedlosti. Dohodnutá spolupráce pak více než dva roky probíhala. Stěžovatel měl za to, že mu dohoda umožňovala v usedlosti Cibulka i bydlet. Chápal to jako formu využívání jejich prostorů. Vlastník však nabyt dojmu, že stěžovatel a zbylí smluvní partneri dohodu porušují. Konali na Cibulce různé akce, které vlastník neschválil. Prováděli úpravy, ke kterým nedal souhlas. Využívali prostory, které podle dohody nemohli užívat. V usedlosti také bydleli, ačkoliv jim to podle vlastníka dohoda nepovolovala. Z Cibulky se stal squat. Podle čl. IV dohody ji proto vlastník dne 20. 12. 2014 vypověděl. Měl za to, že byla závažným způsobem porušena. Při podpisu dohody si smluvní strany pro případ vypovědi sjednaly tříměsíční výpovědní dobu počínající prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po doručení výpovědi. Výpovědní doba tedy měla skončit dne 31. 3. 2015.

3. Stěžovatel a další účastníci dohody ovšem s výpovědí nesouhlasili. Byla podle nich neplatná. Snažili se proto s vlastníkem vyjednávat a spor o tvrzeném porušení dohody a platnosti výpovědi vyřešit. Domáhali se například delší doby k odstěhování svých věcí nebo zajištění jiné nemovitosti, kam by se mohli přesunout. Tato vyjednávání trvala i po uplynutí výpovědní doby. Dne 5. 5. 2015 podal vlastník trestní oznámení, na jehož základě proběhl o den později policejní zásah. Policie několik squatterů zadržela, až na stěžovatele však všechny propustila. Státní zástupce Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 5 podal dne 7. 5. 2015 na stěžovatele návrh na potrestání. Obvodní soud nejprve rozhodl trestním příkazem, ve kterém shledal vinu stěžovatele. Ten ovšem podal odpor. Obvodní soud proto nařídil hlavní líčení. Na základě provedeného dokazování došel k závěru, že squatteréři v čele se stěžovatelem opakovaně nerespektovali vůli vlastníka, který jim dával najevo, že nemovitost užívají bez právního důvodu, a odmítli areál nemovitosti vyklidit. Formou nátlaku se snažili vynutit si setrvání v nemovitosti. Kladení podmínek vlastníkovi i s ohledem na množstevní převahu squatterů hraničilo podle obvodního soudu s útiskem či vydíráním. Od 31. 3. 2015 squatteréři pobývali v areálu Cibulky bez právního důvodu, protože vlastník podle soudu řádně ukončil dohodu. Tím stěžovatel naplnil všechny znaky skutkové podstaty přečinu neoprávněného zásahu do práva k domu, bytu nebo k nebytovému prostoru.

4. K námitce stěžovatele, že v této věci měl soud aplikovat princip subsidiarity trestní represe, obvodní soud uvedl, že s ohledem na předchozí jednání vlastníka nebyli squatteréři „vděční“ ani za tu možnost, že mohli objekt legálně užívat několik let. Proti tomu stojí rozsah, v jakém zneužili vlastnictví, i okolnosti, za kterých tak činili. Aplikace uvedeného principu proto podle obvodního soudu nebyla namístě. Podle obvodního soudu nemůže obstát argument, že se vlastník měl nejdříve hájit formou civilní žaloby a nemohl využít prostředků trestního práva. Takový výklad by ve svém důsledku znamenal, že by ustanovení § 208 trestního zákoníku bylo obsoletní. Účel úprav v civilním řízení a v trestním řízení je podle obvodního soudu zcela zjevně jiný. V civilním řízení jde o „pouhé“ vyklizení. V trestním řízení je však účelem i potrestání protiprávního jednání porušujícího zájmy chráněné trestním zákoníkem, pokud prostředky podle jiných právních předpisů nedostačují.

5. Městský soud zamítl odvolání stěžovatele proti rozsudku obvodního soudu. Zdůraznil, že klíčovou otázkou je protiprávnost užívání předmětné nemovitosti v době od 1. 4. 2015 do 6. 5. 2015, nikoliv otázka vlastnictví a jeho ochrany. Výtkl sice obvodnímu soudu několik procesních chyb, nesouhlasil však s námitkami stěžovatele vůči obsahu smlouvy a neplatnosti výpovědi. Tomu ostatně podle městského soudu odpovídala skutečnost, že stěžovatel nenapadl výpověď u civilního soudu a snažil se

s vlastníkem vyjednávat, nebo mu dokonce klást doplňující požadavky. K použití subsidiarity trestní represe městský soud zdůraznil, že je třeba zásadně každý protiprávní čin, který vykazuje znaky uvedené v trestním zákoníku, považovat za trestný čin. Obecně takový čin nelze považovat za společensky neškodlivý. Opačný názor lze zastávat jen ve výjimečných případech, ve kterých z určitých závažných důvodů nelze uplatňovat trestní represí, pokud posuzovaný čin svou povahou neodpovídá ani těm nejlehčím, běžně se vyskytujícím trestným činům dané právní kvalifikace. Obvodní soud podle městského soudu princip subsidiarity trestní represe nepopřel, protože z jednání stěžovatele před policejním zásahem jasně plynulo, že nemá v úmyslu usedlost Cibulka opustit. Z hlediska ukončení již 36 dnů trvajících protiprávního užívání předmětné nemovitosti proto bylo třeba přistoupit k nejzazšímu řešení trestněprávní povahy.

6. Nejvyšší soud ve svém usnesení uvedl, že smluvní strany uzavřely dohodu jako smlouvu nepojmenovanou, nikoli jako smlouvu nájemní. To samotná dohoda o spolupráci jasně a výslovně ve svém textu deklarovala. Nelze souhlasit se stěžovatelem, že dohoda o spolupráci byla smlouvou smíšeného charakteru, která v sobě obsahovala i smlouvu nájemní. Takový výklad by odporoval jejímu výslovnému obsahu. Vlastník pak stěžovateli dal výpověď zcela v intencích dohody. Pokud se tedy v daném objektu stěžovatel nadále zdržoval po uplynutí výpovědní lhůty, činil tak vědomě protiprávně. Nebylo navíc namístě použít princip subsidiarity trestní represe. Tento princip se uplatní, pokud posuzovaný skutek z hlediska spodní hranice trestnosti neodpovídá běžně se vyskytujícím trestným činům dané skutkové podstaty. Kritérium společenské škodlivosti případu doplňuje zásada „ultima ratio“. Z ní vyplývá, že trestní právo má místo pouze tam, kde jiné prostředky ochrany práv fyzických a právnických osob nejsou dostatečné, účinné nebo vhodné. V posuzovaném případě však soudy takové okolnosti nezjistily. Odmítavý postoj obviněného k respektování vůle vlastníka, aby opustil uvedený objekt, ve spojení s délkou úmyslného neoprávněného zásahu do práv vlastníka, ukončeného až zákrokem policie, svědčí o vyšší intenzitě protiprávního jednání stěžovatele. Skutečnost, že svých nároků se ve formální rovině mohl vlastník uvedeného objektu domáhat též u civilního soudu, nezaložila překážku pro uplatnění trestněprávní odpovědnosti stěžovatele. Nejvyšší soud proto dovolání odmítl.

II. Obsah ústavní stížnosti

7. V ústavní stížnosti stěžovatel namítá, že sankce či donucení se mají uplatnit, jestliže jiné nástroje práva selžou nebo postrádají smysl. Mezi stranami vznikl spor, a proto vyjednávaly. V jeden okamžik se jedna strana rozhodla dále nejednat a obrátila se na policii. Za obvyklých okolností se obdobný konflikt řeší nástroji civilního práva. Každý, kdo užívá nemovitost

po skončení civilního vztahu, který k tomu dával oprávnění, čelí zpravidla civilní žalobě či návrhu na nařízení předběžného opatření. Princip subsidiarity vyjadřuje vztah mezi trestním právem a jinými nástroji práva, tedy i civilním právem jako celkem, nikoliv výlučný vztah mezi trestním právem a smlouvou o nájmu bytu, jak svá odůvodnění konstruovaly obecné soudy. Mezi všemi aktéry nebylo sporu o tom, že oprávnění k užívání nemovitosti do 31. 3. 2015 existovalo. Sporné bylo, zda skončilo. Právní režim po skončení oprávnění k užívání nemovitosti se neliší, ať už se jedná o nájem bytu, či nikoliv. Praxe pak více chrání faktické bydlení, které bylo v trestním řízení prokázáno. Podle stěžovatele byl uložený trest fakticky zkratkovitým exemplárním trestem, který zcela překročil obvyklé hranice mezi nástroji civilního práva a nástroji trestního práva. Povýšil trestní nástroje státu na bezmyšlenkovitou sankci za hypotetické dotčení vlastnického práva.

8. Stěžovatel a další osoby žijící na statku Cibulka byli součástí squatterského hnutí. To usiluje o využití nevyužívaných nemovitostí s cílem je chránit před chátráním a současně poukazovat na nevhodnou bytovou sociální politiku veřejných korporací či nedostatečnou veřejnoprávní regulaci. Na squatting je samozřejmě možné nahlížet různě. Reakce na jednotlivé aktivity squatterského hnutí ze strany soudů a orgánů činných v trestním řízení nicméně bývají spíše zdrženlivé. I v případech intenzivnějších útoků na vlastnické právo, kterým nepředcházelo legální užívání nemovitosti, zpravidla směřují do přestupkového řízení. Stěžovatel před obecnými soudy poukazoval na to, že v jiných případech nedochází k tak intenzivnímu stíhání squatterů. Například v nejznámějším pražském squatu Klinika došlo ke zcela shodné situaci. Bylo podáno trestní oznámení a žádost policii o vyklizení. Státní zástupce však věc vyhodnotil jako otázku soukromého práva. Když policie objekt odmítla vyklidit, vlastník se obrátil na civilní soud, který věc řeší jako každý jiný civilní spor. To dokazuje, že soudy v civilním řízení jsou s to poskytnout efektivní, okamžitou a pružnou ochranu. Dalším příkladem je i trestní stíhání osob, které obsadily v září 2009 squat na Albertově. Obžaloba je vinila ze stejného trestného činu jako stěžovatele. Příslušný soud toto stíhání zastavil a věc postoupil do přestupkového řízení. Konstatoval, že skutek nedosáhl intenzity, která by odůvodňovala trestní represii. V případě obsazení domu v Hálkově ulici v Praze, které proběhlo dne 7. 6. 2014, bylo sice zahájeno trestní stíhání, ale státní zástupce Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 2 usnesení o zahájení trestního stíhání zrušil a věc byla poté odložena.

9. Ve velmi podobných věcech se tak princip subsidiarity nakonec vždy uplatnil. Ve zcela shodné věci squatu Klinika rozhodují civilní soudy. Orgány činné v trestním řízení nemají žádný problém se subsidiaritou, kterou aplikují bez jakýchkoliv pochyb. Je tedy zcela zjevné, že pouze v případě stěžovatele šlo o ojedinělý exces, který jej posunul do zcela jiného

postavení. Zákon byl vůči němu aplikován přísněji než v případech jiných. Je ovšem základním předpokladem právního státu, že ve stejných případech se rozhoduje stejně a v různých různě.

III. Vyjádření dalších účastníků řízení a replika stěžovatele na tato vyjádření

10. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost stěžovatele k vyjádření účastníkům řízení. Vyjádřil se pouze obvodní soud a Nejvyšší soud.

11. Obvodní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti konstatoval, že předmětem trestního řízení nebyla otázka postihu vlastníka chátrající nemovitosti. Šlo pouze o postih stěžovatele, který se podle orgánů činných v trestním řízení dopustil trestného činu. Důkazní návrhy obhajoby se zcela odchýlily od podstaty projednávaného skutku, kterým je prosté bezprecedentní obsazení cizího domu. V žádném případě nešlo o zkratkovité jednání ani ze strany majitele objektu, ani ze strany policie, která později objekt vyklidila. Odsouzený prokazatelně věděl, že objekt užívá bez právního důvodu, bez souhlasu majitele. Musel vědět, že porušuje zákon. Na stěžovatele se nevztahuje ochrana, která by mu umožňovala v prostoru bydlet do doby, než mu bude poskytnuta bytová náhrada. Prostředky trestního práva byly namíště i kvůli relativní dlouhodobosti protiprávního jednání stěžovatele. Podle stěžovatele by v podstatě kdokoli měl právo užívat cizí majetek, pokud by měl za to, že jej vlastník neužívá souladně s právními předpisy, obecně zažitými zvyklostmi, a především s jeho představami. To by vedlo k absurdním situacím, ve kterých by soukromé osoby mohly užívat takový majetek proti vůli vlastníka.

12. Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že zásadu *ultima ratio* nelze vykládat tak, že trestní postih závisí pouze na tom, zda byly či nebyly uplatněny i netrestní prostředky. Prakticky by to vedlo k negaci prostředků trestního práva jako nástroje k ochraně majetku či závazkových vztahů. Naplňuje-li protiprávní jednání pachatele všechny znaky skutkové podstaty některého trestného činu uvedeného ve zvláštní části trestního zákoníku, je třeba takové jednání považovat za trestný čin. Vyvození trestní odpovědnosti je s poukazem na princip subsidiarity trestní repreze korigováno pouze v případech, které se s ohledem na konkrétní zjištěné skutečnosti vymykají běžně se vyskytujícím trestným činům dané právní kvalifikace. Nejvyšší soud přitom v ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí rozvedl, že v posuzované věci nebyly dány výjimečné okolnosti, které by odůvodňovaly aplikaci tohoto trestněprávního principu.

13. Stěžovatel ve své reakci na vyjádření obou soudů uvedl, že Nejvyšší soud shodně se soudy nižšími pojímá subsidiaritu jako výjimečný institut. Ten by se podle nich měl uplatnit ve zcela výjimečných případech, pokud je pnutí mezi důsledky aplikace zákona a obecnou představou

spravedlnosti natolik intenzivní, že soud jednání formálně trestně prohlásí za netrestné. Podle stěžovatele je takový přístup k aplikaci trestního práva nesprávný. Tyto otázky nemohou být redukovány do podoby výjimečného upuštění od trestní represe, pokud soudce sezná, že existuje zvláštní a výjimečný důvod k takovému kroku. Stěžovatel poté doplnil několik filozofických úvah k otázce občanské neposlušnosti.

IV. Právní posouzení

14. Ústavní stížnost splňuje všechny požadované náležitosti a podmínky pro její projednání, které stanoví Ústava a zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

15. Po zvážení argumentace obsažené v ústavní stížnosti a obsahu napadených rozhodnutí i vyžádaných spisů dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

16. Stěžovatel v ústavní stížnosti zejména namítá, že obecné soudy měly aplikovat princip subsidiarity trestní represe. Spor mezi ním a vlastníkem usedlosti Cibulka bylo podle něj možné řešit nástroji civilního práva. Namísto toho byl podle svých slov exemplárně potrestán.

17. Projednávaná věc spadá do rozsahu ústavně zaručeného práva, které upravuje čl. 39 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Podle něj platí, že „jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit“. Podmínky trestnosti činu je třeba interpretovat ve světle principů trestního práva, mezi které patří i subsidiarita trestní represe. Její součástí je i zásada *ultima ratio*. Podle ní se prostředky trestního práva mohou použít skutečně jen tehdy, pokud užití jiných prostředků právního řádu nepřichází v úvahu, protože již byly vyčerpány nebo jsou zjevně neúčinné či nevhodné. Užití trestněprávního postupu, aniž by byly použity dostupné prostředky jiných právních odvětví, by odporovalo principu subsidiarity trestní represe. Ten vyžaduje, aby stát uplatňoval prostředky trestního práva zdrženlivě, opravdu jen v případech, kde jiné právní prostředky selhávají nebo nejsou efektivní [viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3113/13 ze dne 29. 4. 2014 (N 72/73 SbNU 315), bod 17; k principu subsidiarity obecně viz stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Tpjn 301/2012 ze dne 30. 1. 2013 (publikované pod č. 26/2013 Sb. rozh. tr.)].

18. Trestní zákoník ve své podstatě zachoval formálně materiální pojetí trestného činu. Řešení obsažené v trestním zákoníku totiž staví na kombinaci formálního pojmu trestného činu (§ 13 odst. 1) a materiálního korektivu rozsahu trestního bezprávní prostřednictvím subsidiarity trestní represe (§ 12 odst. 2, § 39 odst. 2). Trestněprávní nauka upřesňuje: „I když tento korektiv stojí legislativně-technicky mimo zákonnou definici

(pojem) trestného činu (viz samostatná ustanovení § 12 odst. 2 a § 13), nic to nemění na podstatě teoretického pojetí trestného činu, pro něž je zásadní, že musí vymezovat rozsah trestního bezpráví, což se děje právě s odvoláním na zásadu subsidiarity trestní represe (...).“ (viz Kratochvíl, V. a kol. Trestní právo hmotné – obecná část. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 46). Doktrína k použití principu subsidiarity trestní represe konkrétně dodává: „Proti jednáním porušujícím práva vyplývající z občanskoprávních (...) předpisů je třeba v prvé řadě brojit soukromoprávními prostředky, při jejich nedostatečnosti uplatnit sankce správní a teprve poté na posledním místě uplatnit trestněprávní prostředky. Opačný postup, tedy užití trestněprávního postupu, aniž by prostředky jiných právních odvětví byly použity, by bylo v rozporu s principem subsidiarity trestní represe.“ (viz Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné. 2. vyd. Praha : Leges, 2010, s. 29; obdobně viz Šámal, P. a kol. Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 117).

19. Taková povaha trestního práva je i reflexí principu proporcionality, který ustálená judikatura Ústavního soudu považuje za výraz demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy. Z jeho podstaty plyne, že stát může omezovat základní práva osob jen v míře nezbytné pro dosažení účelu aplikované zákonné normy [shodně náleží Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 227/05 ze dne 31. 7. 2006 (N 144/42 SbNU 161)]. Právě toto ustanovení Ústavy je spolu s čl. 4 odst. 4 Listiny a zejména čl. 39 Listiny základem pro ústavněprávní chápání trestního práva jako krajního prostředku, který by neměl být použit tam, kde je věc možné řešit například soukromoprávně [viz Baňouch, H. Čl. 39 (Výhrada zákona při označení trestnosti jednání a druhů trestů). In Wagnerová, E. a kol. Listina základních práv a svobod – komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2012, s. 805]. Lze z nich proto dovozovat základní právo každého nebýt trestán, pokud lze účinně využít dostupných prostředků jiných právních odvětví.

20. Obecné soudy do takto vymezeného základního práva zasáhly a omezily jej. Shledaly stěžovatele vinným ze spáchání přečinu neoprávněného zásahu do práva k domu, bytu nebo k nebytovému prostoru a neviděly v tomto případě důvod pro aplikaci principu subsidiarity trestní represe. Obvodní soud uvedl, že pokud by v případě tohoto přečinu měl být uvedený princip aplikován, nebyl by daný přečin v trestním zákoníku vůbec upraven. Zdůraznil také jím vnímanou vysokou intenzitu protiprávního jednání stěžovatele. Městský soud dodal, že prostor pro aplikaci principu subsidiarity trestní represe lze hledat jen ve výjimečných případech, ve kterých z určitých závažných důvodů nelze uplatňovat trestní represí. Tak tomu může být, zejména pokud posuzovaný čin svojí povahou neodpovídá ani těm nejléhem, běžně se vyskytujícím trestným činům dané právní kvalifikace. Na to navázal Nejvyšší soud, podle kterého má sice trestní právo místo

pouze tam, kde jiné prostředky ochrany práv fyzických a právnických osob nejsou dostatečné, účinné nebo vhodné, ve věci stěžovatele však soudy podmínky tohoto druhu nezjistily. Jednání stěžovatele bylo i podle Nejvyššího soudu natolik intenzivní, že zasluhovalo trestněprávní postih. S těmito argumenty obecné soudy omezily základní právo stěžovatele plynoucí z čl. 39 Listiny, odmítly aplikovat princip subsidiarity trestní represe a rozhodly o vině stěžovatele.

21. Ústavní soud proto nyní musí z pohledu ústavního práva posoudit, zda obecné soudy omezily dotčené základní právo s cílem dosáhnout určitého účelu aplikované zákonné normy (zda měl daný zásah nějaký legitimní cíl) a zda bylo toto omezení pro dosažení onoho účelu nezbytné (přiměřené).

22. Skutková podstata přečinu neoprávněného zásahu do práva k domu, bytu nebo k nebytovému prostoru, ze kterého byl stěžovatel obviněn, zní: „Kdo protiprávně obsadí nebo užívá dům, byt nebo nebytový prostor jiného, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem.“ Předmětem ochrany v případě tohoto trestného činu je vlastnictví domu, bytu nebo nebytového prostoru, zejména pokud jde o výkon některých oprávnění s jejich vlastnictvím spojených, např. o oprávnění je užívat a disponovat s nimi; může však jít také o výkon těchto práv jiného oprávněného držitele než vlastníka (viz Šámal, P. a kol. Trestní zákoník II. § 140 až 420. Komentář. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 2039). Vedeny tímto legitimním cílem, obecné soudy shledaly, že není namíste aplikovat princip subsidiarity trestní represe a s ohledem na intenzitu protiprávního jednání neexistuje jiná možnost než stěžovatele shledat vinným. Ústavní soud však nyní musí posoudit, zda z odůvodnění rozsudků obecných soudů plynou argumenty, na jejichž základě by bylo možné v konkrétních skutkových okolnostech této věci dojít k závěru, že nepoužití subsidiarity trestní represe bylo přiměřené.

23. Ústavní soud zejména musí úvodem obecným soudům vytknout přístup, s jakým se s aplikací principu subsidiarity trestní represe vypořádaly. Nelze k němu přistupovat tak, jak to učinil obvodní soud, s argumentem, že pokud je daný přečin upraven v trestním zákoníku, pak až na výjimečné případy není pro použití principu subsidiarity trestní represe místo. Z pohledu ústavního práva a výše popsaného principu proporcionality se Ústavní soud nemůže ztotožnit ani s náhledem městského soudu, podle kterého je třeba zásadně každý protiprávní čin, který vykazuje znaky uvedené v trestním zákoníku, považovat za trestný čin a opačný názor lze zastávat jen ve výjimečných případech. Tento přístup opomíjí koncept legitimacy v trestním právu, která je založena na tom, že „represivní prostředky mohou být použity pouze tehdy, je-li to odůvodněno především v rámci úcty k základním právům a jejich ochraně. Trestní právo musí chránit

zásadní – legitimní zájmy a hodnoty tam, kde není jiné pomoci“ [viz Feňyk, J. Subsidiarita trestní represe – rovnice o mnoha proměnných? ASPI, ID: LIT44527CZ; k legitimitě a proporcionalitě trestního práva viz také Kratochvíl, J. Případ, trestný čin, společenská škodlivost a vina v trestním právu (o zásadě subsidiarity trestní represe trochu jinak). Právník, 2015, č. 7, s. 538–539]. Trestněprávní postih proto může přijít jen v situacích, ve kterých je to nezbytné pro dosažení účelu aplikované normy. Princip subsidiarity trestní represe z toho důvodu nesmí být pouhou výjimkou. Jak již bylo uvedeno výše, ústavněprávní perspektiva naopak vede k závěru, že je možné ho omezit jen s cílem, který je legitimní, a způsobem, který je přiměřený vůči tomuto legitimnímu cíli.

24. Obecné soudy se v odůvodnění svých rozhodnutí navíc nedostatečně zabývaly možnostmi vyřešení věci jinými právními prostředky. Obvodní soud zdůraznil intenzitu protiprávního jednání stěžovatele a pak se zaměřil na samotnou existenci trestného činu neoprávněného zásahu do práva k domu, bytu nebo k nebytovému prostoru v trestním zákoníku. Úvahy, proč ve vazbě na skutkové okolnosti věci nebylo reálně možné věc řešit jinými právními prostředky, v jeho odůvodnění chybí. Městský soud se také zaměřil na jednání stěžovatele, ze kterého podle něj plynulo, že squat Cibulka nemíní opustit, a vzhledem k délce protiprávního užívání předmětné nemovitosti proto byla namíste trestněprávní reakce. V odůvodnění podle Ústavního soudu opět chybí úvaha, zda by stejných cílů nebylo možné dosáhnout jinými právními prostředky, a pokud ne, z jakých důvodů tomu tak je. Podobně odmítl použití subsidiarity trestní represe i Nejvyšší soud, který zdůraznil odmítavý postoj stěžovatele k opuštění objektu a délku protiprávního zásahu do práv vlastníka. Pouze pak zmínil, že se ve formální rovině mohl vlastník obrátit na civilní soud. To ovšem nepředstavovalo překážku pro trestněprávní odpovědnost stěžovatele.

25. Podobná argumentace, jejímž středobodem je odmítání stěžovatele opustit squat Cibulka a intenzita jeho jednání, ovšem k naplnění ústavněprávních požadavků principu subsidiarity trestní represe nepostačuje. Obecné soudy se měly při zvažování, zda aplikovat tento princip či nikoliv, zaměřit na existenci a možnost efektivního použití jiných prostředků k dosažení ochrany vlastnictví jako sledovaného legitimního cíle. Měly mnohem konkrétněji odůvodnit, proč podle jejich názoru takové prostředky k dispozici nebyly a proč neexistovala jiná možnost než trestní postih stěžovatele.

26. Pro ústavněprávní posouzení věci má také relevanci, jak obvodní soud konkrétně aplikoval skutkovou podstatu přečinu neoprávněného zásahu do práva k domu, bytu nebo k nebytovému prostoru. Ta rozlišuje „protiprávní obsazení“ nemovitosti jako formu intenzivnějšího zásahu a „protiprávní užívání“ jako méně intenzivní formu zásahu do objektu chráněného

restním zákoníkem. I komentářová literatura k tomu uvádí: „Protiprávní užívání domu, bytu nebo nebytového prostoru jiného, byť to zákon nezduřazuje, není tak závažné jako protiprávní obsazení takových objektů. Proto bude zapotřebí v případech neoprávněného užívání uvedených prostorů, jichž občan předtím užíval po právu, pečlivě vážit okolnosti případu z hlediska náležitého posouzení povahy a závažnosti trestného činu podle § 39 odst. 1, 2 při stanovení druhu trestu a jeho výměry a v odůvodněných případech i z hlediska zásady subsidiarity trestní represe stanovené v § 12 odst. 2 a z ní vyplývajícího principu ultima ratio. Nebude-li trvat takové užívání dlouho a nebyla-li způsobena jednáním neoprávněného uživatele škoda nebo jiný závažný následek, resp. účinek, zpravidla nepůjde o trestný čin, byť jednáním neoprávněného uživatele byly formální znaky trestného činu podle § 208 odst. 1 naplněny.“ (viz Šámal, P. a kol. Trestní zákoník II. § 140 až 420. Komentář. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 2041).

27. Ve výroku rozsudku obvodního soudu se po vymezení skutku, který měl stěžovatel spáchat, uvádí, že „protiprávně užíval dům jiného“. Obecné soudy tedy ve skutečnosti vyhodnotily jednání stěžovatele jako pouhé (protiprávní) užívání usedlosti Cibulka, nikoliv jako její obsazení, přestože obvodní soud ve vyjádření k ústavní stížnosti nepřesně tvrdil opak a všechny soudy zdůrazňovaly, že podle jejich názoru bylo protiprávní jednání stěžovatele velmi intenzivní. Kromě délky užívání statku se soudy ovšem nezaměřily na vznik škody či jiného závažného následku. Ze spisového materiálu nijak neplyne, že by stěžovatel squat Cibulka v určité prokázané míře dále poškodil. Je proto otázkou, zda porušil předmět trestněprávní ochrany, tj. zda (slovy trestněprávní nauky) došlo k účinku. Na tuto otázku měly obecné soudy podat konkrétní odpověď, bez které podle Ústavního soudu nemohly dojít k závěru o trestnosti jednání stěžovatele.

28. Ústavnímu soudu v napadených rozhodnutích obecně chybělo zohlednění všech souvisejících okolností věci. Obecné soudy sice opakovaně zdůrazňovaly, že intenzita protiprávního jednání stěžovatele byla vysoká. Vyzdvihly i délku zásahu do práv vlastníka. Měly se ale také v mnohem větší míře soustředit na reálnou závažnost důsledků nevyklizení squatu Cibulka. Z rozhodnutí obecných soudů totiž neplyne, zda stěžovatel a zbylí squatteři bránili realizaci určitých konkrétních plánů vlastníka usedlosti Cibulka a zda v souvislosti s právy vlastníka vznikla jistá akutní situace, řešitelná pouze policejním zásahem a trestním postihem stěžovatele. Ústavní soud z odůvodnění všech tří rozhodnutí nezjistil, z jakých specifických důvodů bylo jednání stěžovatele a zbylých squatteřů v tomto ohledu tak škodlivé, jak obecné soudy tvrdí. Z rozhodnutí obecných soudů také podle Ústavního soudu není zjevné, že samotná délka užívání squatu po dobu 36 dnů po uplynutí výpovědní doby vedla k následkům pro vlastnictví squatu natolik závažným, že vyžadovaly trestněprávní postih

stěžovatele. Vzhledem k tomu, že se stěžovatel dopustil pouze „protiprávního užívání“ usedlosti Cibulka jako jednání nižší intenzity ve smyslu § 208 trestního zákoníku, měly obecné soudy mnohem více vzít na zřetel a objasnit související okolnosti užívání tohoto squatu.

29. V jisté míře zjednodušující pohled obecných soudů je zřetelný zejména z rozsudku obvodního soudu, podle kterého je „možné squatting považovat za bezdomovectví povýšené na určitou ideologii a životní styl parazitující na vlastnictví jiného (...). Jedná se tedy v tomto případě o ‚programové bezdomovectví‘ zaštiťující se idealistickými myšlenkami, které však v realu nejsou schopni realizovat. Realizují spíš svůj životní styl projevující se nespoutaností společenskými konvencemi, a to až do té míry, že překračují právní normy. Je nepochybně záslužné, že squatterři upozornili na stav chátrajících nemovitostí, ale nelze to dělat za každou cenu, a rozhodně již ne za cenu zasahování do ústavou garantovaných práv. Squatterři tedy nemohou suplovat státní orgány v oblasti péče o památky a stavět se do role spasitelů (...).“ V závěru příslušné pasáže obvodní soud nepřiliš srozumitelně shrnul: „Ve svém důsledku je s ohledem na postoj squatterřů určitou snaha o určitou alternativu znárodnění, avšak užívání cizího majetku s odůvodněním, že je neužívá jeho vlastník, je v demokratické společnosti nepřijatelné (sic!).“ Podle Ústavního soudu představuje celá tato část odůvodnění rozsudku obvodního soudu nepřiměřeně jednostranný pohled na velmi složitou a kontroverzní problematiku, jakou squatting je.

30. Squatting představuje jev, na který je možné nahlížet z pohledu mnoha společenskovešedních oborů. Např. sociolog Hans Pruijt z Erasmovy univerzity v Rotterdamu ho definuje jako „žití v obydlí – nebo jeho jiné užívání – bez souhlasu vlastníka obydlí“. (Prujt, H. *The Logic of Urban Squatting*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, s. 1). Kesia Reeve z univerzity Sheffield Hallam, která se vědecky věnuje otázkám politiky bydlení již více než 15 let, k filozofickému pozadí squattingu dodává: „Squatting lze chápat jako vyjádření nerovnosti, životních náhod a materiálního životního minima. Squatting existuje a vyvíjí se jako pokus jednotlivých domácností, vyloučených ze sociálního bydlení, které nemohou dosáhnout na soukromé ubytování, nebo jsou jinak odkázáni na život v drahém a nekvalitním soukromém nájemném sektoru, uspokojit svou materiální potřebu na nízkonákladové bydlení – potřebu, která je zakořeněna ve zvláštích kontextu politiky bydlení v každé éře.“ [viz Reeve, K. *Squatting since 1945: the enduring relevance of material need*. In Somerville, P. a Springings, N. (eds.). *Housing and social policy: contemporary themes and critical perspectives*. Londýn : Routledge, 2005, s. 199]. Kesia Reeve doplňuje, že „v 60. a 70. letech se ze squattingu stalo politické hnutí, združující legitimitu squattingu jako formy ‚spotřeby‘ bydlení, vyvolané selháním politických lídrů při poskytování nějaké

realistické alternativy. Ústředním bodem squattingu poté byla politika legitimního přístupu ke hmotným prostředkům, jako je bydlení“ (Reeve, K., citováno výše, s. 199 a s. 201–207).

31. Označení stěžovatele a celého squatterské hnutí za „parazity“ bez jakéhokoliv sociálního kontextu, obzvláště pokud na počátku byla oboustranná smluvní spolupráce stěžovatele a vlastníka usedlosti Cibulka, vyvolává v Ústavním soudu pochybnosti o objektivním přístupu obvodního soudu k natolik komplexnímu fenoménu, jakým je squatting. Ústavní soud nepopírá, že jde o fenomén silně kontroverzní, který vždy povede ke střetům dvou táborů zastánců ochrany vlastnictví a zastánců práva na bydlení [viz např. Elms, R. Squatting: The need for shelter versus property rights (online). BBC.com, 22. 11. 2011. Dostupné zde: <https://goo.gl/iOloyR>]. Jak ovšem výše Ústavní soud naznačil, nejde o fenomén tak jednoduše a jednostranně odsouzeníhodný, jak to zejména obvodní soud učinil.

V. Závěr

32. Obecné soudy tedy porušily princip subsidiarity trestní represe, protože v konkrétních skutkových okolnostech této věci dostatečně nezdůvodnily, proč nepostačovalo využití jiných právních prostředků k řešení sporu stěžovatele s vlastníkem usedlosti Cibulka a k ochraně jeho vlastnictví. Měly mnohem konkrétněji při zohlednění všech relevantních skutečností zdůvodnit, proč bylo opravdu nutné tuto věc řešit prostředky trestního práva. V jejich rozhodnutích ve výsledku chybělo pečlivé zdůvodnění přiměřenosti omezení principu subsidiarity trestní represe. Z toho důvodu rozhodnutí obecných soudů neodpovídala ústavním požadavkům, které plynou z čl. 39 Listiny, čl. 4 odst. 4 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy.

33. Ústavní soud proto ústavní stížnosti stěžovatele vyhověl a zrušil usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2016 č. j. 6 Tdo 201/2016-42, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2015 č. j. 7 To 394/2015-174 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 29. 6. 2015 č. j. 19T 70/2015-32 [§ 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. V dalším řízení bude obvodní soud vázán právním názorem Ústavního soudu. Bude muset po případném doplnění dokazování věc znovu posoudit s ohledem na princip subsidiarity trestní represe, zohlednit všechny s ní související skutkové okolnosti a v odůvodnění nového rozhodnutí se bude muset zdržet vad, které mu (i zbylým dvěma soudům) Ústavní soud v tomto nálezu vytkl.

34. Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti bez nařízení jednání, neboť dospěl k závěru, že by od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).



Č. 87

K náležitostem příkazu k zatčení

Ústavní soud musí obecnému soudu vytknout, že stěžovatelce neseďlil právní a skutkové důvody jejího zatčení jednoduchým, nikoli odborným jazykem, aby mohla případně zpochybnit své zbavení svobody. Podle Ústavního soudu nemohlo být z pouhého odkazu na dvě písmena z ustanovení § 67 trestního řádu stěžovatelce jasné, proč má být zatčena a jak se případně proti zbavení osobní svobody bránit. Ze spisového materiálu ani neplyne, že by jí bylo něco bližšího sděleno při samotné realizaci zatčení. Ústavní soud konstatuje, že napadený příkaz k zatčení není takovým písemně odůvodněným příkazem soudce, který pro zbavení osobní svobody v podobě zatčení vyžaduje čl. 8 odst. 4 Listiny. Stěžovatelka tedy nebyla seznámena s důvody svého zatčení ve smyslu čl. 5 odst. 2 Úmluvy. Tyto ústavněprávní požadavky nelze splnit vyplněním kolonky ve formuláři s odkazem na zákonné ustanovení. Listina i Úmluva naopak vyžadují i laikovi srozumitelné vylíčení skutkových okolností a právních důvodů vydání příkazu k zatčení. Uvedené platí tím spíše, byl-li za účelem výzvy stěžovatelce k vyjádření (zda uhradila škodu poškozenému, pro účely posouzení osvědčení se ve zkušební době) zvolen – za daných okolností – natolik extrémní prostředek zbavení osobní svobody, jakým bylo zatčení.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 23. května 2017 sp. zn. II. ÚS 3700/16 ve věci ústavní stížnosti I. B., zastoupené Mgr. Alexandrem Petrem, advokátem, AK se sídlem Moravské náměstí 629/4, Brno, proti příkazu k zatčení Městského soudu v Brně ze dne 12. 8. 2016 č. j. 7T 120/2014-74, za účasti Městského soudu v Brně jako účastníka řízení.

Výrok

I. Příkazem k zatčení Městského soudu v Brně ze dne 12. 8. 2016 č. j. 7T 120/2014-74 bylo porušeno právo stěžovatelky na osobní svobodu podle čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod spolu s právem na seznámení se s důvody zbavení osobní svobody podle čl. 8 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Tento příkaz k zatčení se proto ruší.

Odůvodnění

I. Rekapitulace průběhu řízení

1. Ústavní stížností, doručenou Ústavnímu soudu dne 8. 11. 2016, stěžovatelka napadla příkaz ke svému zatčení, který vydal Městský soud v Brně (dále též jen „městský soud“) dne 12. 8. 2016 pod č. j. 7T 120/2014-74. Stěžovatelka tvrdí, že vedl k porušení jejího práva na osobní svobodu podle čl. 8 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Kromě toho namítá porušení práva na lidskou důstojnost a práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života podle čl. 10 Listiny a čl. 8 Úmluvy. Navrhuje proto zrušení napadeného příkazu k zatčení.

2. Stěžovatelka byla trestním příkazem městského soudu ze dne 26. 6. 2014 č. j. 7T 120/2014-30 uznána vinnou ze spáchání přečinu zpronevěry podle § 206 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“). Městský soud jí uložil trest odnětí svobody v délce čtyř měsíců s podmíněným odkladem na zkušební dobu dvaceti měsíců. Současně jí uložil povinnost nahradit škodu, kterou trestným činem způsobila poškozenému.

3. Dne 27. 1. 2016 městský soud za účelem posouzení, zda se stěžovatelka ve zkušební době osvědčila, vyzval stěžovatelku k vyjádření, zda a v jaké výši uhradila škodu poškozenému. Tuto výzvu se nedařilo stěžovatelce doručit. Za účelem jejího doručení proto městský soud vydal příkaz k zatčení, který nyní stěžovatelka napadá ústavní stížností. Ve formulářově vyplněném příkazu uvedl kromě osobních údajů stěžovatelky jen ustanovení, na jejichž základě se obvykle ukládá útečková a předstízná vazba, pojmenoval trestný čin, pro který byla stěžovatelka odsouzena (s odkazem na příslušné ustanovení trestního zákoníku), a identifikoval útvar provádějící vyšetřování. Na základě tohoto příkazu byla stěžovatelka dne 10. 9. 2016 ve 20:45 hodin zatčena. Den poté městský soud ve vazebním zasedání rozhodl, že se stěžovatelka ve 12:05 hodin propouští na svobodu.

II. Obsah ústavní stížnosti

4. V ústavní stížnosti stěžovatelka namítá, že napadený příkaz k zatčení byl vydán rozporu s čl. 8 odst. 4 Listiny. Příkaz k zatčení může být podle tohoto ustanovení vzhledem k povaze věci vydán toliko na osobu obviněného, nikoliv již odsouzeného. Podle stěžovatelky také nelze vykládat podmínky pro vydání příkazu k zatčení izolovaně. Nestačí, je-li dán některý z důvodů vazby dle § 67 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „tr. ř.“ či „trestní řád“). Nelze totiž rezignovat na omezení pro vzetí obviněného do vazby uvedené v § 68

odst. 2 trestního řádu. Stěžovatelka byla trestně stíhána a následně odsouzena pro přečin zpronevěry, za který lze uložit trest odnětí svobody až na dvě léta. V souladu s § 68 odst. 2 trestního řádu však nelze obviněného z takového trestného činu vzít do vazby. Důvody vazby ostatně ani nebyly v jejím případě dány a městský soud je náležitě nezjistil. Vydat příkaz k zatčení odsouzené osoby pouze za účelem doručení výzvy ke sdělení skutečností významných pro rozhodnutí o tom, zda se odsouzená ve zkušební době osvědčila, není přiměřené. Takový postup odporuje čl. 8 odst. 4 Listiny.

5. Podle stěžovatelky nelze přehlédnout i to, že čl. 8 odst. 4 Listiny umožňuje obviněného zatknout jen na základě písemného odůvodněného příkazu soudce. Nároky na odůvodnění příkazu k zatčení uvádí § 69 odst. 2 trestního řádu. Z tam uvedených náležitostí přitom napadený příkaz neobsahuje ani stručný popis skutku, ani přesný popis důvodů, pro které se vydává. Napadený příkaz k zatčení proto nemá ani základní náležitosti. Pro jejich absenci proto nelze tento příkaz považovat za odůvodněný, jak to požaduje čl. 8 odst. 4 Listiny.

III. Vyjádření dalších účastníků řízení a replika stěžovatelky na tato vyjádření

6. Městský soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti odkázal na judikaturu, podle které lze vzít do vazby i odsouzeného, a to i v řízení, kde se rozhoduje o nařízení výkonu podmíněně odloženého trestu. Vysvětlil, že podle jeho názoru šlo o případ, ve kterém trestní řád vylučuje použití omezení pro uvalení vazby plynoucí z horní hranice trestného činu, pro který je obviněný stíhán. Zdůraznil, že existovala důvodná obava, že stěžovatelka uprchne nebo se bude skrývat, aby se vyhnula trestu. K námitce nedostatečného odůvodnění příkazu městský soud sdělil, že dostatečně specifikoval trestný čin, který stěžovatelka spáchala, jeho právní kvalifikaci. Zmínil v něm příslušné spisové značky. Důvody vydání příkazu k zatčení pak uvedl odkazem na konkrétní ustanovení trestního řádu, tedy standardní formou používanou pro formulář vz. 59a. Upřesnil, že u stěžovatelky nebyly dány důvody pro vzetí do předstízní vazby. Samosoudkyně v referátu dala pokyn k vydání příkazu k zatčení pouze pro útečkové vazební důvody. Při samotném vyhotovování příkazu ale došlo k pochybení. Závěrem dodal, že soud má povinnost chránit práva oběti trestného činu, mj. i právo poškozeného na náhradu škody. Omezení osobní svobody odsouzené osoby na nezbytně dlouhou dobu z důvodu nezmaření účelu trestního řízení, resp. účelu trestu jako takového, proto představuje přiměřený zásah.

7. Ve své replice stěžovatelka uvedla, že závěry plynoucí z judikatury, na niž městský soud odkazoval, se nijak nedotýkají otázky nezákonnosti vydání příkazu k zatčení. Pouhá nemožnost doručit jí výzvu k vyjádření

není dostatečným argumentem pro to, aby mohlo být natolik zásadním způsobem zasaženo do jejich ústavně garantovaných práv.

IV. Právní posouzení

8. Ústavní stížnost splňuje všechny požadované náležitosti a podmínky pro její projednání, které stanoví Ústava a zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

9. Po zvážení argumentace obsažené v ústavní stížnosti a obsahu napadených rozhodnutí i vyžádaných spisů dospěl Ústavní soud k závěru, že je důvodná.

10. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá, že vydaný příkaz k zatčení vedl k porušení jejího práva na osobní svobodu. Podle čl. 8 odst. 2 věty první Listiny platí: „Nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon.“ Ustanovení čl. 5 odst. 1 Úmluvy říká: „Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě (...) případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem.“ Ustanovení čl. 8 odst. 4 věty první Listiny pak stanoví: „Zatknout obviněného je možno jen na písemný odůvodněný příkaz soudce.“ Na to navazuje čl. 5 odst. 2 Úmluvy, podle něhož „každý, kdo je zatčen, musí být seznámen neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, s důvody svého zatčení a s každým obviněním proti němu“. Právě uvedené požadavky našeho ústavního pořádku může naplnit příkaz k zatčení, který obsahuje dostatečně konkrétní důvody zbavení osobní svobody jednotlivce.

11. Důvody zbavení osobní svobody, se kterými musí být jednotlivec při zatčení seznámen, je přitom třeba rozumět jak faktický, tak právní základ daného opatření, protože hlavním smyslem těchto garancí je umožnit osobám zbaveným svobody efektivně se bránit před soudem a případně dosáhnout propuštění na svobodu (viz Bartoň, M. a kol. Základní práva. 1. vyd. Praha : Leges, 2016, s. 281). Každé zatčené osobě musejí být základní právní a skutkové důvody omezení její osobní svobody sděleny, a to jednoduchým, nikoli odborným jazykem, aby případně mohla své zatčení zpochybnit. Otázky, zda předaná informace byla z hlediska obsahu dostatečná, musí být hodnoceny v každém jednotlivém případě podle jeho zvláštních okolností (viz rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. 8. 1990 ve věci *Fox, Campbell a Hartley proti Spojenému království* č. 12244/86, 12245/86, 12383/86, § 40; a ze dne 2. 10. 2008 ve věci *Rusu proti Rakousku* č. 34082/02, § 41).

12. Evropský soud pro lidská práva není většinou příliš náročný, pokud jde o formu seznámení s důvody zatčení (viz např. rozsudek ze dne 9. 12. 2010 ve věci *Muradverdiyev proti Ázerbájdžánu* č. 16966/06, § 74; či rozsudek ze dne 19. 9. 2006 ve věci *Süleyman Erdem proti Turecku*

č. 49574/99, § 43 aj.). Zkoumá však obsahovou stránku zdůvodnění, proč má být jednotlivec zatčen. Pro projednávanou věc je v této souvislosti významný rozsudek *Nechiporuk a Yonkalo proti Ukrajině* (rozsudek ze dne 21. 4. 2011 č. 42310/04), ve kterém Evropský soud pro lidská práva neshledal za dostatečné, je-li zatčený odkázán na ustanovení zákona, z jehož porušení je podezírán (viz § 209 rozsudku). I v případě čl. 8 odst. 4 Listiny a v něm zaručeného práva na odůvodnění příkazu k zatčení lze analogicky použít závěry Ústavního soudu, podle kterého způsob odůvodnění na základě pouhé citace zákonných norem činí rozhodnutí fakticky nepřezkoumatelným. Ústavní soud ve své nálezové judikatuře již dříve uvedl, že pouhý odkaz na příslušné ustanovení zákona lze akceptovat jen ve zcela jednoduchých případech, pokud zákon předvídá „stručnost“ odůvodnění. Pokud subsumpce pod zákonné ustanovení není jednoznačná, je nezbytné v odůvodnění rozvést právní úvahy soudu, a nikoli se spokojit pouze s nicneřájkajícím odkazem na příslušná zákonná ustanovení [viz např. nálezy sp. zn. II. ÚS 849/16 ze dne 11. 10. 2016 (N 188/83 SbNU 81) či sp. zn. III. ÚS 3766/14 ze dne 12. 1. 2016 (N 5/80 SbNU 55)].

13. Trestní řád „stručnost“ příkazu k zatčení toleruje, ale jen při popisu skutku, pro nějž je obviněný stíhán. Kromě označení trestného činu napopak předvídá přesný popis důvodů, pro které se příkaz k zatčení vydává (viz § 69 odst. 2 trestního řádu). Napadený příkaz k zatčení podle Ústavního soudu už na zákonné úrovni nesplňuje právě uvedené podmínky. Popis skutku totiž neobsahuje vůbec, proto ho nelze shledat ani za stručný. Důvody pro vydání příkazu pak městský soud vyložil takto: „§ 67 písm. a, c) tr. řádu. (sic!)“. Jak poté městský soud přiznal ve vyjádření k ústavní stížnosti, písmeno „c“ (tedy odkaz na předstížnou vazbu) navíc bylo uvedeno v důsledku administrativní chyby. Takové zdůvodnění podle Ústavního soudu není přezkoumatelné, a tím spíše nemůže být, slovy trestního řádu, přesné. Městský soud měl rozvést právní i skutkové úvahy, proč je v tomto případě možné odsouzenou osobu z útekových důvodů zatknout a proč se v jejím případě neuplatní omezení podle § 68 odst. 2 trestního řádu (jak to učinil až ve vyjádření k ústavní stížnosti). Městský soud proto podle Ústavního soudu selhal už v rovině zákonných požadavků na příkaz k zatčení, protože v jeho odůvodnění nevedl stručný popis skutkových okolností věci a přesný popis důvodů, pro které se příkaz vydává. Proto nesplnil i požadavky čl. 8 odst. 2 věty první Listiny, neboť rozhodl o zbavení svobody stěžovatelky jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Kvůli nesplnění požadavku zákonnosti lze navíc shledat i porušení čl. 5 odst. 1 Úmluvy.

14. Ústavní soud musí obecnému soudu vytknout, že stěžovatelce nesdělil právní a skutkové důvody jejího zatčení jednoduchým, nikoli odborným jazykem, aby mohla případně zpochybnit své zbavení svobody. Podle Ústavního soudu nemohlo být z pouhého odkazu na dvě písmena

z ustanovení § 67 trestního řádu stěžovatelce jasné, proč má být zatčena a jak se případně proti zbavení osobní svobody bránit. Ze spisového materiálu ani nelyne, že by jí bylo něco bližšího sděleno při samotné realizaci zatčení. Ústavní soud konstatuje, že napadený příkaz k zatčení není takovým písemně odůvodněným příkazem soudce, který pro zbavení osobní svobody v podobě zatčení vyžaduje čl. 8 odst. 4 Listiny. Stěžovatelka tedy nebyla seznámena s důvody svého zatčení ve smyslu čl. 5 odst. 2 Úmluvy. Tyto ústavněprávní požadavky nelze splnit vyplněním kolonky ve formuláři s odkazem na zákonné ustanovení. Listina i Úmluva naopak vyžadují i laikovi srozumitelné vylíčení skutkových okolností a právních důvodů vydání příkazu k zatčení. Uvedené platí tím spíše, byl-li za účelem výzvy stěžovatelce k vyjádření (zda uhradila škodu poškozenému, pro účely posouzení osvědčení se ve zkušební době) zvolen – za daných okolností – natolik extrémní prostředek zbavení osobní svobody, jakým bylo zatčení.

15. Městský soud mohl postupovat podle § 62 odst. 1 věty čtvrté trestního řádu a při neúspěchu jiných způsobů doručení mohl využít možnosti doručit předmětnou výzvu prostřednictvím policejního orgánu. Kromě toho městský soud mohl i po dřívějším neúspěchu opětovně zkusit stěžovatelku předvést podle § 90 odst. 2 trestního řádu, podle kterého je tento postup možný i bez předchozího předvolání, jestliže je to nutné k úspěšnému provedení trestního řízení, zejména když se obviněný skrývá nebo nemá stálé bydliště. Obě možnosti by byly méně intenzivním zásahem do osobní svobody stěžovatelky než vydání příkazu k zatčení *contra legem*.

V. Závěr

16. Městský soud tedy porušil právo stěžovatelky na osobní svobodu, protože příkaz k jejímu zatčení v rozporu s čl. 8 odst. 2 Listiny a čl. 5 odst. 1 Úmluvy nesplňoval zákonné náležitosti. Proto nešlo o písemný odůvodněný příkaz soudce k zatčení ve smyslu čl. 8 odst. 4 Listiny, na jehož základě by stěžovatelka byla seznámena s důvody svého zatčení, jak to vyžaduje čl. 5 odst. 2 Úmluvy.

17. Ústavní soud proto stěžovatelčině ústavní stížnosti vyhověl a při konstatovaném porušení základních práv stěžovatelky podle výše citovaných ustanovení zrušil příkaz k zatčení Městského soudu v Brně ze dne 12. 8. 2016 č. j. 7T 120/2014-74 [§ 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Vzhledem k důvodům zrušení napadeného příkazu k zatčení již nebylo nutné, aby se Ústavní soud zabýval zbylými námitkami stěžovatelky.

18. Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti bez nařízení jednání, neboť dospěl k závěru, že by od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 88

K položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie v souvislosti se sporem o náhradu škody způsobené zpožděním letu

Pomine-li obecný soud obligatorní prostředek (položení předběžné otázky) k objasnění právního základu projednávané věci, jímž je pro věc relevantní předpis unijního práva, a nerespektuje-li tak vykonatelné rozhodnutí Ústavního soudu, jež takový postup vyžaduje, poruší práva účastníků řízení na soudní ochranu a na zákonného soudce podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka – ze dne 24. května 2017 sp. zn. III. ÚS 2857/15 ve věci ústavní stížnosti Travel Service, a. s., se sídlem K Letišti 1068/30, Praha 6 – Ruzyně, zastoupené Mgr. Janou Matysovou, advokátkou, se sídlem U Prašné brány 1079/3, Praha 1 – Staré Město, proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 21. dubna 2015 č. j. 4 C 242/2013-76 vydanému ve sporu o náhradu škody za zpoždění letu, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 6 jako účastníka řízení a 1. Tomáše Eichnera a 2. Jany Eichnerové jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 21. dubna 2015 č. j. 4 C 242/2013-76 byla porušena základní práva stěžovatelky na soudní ochranu a na zákonného soudce podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 21. dubna 2015 č. j. 4 C 242/2013-76 se ruší.

Odůvodnění**I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí**

1. Stěžovatelka se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) domáhá zrušení shora uvedeného soudního rozhodnutí, neboť má za to, že jím došlo k porušení jejího základního práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv

a svobod (dále jen „Listina“) a práva na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti a vyžádaného soudního spisu se podává, že vedlejší účastníci řízení letěli letounem stěžovatelky na trase z Podgorice v Černé Hoře do Ostravy dne 29. 7. 2013. Předmětný let měl být operován letounem žalovaného C – GVVH, který měl plánovanou rotaci Praha – Podgorica – Brno – Pardubice – Podgorica – Ostrava – Podgorica – Praha. Na trase Podgorica – Brno se letoun střetl s ptáky; po střetu bylo v Brně zjištěno poškození krytu šroubovice a stopy po střetu s ptákem v motoru. Do Brna byl letecky dopraven technik žalovaného ze Slaného. Bylo nutné provést kontrolu části motoru a současně z Prahy dopravit náhradní kryt. Kryt letounu byl vyměněn a letadlo uschopněno pro přelet do Prahy v 17:20 hodin UTC, tj. 19:20 hodin SELČ. Rotace byla na trase Brno – Pardubice – Podgorica – Ostrava – Podgorica – Praha dokončena náhradním způsobem, takže let žalobců na trase Podgorica – Ostrava byl operován letounem OK – TVE, let byl na přeletu zpožděn v rozsahu 4:49 hodin. Vzhledem k délce zpoždění požadovali vedlejší účastníci po stěžovatelce náhradu škody každý ve výši 6 445 Kč podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 ze dne 11. 2. 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případech odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91 (dále též jen „Nařízení“).

3. Obvodní soud pro Prahu 6 (dále jen „obvodní soud“) napadeným rozsudkem žalobě vyhověl a dále rozhodl o náhradě nákladů soudního řízení. Na základě judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále také „Soudní dvůr EU“) dovodil, že okolnosti, které zapříčinily zpoždění letu, nemohou být hodnoceny jako mimořádné okolnosti dle čl. 5 odst. 3 Nařízení. Po posouzení všech skutečností dospěl k závěru, že stěžovatelka neprokázala, že by učinila vše, co po ní lze spravedlivě požadovat, aby zpoždění letu zabránila. Bylo plně v kompetenci stěžovatelky, jakým způsobem jako letecký dopravce vyřeší administrativně-technické problémy typu zprovoznění letounu po srážce s ptákem. V daném případě neprokázala, že učinila vše pro to, aby ke zpoždění letu nedošlo.

II. Argumentace stěžovatelky

4. Stěžovatelka namítá, že celé právní hodnocení věci nelze z ústavně-právního hlediska akceptovat, neboť pro něj není dán dostatečně pevný podklad ani v aplikovaném Nařízení, ani v judikatuře Soudního dvora EU. Komplexní výklad Nařízení co do povahy a odpovědnosti vzešlé ze střetu letadla s ptákem totiž nebyl Soudním dvorem EU doposud podán. Výklad Nařízení provedený obvodním soudem je proto svévolný a nerespektující

kritéria pro položení předběžné otázky, jak je formuloval Soudní dvůr EU ve své rozhodovací činnosti.

5. Podle stěžovatelky nebyla dostatečně přezkoumána aktivní legitimace vedlejších účastníků řízení, neboť jejich účast na předmětném letu vzal obvodní soud za prokázanou z pokynů odletu, ačkoli nebylo prokázáno, že se vedlejší účastníci řízení k němu dostavili a do letadla nastoupili.

6. Dále stěžovatelka obvodnímu soudu vytýká, že sice konstatoval, že neprokázala snahu učinit vše pro to, aby ke zpoždění letu nedošlo, zároveň ji však v průběhu řízení o tomto nedostatku řádně nepoučil dle § 118a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a nedal jí šanci případně tyto skutečnosti blíže doložit či více objasnit.

7. Stěžovatelka také uvádí, že opakovaně tvrdila a prokazovala, že jí přijaté opatření, tj. povolání příslušného oprávněného technika pro kontrolu letounu a nasazení náhradního letounu na zbývající část letu bylo jediné správné a možné, neboť od počátku zjištění závady bylo zřejmé, že oprava letounu bude trvat delší dobu, než by trvalo povolání a příprava nejbližšího volného letounu. Nezbytné bylo přivolání oprávněného technika, neboť tato povinnost vyplývá z předpisů výrobce, resp. vlastníka dotčeného letounu, které není možné obcházet, aniž by se stěžovatelka vystavovala vysokým sankcím ze strany vlastníka i dozorového orgánu.

8. Stěžovatelka dále poukázala na to, že ohledně daného letu již bylo vydáno pravomocné rozhodnutí obvodního soudu (sp. zn. 8 C 227/2013 a 28 C 69/2014), včetně řady dalších rozhodnutí v obdobných věcech, v nichž byla stěžovatelka za zpoždění letu po střetu letounu s ptákem zproštěna odpovědnosti s odůvodněním, že přivolání technika bylo v souladu s předpisy výrobce a majitele letounu a že povolání náhradního letounu bylo přiměřeným opatřením v souladu s Nařízením. Obvodní soud se napadeným rozsudkem nečekal a bez vysvětlení odchýlil od ustálené judikatury v rozporu s právem na předvídatelnost soudních rozhodnutí bez možnosti obrany. Navíc obvodní soud ani nestanovil, jaká jiná opatření by mohla být stěžovatelkou přijata, aby bylo možné zpoždění daného letu předejít.

III. Vyjádření účastníků řízení

9. Ústavní soud podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkovi a vedlejším účastníkům řízení. Žádný z nich možnosti vyjádřit se k ústavní stížnosti nevyužil.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

10. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny procesní předpoklady řízení o ústavní stížnosti. Dospěl k závěru, že proti

napadenému soudnímu rozhodnutí byla ústavní stížnost podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastníkem řízení, v němž bylo vydáno toto soudní rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

11. Ústavní soud připomíná, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a není povolán k přezkumu správnosti aplikace tzv. podústavního práva; do rozhodovací činnosti obecných soudů může zasáhnout jen tehdy, shledal-li současně porušení základního práva nebo svobody. V nyní posuzovaném případě takové porušení shledal, konkrétně porušení stěžovatelčina práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny. Ústavní stížnost je proto důvodná.

12. Stěžovatelka předně odmítá způsob, jakým obvodní soud vložil Nařízení, aniž podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Ústavní soud na tomto místě připomíná, že za obdobných skutkových okolností v minulosti dospěl k závěru, že obecné soudy porušily právo stěžovatelky na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny, když žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nepodaly [nálezy ze dne 20. 11. 2014 sp. zn. III. ÚS 2782/14 (N 213/75 SbNU 385), ze dne 26. 2. 2015 sp. zn. III. ÚS 3808/14 (N 46/76 SbNU 637), ze dne 8. 12. 2015 sp. zn. II. ÚS 2390/15 (N 209/79 SbNU 389) - všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná též na <http://nalus.usoud.cz>]. V reakci na první z těchto nálezů se obvodní soud obrátil na Soudní dvůr Evropské unie se čtyřmi otázkami, které se staly předmětem řízení ve věci *Marcela Pešková, Jiří Peška proti Travel Service, a. s.*, vedené pod sp. zn. C-315/15 (pozn. text rozsudku je v českém jazyce dostupný na http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=CS&text=&pageIndex=0&part=1&mode=lst&docid=190327&occ=first&dir=&cid=282452). Soudní dvůr Evropské unie podal ve svém rozsudku ze dne 4. 5. 2017 tyto odpovědi na předběžné otázky položené obvodním soudem:

„1) Článek 5 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 ze dne 11. února 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91, s ohledem na bod 14 odůvodnění nařízení č. 261/2004, musí být vykládán v tom smyslu, že střet letounu s ptákem je

třeba podřadit pod pojem ‚mimořádné okolnosti‘ ve smyslu uvedeného ustanovení.

2) Článek 5 odst. 3 nařízení č. 261/2004, s ohledem na bod 14 odůvodnění tohoto nařízení, musí být vykládán v tom smyslu, že zrušení nebo významné zpoždění letu není způsobeno mimořádnými okolnostmi, pokud je toto zrušení nebo zpoždění následkem toho, že letecký dopravce využil odborníka dle vlastního výběru, aby znovu provedl bezpečnostní kontrolu, kterou si vyžádal střet letounu s ptákem, poté, co již tuto kontrolu provedl odborník oprávněný na základě použitelných předpisů.

3) Článek 5 odst. 3 nařízení č. 261/2004, s ohledem na bod 14 odůvodnění tohoto nařízení, musí být vykládán v tom smyslu, že ‚přiměřená opatření, která je letecký dopravce povinen provést, aby snížil riziko střetu letounu s ptákem, nebo mu dokonce zabránil, a zprostil se tak povinnosti poskytnout cestujícím náhradu škody podle článku 7 uvedeného nařízení, zahrnují použití opatření preventivní kontroly výskytu uvedených ptáků za podmínky, že daný letecký dopravce může zejména po stránce technické a administrativní takováto opatření skutečně přijmout, že tato opatření jej nenutí podstoupit neúnosné oběti s ohledem na kapacitu jeho podniku a že uvedený dopravce prokázal, že zmíněná opatření byla skutečně přijata ve vztahu k letu, který byl dotčen střetem s ptákem, přičemž splnění těchto podmínek musí ověřit předkládající soud.

4) Článek 5 odst. 3 nařízení č. 261/2004, s ohledem na bod 14 odůvodnění tohoto nařízení, musí být vykládán v tom smyslu, že v případě zpoždění letu na přeletu o tři hodiny nebo více, jež je způsobeno nejen mimořádnou okolností, které nebylo možné zabránit pomocí opatření přiměřených situaci a ve vztahu k níž letecký dopravce přijal veškerá přiměřená opatření s cílem čelit jejím následkům, ale i jinou okolností nespadající do této kategorie, musí být za účelem posouzení, zda za zpoždění tohoto letu na přeletu musí být poskytnuta náhrada škody podle článku 7 uvedeného nařízení, zpoždění způsobené první zmíněnou okolností odečteno od celkové doby zpoždění daného letu na přeletu.“

13. Soudní dvůr EU tedy shledal, že střet letounu s ptákem je třeba podřadit pod pojem mimořádné okolnosti dle čl. 5 odst. 3 Nařízení ve spojení s bodem 14 Nařízení. Za mimořádnou okolnost už pak nelze požadovat dvojitou bezpečnostní kontrolu oprávněnými odborníky. Za této situace již bylo možno rozhodnout o ústavní stížnosti, neboť na základě rozsudku Soudního dvora EU ze dne 4. 5. 2017 bylo možno zhodnotit, zda se napadené rozhodnutí obvodního soudu od jeho závěrů odchylyje takovým způsobem, že neobstojí z hlediska dodržení ústavních kautel práva na soudní ochranu a zákonného soudce. Právě taková situace v posuzované věci nastala.

14. Obvodní soud dospěl bez bližšího odůvodnění k závěru, že okolnosti, které v daném případě zapříčinily zpoždění letu, nemohou být hodnoceny jako mimořádné okolnosti (sub 3). Dále obvodní soud konstatoval, že stěžovatelka neprokázala, že učinila vše pro to, aby ke zpoždění letu nedošlo. Nijak však nehodnotil postup stěžovatelky spočívající ve vyslání technika a zajištění náhradního letu. Nezamýšlel se nad preventivními kroky, na něž klade důraz Soudní dvůr EU. Ačkoliv se značná část textu napadeného rozsudku věnuje problému z hlediska práva Evropské unie, výtčené obecné principy nejsou adekvátním způsobem promítnuty do skutkového stavu dané věci.

15. Stěžovatelka dále brojila proti tomu, že obvodní soud vyhověl vedlejším účastníkům řízení navzdory tomu, že ve dvou jiných pravomocných rozhodnutích žalobu zamítl.

16. Ústavní soud připomíná, že samotná existence rozdílných rozhodnutí ve skutkově a právně totožných věcech nutně nezakládá jejich protiústavnost. Úkolem Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti není přehodnocovat či sjednocovat výklad tzv. podústavního práva obecnými soudy, nýbrž chránit ústavnost (čl. 83 Ústavy) a poskytovat ochranu základním právům a svobodám jednotlivce [čl. 4 a čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Ústavní soud se proto nevyjadřuje k otázce, které ze zvolených meritorních řešení je v rovině podústavního práva „správné“.

17. Současně je třeba zdůraznit, že Ústavní soud je povinen chránit principy právního státu, mezi něž lze řadit mj. princip právní jistoty a předvídatelnosti práva. Z toho plyne i požadavek shodné interpretace zákona ve srovnatelných případech, v čemž se projevuje – kromě právní jistoty – i ústavní princip rovnosti. Rovnost a předvídatelnost nevnímá Ústavní soud absolutně, neboť jak již bylo naznačeno, mohou i dvě rozdílná řešení (v rovině tzv. podústavního práva) téže věci být ústavně konformní. Je však nutné, aby obě tato řešení byla řádně, racionálně a ústavně konformně odůvodněna [nález ze dne 13. 12. 2016 sp. zn. II. ÚS 1189/15 (N 240/83 SbNU 739)]. Z práva být slyšen zase vyplývá povinnost vzít v potaz poukaz na předchozí relevantní rozhodnutí soudu v obdobné věci a vypořádat se s ním. Soud se sice může odchýlit od svého předchozího rozhodnutí, zejména pokud nejde o ustálenou judikaturu, je však jeho povinností své odchýlení náležitě vysvětlit [nález ze dne 24. 11. 2016 sp. zn. II. ÚS 2588/16 (N 223/83 SbNU 481)], tak jak to vyžaduje § 13 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

18. V tomto kontextu napadený rozsudek neobstojí. Stěžovatelka poukázala na relevantní pravomocná rozhodnutí obvodního soudu (č. I. 74), nicméně napadený rozsudek na ně nijak nereaguje a pomíjí je, čímž postupuje v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny.

19. Další námitky stěžovatelky je nutno odmítnout. Ve věci se konala tři ústní jednání a stěžovatelka dvakrát doplňovala skutková tvrzení a důkazy. Poučení dle § 118a občanského soudního řádu se jí dostalo hned na prvním jednání (č. l. 25). Příležitost klíčové skutečnosti blíže objasnit tedy dostala, sama ostatně tvrdí, že se jí to podařilo. Pokud jde o aktivní legitimaci vedlejších účastníků řízení, ze spisu vyplývá, že svou účast doložili vyjádřením cestovní kanceláře, s níž se zájezdu i předmětného letu účastnili (č. l. 42), navíc stěžovatelka bezesporu sama touto informací disponuje.

20. To, co bylo právě uvedeno sub 20, nic nemění na tom, že výše uvedená pochybení jsou natolik výrazná, že je není s to zvrátit ani skutečnost, že předmětem řízení byla bagatelní částka, což je jinak faktor, který ústavní nároky kladené na odůvodnění může legitimně snižovat. Právní hranice bagatelnosti (jak směrem nahoru, tak pod hranici stanovenou zákonodárcem) nemusí být určující s ohledem na kvalitativní stránku věci, tedy, jeví-li se věc z hlediska zachování ústavnosti natolik významná, že určitým způsobem „přesahuje“ věc samotnou [viz nálezy ze dne 10. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 3725/13 (N 55/73 SbNU 89), popř. ze dne 19. 1. 2016 sp. zn. III. ÚS 2018/15 (N 11/80 SbNU 139)]. Tak je tomu i v tomto případě, neboť do obdobné situace se evidentně dostává a může dostat mnoho leteckých dopravců a cestujících. Důležitou roli hrála rovněž skutečnost, že judikatura obecných soudů nebyla v obdobných věcech jednotná, přičemž soudy vyšších stupňů nemohly zajistit sjednocování rozhodovací činnosti, byť nelze tento aspekt absolutizovat (nálezy ze dne 24. 11. 2016 sp. zn. II. ÚS 2588/16).

VI. Závěry

21. Ústavní soud tak konstatuje, že v posuzované věci došlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky. Obvodní soud rozhodoval v situaci, kdy již mu byl znám výše uvedený nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2014 sp. zn. III. ÚS 2782/14, ve kterém byl formulován právní názor ve smyslu č. 89 odst. 2 Ústavy, podle kterého:

– obecný soud nemůže pominout obligatorní prostředek k objasnění právního základu (výkladu unijního práva) rozhodný pro rozhodnutí ve věci samé, neboť jinak může své rozhodnutí zatížit porušením práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny,

– stanoví-li příslušné bezpečnostní předpisy povinnost leteckého dopravce provést konkrétní technické a administrativní úkony v případě jakéhokoliv zaznamenaného střetu letounu s ptákem a je-li přitom tato povinnost dána v důsledku události vymezené ve čtrnáctém bodě odůvodnění Nařízení, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů, vzniká otázka, zda by bylo v rozporu s pravidly

Nařízení, aby i doba, jež si provedení těchto činností vyžádá, byla započítána do celkové doby zpoždění letounu pro účely určení náhrady škody cestujícím.

22. V případě, že tato okolnost nebyla v řízení vyjasněna položením předběžné otázky, došlo k porušení práva na zákonného soudce v situaci, kdy mezitím položená předběžná otázka vedla k vydání rozsudku Soudního dvora EU, kterým bylo vyloženo, jak sporná ustanovení unijního práva chápat. Obvodní soud, který rozhodoval v této věci jako jediná soudní instance, tak pominul obligatorní prostředek k objasnění právního základu, kterým byl sporný výklad předpisu unijního práva a který byl určující pro rozhodnutí ve věci samé. Tím nerespektoval vykonatelné rozhodnutí Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy), které takový postup (položení předběžné otázky) v projednávané věci vyžadovalo. Ústavní soud v této situaci rozsudek obvodního soudu, napadený včas podanou ústavní stížností, zrušil, a vytvořil tak podmínky pro nové, ústavně konformní projednání věci obvodním soudem.

23. Ústavní soud proto shledal ústavní stížnost důvodnou pro porušení práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a práva stěžovatelky na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny. Úkolem obvodního soudu bude tyto nedostatky napravit a o věci rozhodnout v novém řízení, jehož výsledek však Ústavní soud nemůže předjímat.

24. Z uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 zákona o Ústavním soudu napadený rozsudek obvodního soudu zrušil.

Č. 89

K návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

I. Vymezení rozsahu zdravotní péče či zdravotních pomůcek, které musejí být občanům poskytovány bezplatně, případně za částečnou úhradu, vyžaduje stanovení podmínek a současně mezi základního práva na bezplatnou zdravotní péči a zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění podle čl. 31 věty druhé Listiny základních práv a svobod.

II. Zákonem stanovené podmínky, za nichž mohou být zdravotnické prostředky poskytovány za úhradu z veřejného zdravotního pojištění, představují meze základního práva dodavatelů zdravotnických prostředků podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

III. Zákon, který stanoví meze základních práv a svobod natolik obecně či vágně, že určení jejich obsahu fakticky přenechá praxi státních orgánů či jiných subjektů, je v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ze stejných důvodů, pro které nelze stanovení mezi základních práv přenechat podzákonému právnímu předpisu.

IV. Ustanovení § 15 odst. 12 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 298/2011 Sb., ve slovech „v provedení nejméně ekonomicky náročném, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení; cenu nejméně ekonomicky náročného provedení zdravotnického prostředku zjišťuje zdravotní pojišťovna průzkumem trhu“, a ustanovení přílohy č. 3 oddílu C tohoto zákona v částech, kde jsou definovány symboly úhradových limitů „A“ a „B“ a kde je těmito symboly limitována výše úhrady jednotlivých typů zdravotnických prostředků, nejsou dostatečně určitá a bez další konkretizace ani použitelná. Pojištěnec ani dodavatel zdravotnických prostředků na základě těchto ustanovení nemohou zjistit, jaké zdravotnické prostředky poskytované při ambulantní zdravotní péči mohou být hrazeny z veřejného zdravotního pojištění, jakým způsobem byly posouzeny jejich vlastnosti (provedena jejich kategorizace), zjištěna jejich cena, resp. náklady, a provedeno srovnání jejich „ekonomické náročnosti“. Není stanovena ani forma, jakou se mají dozvědět o zařazení zdravotnického prostředku do systému úhrad a o zdravotní pojišťovnou „zjištěné“ výši úhrady. O obsahu práv pojištěnců a dodavatelů zdravotnických prostředků tak fakticky rozhoduje

zdravotní pojišťovna, která tím současně – v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod – konkretizuje meze základního práva občanů na zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění podle čl. 31 věty druhé Listiny základních práv a svobod, resp. meze základního práva dodavatelů zdravotnických prostředků podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Rozhodující je totiž vždy až konkrétní postup zdravotní pojišťovny, z něhož teprve lze vyvozovat kritéria, na jejichž základě byl „zjištěn“ obsah práva pojištěnce na poskytnutí zdravotnických prostředků hrazených z veřejného zdravotního pojištění. Právě z tohoto postupu zároveň vyplývá, zda zdravotnický prostředek bude hrazen z veřejného zdravotního pojištění a v jaké výši.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 30. května 2017 sp. zn. Pl. ÚS 3/15 ve věci návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené JUDr. Janou Marečkovou, advokátkou, se sídlem Praha 6, Křenová 438/7, na zrušení § 15 odst. 12 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „v provedení nejméně ekonomicky náročném, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení; cenu nejméně ekonomicky náročného provedení zdravotnického prostředku zjišťuje zdravotní pojišťovna průzkumem trhu“ a ustanovení přílohy č. 3 oddílu C tohoto zákona v částech, kde jsou definovány symboly úhradových limitů „A“ a „B“ a kde je těmito symboly limitována výše úhrady jednotlivých typů zdravotnických prostředků, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky, zastoupené ministrem zdravotnictví, jako vedlejší účastnice řízení (nález byl vyhlášen pod č. 231/2017 Sb.).

Výrok

I. Ustanovení § 15 odst. 12 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 298/2011 Sb., se ve slovech „v provedení nejméně

ekonomicky náročném, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení; cenu nejméně ekonomicky náročného provedení zdravotnického prostředku zjišťuje zdravotní pojišťovna průzkumem trhu“ ruší uplynutím dne 31. prosince 2018.

II. V příloze č. 3 k zákonu č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se uplynutím dne 31. prosince 2018 ruší části oddílu C vymezené písmeny „A“ a „B“, kterými se limituje výše úhrady jednotlivých typů zdravotnických prostředků, a text, který zní:

„Symboly úhradových limitů

A – Úhrada ve výši ceny pro konečného spotřebitele zdravotnického prostředku v provedení nejméně ekonomicky náročném v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení (dále jen „ekonomicky nejméně náročná varianta“); cenu ekonomicky nejméně náročných variant zdravotnického prostředku zjišťuje zdravotní pojišťovna průzkumem trhu.

B – Úhrada ve výši ceny ekonomicky nejméně náročných varianty celého systému složeného ze zdravotnických prostředků skupiny č. 3 tohoto oddílu.“

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Ústavnímu soudu byl dne 23. ledna 2015 doručen návrh skupiny 20 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „navrhovatel“), jejichž jménem jedná senátor prof. MUDr. Jan Žaloudík, CSc., na zrušení § 15 odst. 12 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“) ve slovech „v provedení nejméně ekonomicky náročném, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení; cenu nejméně ekonomicky náročného provedení zdravotnického prostředku zjišťuje zdravotní pojišťovna průzkumem trhu“ a ustanovení přílohy č. 3 oddílu C tohoto zákona v částech, kde jsou definovány symboly úhradových limitů „A“ a „B“ a kde je těmito symboly limitována výše úhrady jednotlivých typů zdravotnických prostředků (dále též jen „napadená ustanovení“).

2. Napadená ustanovení stanoví kritéria, od nichž se odvíjí výše úhrady některých zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění při poskytování ambulantních zdravotních služeb. Jak vyplývá z jejich dikce, zdravotní pojišťovna je při úhradě těchto zdravotnických prostředků limitována cenou toho z nich, jenž při zohlednění „míry a závažnosti

zdravotního postižení“ představuje „provedení nejméně ekonomicky náročné“. Jeho cenu přitom zjišťuje „průzkumem trhu“.

3. Podle navrhovatele je předmětná zákonná úprava natolik neurčitá, že umožňuje zdravotním pojišťovnám, aby si fakticky samy určovaly, zda a v jaké výši budou hradit určitý zdravotnický prostředek. Tento stav se negativně dotýká jednak práv pojištěnců, kteří mohou být omezeni v přístupu k určitým – z hlediska jejich zdravotního postižení potřebným – zdravotnickým prostředkům, jednak práv dodavatelů zdravotnických prostředků a poskytovatelů zdravotních služeb, kteří nemohou podnikat v předvídatelném prostředí. K rozhodování zdravotních pojišťoven o úhradách zdravotnických prostředků navíc dochází bez toho, aby se k němu mohly jednotlivé dotčené subjekty vyjádřit či podrobit je kontrole, potažmo soudnímu přezkumu.

4. Tyto skutečnosti vedou navrhovatele k závěru, že napadená ustanovení nejsou v souladu s principy právního státu obsaženými v čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), zejména se zásadami zákonnosti a zákazu libovůle. Na jejich základě má docházet k nepřiměřenému omezení práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, práva na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění podle čl. 31 věty druhé Listiny a práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Navrhovatel nakonec spatřuje nesoulad i s čl. 11 a 13 Evropské sociální charty, vyhlášené pod č. 14/2000 Sb. m. s., podle nichž mají členské státy povinnost přijímat opatření zaměřená zejména na odstranění příčin nemoci v co nejvyšší míře, stejně jako povinnost zajistit, že každé osobě, která je bez přiměřených prostředků a která není schopna si takové prostředky zajistit buď sama vlastním úsilím, nebo je získat z jiných zdrojů, bude poskytnuta přiměřená pomoc a v případě nemoci i péče nezbytná podle jejího stavu.

II. Argumentace navrhovatele

5. Pokud jde o jednotlivé důvody návrhu, podle navrhovatele napadená ustanovení nejsou dostatečně srozumitelná a určitá. Zákon o veřejném zdravotním pojištění ani jiný obecně závazný právní předpis nevymezují, co se v případě zdravotnických prostředků rozumí „provedením nejméně ekonomicky náročným“ ani jakým způsobem má být při jeho určení zohledněna „míra a závažnost zdravotního postižení“ či proveden „průzkum trhu“. Není zde žádný harmonogram ani procesní postup, který by zajišťoval transparentnost a ochranu práv dotčených subjektů. S jistotou se uplatní pouze základní požadavky na účinnost a bezpečnost zdravotnických prostředků, původně obsažené v zákoně č. 123/2000 Sb., o zdravotnických

prostředcích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a nyní v zákoně č. 268/2014 Sb., o zdravotnických prostředcích a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o zdravotnických prostředcích“).

6. Navrhovatel zastává názor, že jestliže za této situace zdravotní pojišťovny při své činnosti identifikují variantu zdravotnického prostředku, která představuje „provedení nejméně ekonomicky náročné“, činí tak nezbytně způsobem a na základě kvalitativních a kvantitativních požadavků, které pojištěnci, dodavatelé zdravotnických prostředků ani poskytovatelé zdravotních služeb nemohou z dikce zákona při použití standardních interpretačních metod zjistit. Má jít o obdobný nedostatek, jaký Ústavní soud v minulosti vytkl definici základní varianty v právní úpravě tzv. nadstandardů [nález ze dne 20. června 2013 sp. zn. Pl. ÚS 36/11 (N 111/69 SbNU 765; 238/2013 Sb.), zejména body 42, 49 a 51]. Zákon nestanoví jednoznačná kritéria ani pro rozřazení zdravotnických prostředků do jednotlivých úhradových skupin, tj. skupin těchto prostředků s obdobnou účinností, bezpečností a využitím (neboli terapeuticky zaměnitelných produktů), a to přestože požadavek na zohlednění míry a závažnosti zdravotního postižení dává tušit, že nějaká další stratifikace jednotlivých druhů zdravotnických prostředků by pro účely stanovení výše a podmínek úhrady měla být provedena. Místo toho existuje v každé z těchto skupin celá škála produktů naprosto rozdílných vlastností, které není možno vždy používat zaměnitelně.

7. Uvedené nedostatky se týkají nejen § 15 odst. 12 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 298/2011 Sb., který umožňuje úhradu některých zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění nanejvýš ve výši 75 %, ale i napadených částí oddílu C přílohy č. 3 tohoto zákona. V případě zde vyjmenovaných úhradových skupin zdravotnických prostředků sice zákon vymezuje maximální limity úhrady, ať už množství, objemové, či finanční, případně procentuální, jde ovšem pouze o jakýsi vrchní strop, který by úhrada neměla překročit. Pod tímto limitem se ale může pohybovat na jakékoliv pozici, která bude odpovídat arbitrárně zvolené variantě zdravotnického prostředku. Z těchto důvodů se navrhovatel domnívá, že napadená ustanovení neobstojí z hlediska principů právního státu, zejména principu právní jistoty a zákonnosti, jež plynou z čl. 1 odst. 1 Ústavy, ani v nich nelze spatřovat dostatečnou garanci práva pojištěnců na bezplatnou zdravotní péči a zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění podle čl. 31 věty druhé Listiny.

8. Neurčitost napadené právní úpravy vedla v praxi ke vzniku systému tzv. číselníků zdravotnických prostředků, tedy seznamů zdravotnických prostředků, které zdravotní pojišťovny veřejně deklarují jako hrazené. Teprve tyto číselníky provádí rozdělení zdravotnických prostředků

do jednotlivých úhradových skupin s tím, že u každého z nich je uvedena výše úhrady ze zdravotního pojištění, kterou mu pojišťovna na základě nízkým nekontrolovaných postupů přiřadí. Bez jejich znalosti nelze výši úhrady zdravotnického prostředku vůbec dovést. Navrhovatel je nicméně přesvědčen, že takto vymezené oprávnění zdravotních pojišťoven ke stanovení výše úhrady nemá potřebný zákonný základ. Podle jeho zjištění předpokládá vydávání číselníků jen vyhláška č. 618/2006 Sb., kterou se vydávají rámcové smlouvy, avšak s tím, že mají být podpůrným smluvním dokumentem, který je zdravotní pojišťovna povinna vydávat pro své smluvní partnery, tj. poskytovatele zdravotních služeb, jakožto pomůcku k vykazování a výpočtu úhrady hrazené zdravotní péče. V žádném případě nejde o normotvornou činnost ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy.

9. V souvislosti s tzv. číselníky zdravotnických prostředků se podle navrhovatele dále vyvinula praxe, že zdravotní pojišťovny proplácí z veřejného zdravotního pojištění pouze zdravotnické prostředky uvedené v aktuálním číselníku a pouze ve výši a za podmínek v něm uvedených. Pokud zdravotnický prostředek není uveden v číselníku Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky (dále též jen „Všeobecná zdravotní pojišťovna“ nebo „VZP“) nebo Svazu zdravotních pojišťoven České republiky (dále též jen „Svaz zdravotních pojišťoven“), znamená to, že nemá přiřazen tzv. kód VZP, a tudíž jej žádný lékař pacientovi nepředepíše. Požadavek na uvedení kódu, pod nímž je zdravotnický prostředek evidován zdravotní pojišťovnou, byl totiž podle § 2 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 100/2012 Sb., o předepisování zdravotnických prostředků a o podmínkách zacházení s nimi, povinnou náležitostí poukazu na zdravotnický prostředek hrazený z veřejného zdravotního pojištění. Preskripce pouze zdravotnických prostředků uvedených v číselníku té které zdravotní pojišťovny je zároveň součástí smluvního závazku mezi poskytovateli zdravotních služeb a zdravotními pojišťovnami. Z ustanovení čl. 3 odst. 1 písm. a) jednotlivých příloh již zmíněné vyhlášky č. 618/2006 Sb. ostatně vyplývá, že smluvní strany jsou povinny „dodržovat při vykazování a úhradě hrazené zdravotní péče dohodnutou metodiku“.

10. Navrhovatel uvádí, že zařazení konkrétního zdravotnického prostředku do číselníku je v současnosti nezbytným předpokladem k tomu, aby byl hrazen zdravotní pojišťovnou. Je tomu tak nezávisle na tom, zda zdravotnický prostředek jinak splňuje požadavky zákona na úhradu ze zdravotního pojištění. S tím ale souvisí další zásadní problém napadených ustanovení, kterým je absence jakékoliv úpravy procesu zařazování zdravotnických prostředků do číselníku. Takovéto zařazení dnes představuje svébytnou operaci prováděnou zdravotní pojišťovnou jako jednoho ze soukromoprávních subjektů podílejících se na systému zdravotního pojištění. Pro ilustraci lze poukázat na skutečnost, že podle pokynů Všeobecné

zdravotní pojišťovny může být žádost oprávněného subjektu, obvykle výrobce zdravotnického prostředku, podána pouze ve velmi limitovaných termínech, zpravidla dvakrát ročně. Mimoto je k vyhovění žádosti vyžadováno předložení řady podkladů a dokumentace, která mnohdy nemá naprosto žádnou souvislost se zákonnými požadavky na úhradu zdravotnických prostředků (např. údaje o jejich úhradě ze zdravotního pojištění v jiných zemích Evropské unie, a to v úředně ověřeném překladu do českého jazyka). Jakékoliv nedodržení takto stanovených požadavků vede k tomu, že zdravotní pojišťovna odmítne daný zdravotnický prostředek do číselníku zapsat, v důsledku čehož není ani hrazen.

11. Za účelem praktického provedení napadené zákonné úpravy se tak měl podle navrhovatele živelně vyvinout paralelní systém regulace úhrad zdravotnických prostředků nad rámec zákonných kritérií. Jde však o systém, který vytváří prostor pro svévoli zdravotních pojišťoven. Ty totiž mohou svou činností limitovat vstup nových zdravotnických prostředků do číselníků (a tím do systému úhrad veřejného zdravotního pojištění), případně údaje v číselnících měnit. V této souvislosti navrhovatel poukazuje na případ, kdy Všeobecná zdravotní pojišťovna pozastavila v roce 2011 na několik měsíců příjem žádostí o zařazení zdravotnických prostředků do číselníků, čímž v daném období fakticky znemožnila přístup nových produktů na trh. V lednu 2013 zas došlo k dočasnému a nijak neodůvodněnému vyřazení absorpčních podložek pro inkontinenci ze systému úhrad. Za zmínku stojí i aktivita z října 2013, kdy zdravotní pojišťovny na svých webových stránkách zveřejnily výzvu, kterou se obrací na dodavatele zdravotnických prostředků a vyzývají je, aby do určitého arbitrárně stanoveného data zaslali Všeobecné zdravotní pojišťovně žádosti o setrvání zdravotnického prostředku v jejím úhradovém katalogu. Podle této výzvy měly být zdravotnické prostředky, u nichž by předmětná žádost nebyla podána, z tohoto katalogu vyškrtuty.

12. Stranou uplatněných námitek nezůstal ani zákonem předpokládaný „průzkum trhu“ ze strany zdravotních pojišťoven. Navrhovatel v něm nespatřuje nic jiného než jejich oprávnění k direktivnímu a nijak postizitelnému ovlivňování rozsahu hrazených zdravotnických prostředků na trhu. Jeho využití přitom může evidentně vést k omezení prodejnosti a konkurenceschopnosti některých zdravotnických prostředků, které bez úhrady z veřejného zdravotního pojištění nebudou moci obstát. Je tomu tak z toho důvodu, že tato úhrada má bezprostřední vliv na pozici výrobku na trhu a na poptávku po něm. Současný postup zdravotních pojišťoven považuje navrhovatel za nepřipustný z hlediska ústavních principů zákonnosti, rovnosti, nediskriminace a volné soutěže stejně jako evropských principů garantujících volný pohyb zboží a služeb. V souladu není ani s potřebami pacientů. Zákonná úprava umožňující takovouto širokou a neomezenou

diskreční pravomoc zdravotních pojišťoven nepřiměřeně vychyluje principiálně rovné postavení subjektů dotčených či podílejících se na úhradě zdravotnických prostředků ve prospěch zdravotních pojišťoven.

13. Možnost subjektů, které jsou nebo mohou být nastavením úhrady zdravotnických prostředků ze strany zdravotních pojišťoven dotčeny, domáhat se ochrany proti jejich svévolnému zásahu je podle navrhovatele výrazně limitována. Pro tuto činnost není upraven žádný formální proces, který by zajišťoval, že nedojde k nepřiměřenému zásahu do jejich práv, a sporná je i možnost aplikovat na tuto činnost principy správního řízení, jak jsou zakotveny ve správním řádu. Navrhovatel se domnívá, že tato skutečnost činí celý tento proces netransparentním a zesiluje relevantnost výtek vyslovených v minulosti Ústavním soudem ve vztahu k rozhodování o úhradě léčivých přípravků podzákonnou normotvorbou [srov. náleze z dne 16. ledna 2007 sp. zn. Pl. ÚS 36/05 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.)]. Jestliže není ústavně konformní stanovení limitů práva na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění podle čl. 31 věty druhé Listiny podzákonnou normotvorbou, tím spíše nemůže být v souladu s ústavními principy ponechání konkretizace těchto limitů zcela mimo zákonnou regulaci na volném uvážení zdravotních pojišťoven.

14. Za současné zákonné úpravy nemá pacient žádný procesní prostředek, kterým by se mohl reálně domoci (soudně či jinak) toho, aby v jeho případě zdravotní pojišťovna uhradila ze zdravotního pojištění zdravotnický prostředek, který není uveden v číselníku. Lékař mu takový prostředek ani nepředepíše, protože by jednal v rozporu s metodikou zdravotní pojišťovny, a tím riskoval sankci. Zdravotní pojišťovně proto podle § 17 odst. 7 zákona o veřejném zdravotním pojištění ani nemůže vzniknout povinnost k jeho úhradě. Motivace jít do takového konfliktu je na straně pacientů i poskytovatelů zdravotních služeb nulová. Zdravotní pojišťovna může v důsledku tohoto nekontrolovaného systému fakticky proplatit pouze část ceny zdravotnického prostředku (nebo jej neproplatit vůbec), ačkoliv by pojištěnec měl mít s ohledem na své postižení nárok na jeho plnou nebo vyšší úhradu.

15. Jedinou skupinou, která může mít dostatečně odborné a materiální zájem vést takový spor se zdravotní pojišťovnou, jsou dodavatelé zdravotnických prostředků, jejichž přirozeným zájmem je uvádět na trh a prodávat zdravotnické prostředky konkurenceschopně a se ziskem, čemuž může nezařazení zdravotnického prostředku do číselníku nebo opakované či nekontrolovatelné změny v číselníku efektivně bránit. Jelikož však tyto dodavatelé nemají žádný přímý nárok ze zdravotního pojištění a činnost zdravotní pojišťovny při stanovování výše úhrady zdravotnického prostředku nemá podle názoru soudů povahu správního rozhodování (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. října 2013 č. j. 4 As

74/2013-30), je i jejich možnost ochrany velmi omezena. Tím je podle navrhovatele popřeno jejich právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Skutečnost, že zdravotní pojišťovna může bez jasných kritérií jednostranně měnit výši úhrady zdravotnických prostředků, se nadto dotýká i jejich práva na rovné zacházení a práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, neboť změna podmínek a rozsahu hrazení zdravotní péče znamená změnu podmínek pro podnikání v této oblasti.

16. O tom, že stanovení úhrady zdravotnického prostředku podle § 15 odst. 11 a 12 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 298/2011 Sb., ze strany zdravotní pojišťovny by mělo mít povahu správního rozhodování, má svědčit i srovnání této činnosti s oprávněním Státního ústavu pro kontrolu léčiv v procesu stanovení výše úhrady léčivých přípravků podle části šesté tohoto zákona, u něhož tato povaha není sporná [srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 30. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 42/10 (v SbNU nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>)]. V obou případech se stanovuje výše úhrady referencí k určitému produktu. U léčivých přípravků se pro skupinu zaměnitelných přípravků stanovuje tzv. základní úhrada, která vychází ze zákonem upraveného postupu zjišťování ceny referenčního přípravku (§ 39c zákona o veřejném zdravotním pojištění). Referenční přípravek je ve své podstatě právě „nejméně ekonomicky náročnou variantou“ mezi terapeuticky zásadně zaměnitelnými přípravky. Podle této ceny pak Státní ústav pro kontrolu léčiv nastavuje úhradu pro jednotlivé léčivé přípravky, obdobně jako by z „ekonomicky nejmeně náročné varianty“ měla zdravotní pojišťovna odvozovat úhradu ostatních zaměnitelných zdravotnických prostředků.

17. Navrhovatel nijak nezpochybňuje samotné řešení, podle něhož se výše úhrad odvozuje od jakési základní varianty, takovéto řešení však může obstát jen za předpokladu, že bude stanoven přezkoumatelný proces určení, které provedení je onou základní variantou a které již tuto variantu přesahuje. V této souvislosti upozorňuje, že nedostatečná kontrola může ve svém důsledku znamenat plýtvání veřejnými prostředky, a mít tak za následek nejen porušování základních práv, ale také nezajištění jiného legitimního cíle napadených ustanovení, kterým je zajištění stability a udržitelnosti nákladů veřejného zdravotního pojištění. Závěrem navrhovatel dodává, že o svévoli při současném postupu zdravotních pojišťoven má mít vědomost i Ministerstvo zdravotnictví, které na ni výslovně upozorňovalo v důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotnických prostředcích (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017, sněmovní tisk 88/0; dále též jen „sněmovní tisk 88/0“).

18. K podpoře své argumentace připojil navrhovatel několik dokumentů, jež mají osvědčit jím tvrzené skutečnosti. Jde především o číselník (úhradový katalog) zdravotnických prostředků Všeobecné zdravotní pojišťovny a metodiku k němu, jakož i o informaci o náležitostech žádosti o zařazení zdravotnického prostředku a provádění změn v uvedeném číselníku, veřejnou výzvu Všeobecné zdravotní pojišťovny a ostatních zdravotních pojišťoven z 18. září 2013, aby výrobci a dodavatelé zdravotnických prostředků zaslali žádost o setrvání zdravotnických prostředků v uvedeném číselníku, a stanovisko Ministerstva zdravotnictví k vyřazení podložek pro inkontinentní pacienty z úhrad.

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

19. Ústavní soud podle § 69 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal návrh komorám Parlamentu jako účastníkům řízení a dále vládě a veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

III./a Vyjádření komor Parlamentu

20. Poslanecká sněmovna i Senát ve svých vyjádřeních z 25. února 2015 a 24. února 2015, podepsaných předsedy jednotlivých komor Janem Hamáčkem a Milanem Štěchem, shrnuly průběhy legislativních procesů, v jejichž rámci byly projednány a schváleny zákony č. 298/2011 Sb. a č. 369/2011 Sb.

III./b Vyjádření vlády

21. Dne 25. února 2015 obdržel Ústavní soud v zákonem předepsané lhůtě vyrozumění vlády o vstupu do řízení, o němž vláda rozhodla usnesením č. 140 ze dne 23. února 2015. V něm pověřila ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, aby ve spolupráci s ministrem zdravotnictví vypracoval a zaslal vyjádření k návrhu Ústavnímu soudu. Současně pověřila ministra zdravotnictví zastupováním vlády v tomto řízení před Ústavním soudem.

22. Z vyjádření vlády ze dne 23. března 2015, podepsaného ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Mgr. Jiřím Dienstbierem, vyplývá, že napadená zákonná úprava představuje legitimní zákonnou regulaci předmětných právních vztahů. Tato úprava reaguje na omezený objem finančních prostředků veřejného zdravotního pojištění, potřebu zajištění jeho funkčnosti a vyloučení rizika jeho kolapsu, ke kterému by její absence mohla vést. Navrhovatel navíc nijak nepochybně použítí pojmu „provedení ekonomicky nejméně náročné“ v § 15 odst. 4 a 5 a § 30 odst. 2

zákona o veřejném zdravotním pojištění, ačkoliv jím uvedené důvody se nezbytně musí vztahovat i na tato ustanovení.

23. K jednotlivým námitkám navrhovatele vláda podotýká, že v napadených ustanoveních nespátřuje nesoulad s právem vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny ani právem podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Zjištění ceny zdravotnického prostředku cestou průzkumu trhu není nikterak ne-transparentním postupem a může být realizováno každým dodavatelem zdravotnických prostředků. Každý si tak může zjistit ty samé skutečnosti, jež byly nebo budou zjištěny zdravotními pojišťovnami při uskutečňování stejného procesu, a těmto zjištěním pak přizpůsobit svou případnou obchodní strategii. Napadená právní úprava nebrání dodavatelům zdravotnických prostředků podnikat v této oblasti. Jejím cílem je pouze udržení celého systému veřejného zdravotního pojištění, jenž by mohl být neodvodněnými a nepřiměřenými úhradami vyčerpán a přiveden do kolapsu, což by bylo porušením čl. 31 Listiny, který s jeho existencí výslovně počítá. Zákon o veřejném zdravotním pojištění vytváří předpoklady pro realizaci tohoto práva.

24. Kritika napadených ustanovení z hlediska práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny je pak podle názoru vlády spíše podnětem pro případné legislativní návrhy v rámci řádného legislativního procesu. Domněnka, že pacient nebude iniciovat soudní spor vzhledem k jeho finanční a odborné motivaci, je lichá, neboť předpokládá nulový zájem pacienta o ochranu jeho práv. Jde o pouhou hypotézu, která nemá v návrhu jakýkoliv podklad. Nadto vláda uvádí, že vydávání tzv. číselníků zdravotnických prostředků není postupem ve správním řízení. Nevydávají se zde rozhodnutí, nemění se, neruší ani nezakládají práva jmenovitě určené osoby. Takto provedené stanovení úhrady zdravotnického prostředku nemůže vést k porušení uvedeného práva, protože nemá povahu procesního rozhodování.

25. K namítanému porušení čl. 11 a 13 Evropské sociální charty vláda dodává, že v rámci právními předpisy nastaveného systému pro fungování zdravotní péče, vědy, vývoje a výzkumu v oblasti medicíny jsou prostřednictvím poskytovatelů zdravotních služeb všem osobám poskytovány různé druhy a formy zdravotní péče tak, jak je potřeba dle jejich individuálního stavu. Stejně tak jsou jim v případě potřeby zajištěny i zdravotnické prostředky.

26. Závěrem svého vyjádření vláda shrnuje, že návrh na zrušení napadené právní úpravy není důvodný a měl by být zamítnut. Pro případ, že by Ústavní soud dospěl k odlišnému závěru, vláda navrhuje, aby k jejímu zrušení přistoupil s odkladem vykonatelnosti po dobu nejméně 12 měsíců. Jejím okamžitým zrušením by totiž došlo ke skokovému nárůstu úhrady za zmíněné zdravotnické prostředky, což by mohlo ohrozit finanční udržitelnost systému veřejného zdravotního pojištění.

III./c Sdělení veřejné ochránkyně práv

27. Veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., dopisem ze dne 3. února 2015 Ústavnímu soudu sdělila, že nevyužívá svého práva vstoupit do tohoto řízení.

III./d Replika navrhovatele

28. Uvedená vyjádření byla zaslána navrhovateli, který na ně reagoval replikou ze dne 23. dubna 2015. Ani navrhovatel nepovažuje za sporné, že systém úhrady zdravotnických prostředků by měl být nastaven tak, aby dokázal reagovat na případné změny na trhu. Libověle zdravotních pojišťoven při stanovení konkrétní úhrady produktu bez jakéhokoliv transparentního procesu ovšem rozhodně není akceptovatelným mechanismem, jak tohoto cíle v právním státě dosáhnout. Potřebné regulační mechanismy je možné (ba dokonce nezbytné) nastavit způsobem, který bude zajišťovat transparentní, férové a objektivní stanovení výše úhrady ze zdravotního pojištění pro všechny dotčené subjekty.

29. Zájem na ekonomické rovnováze a udržitelnosti systému zdravotního pojištění je podle navrhovatele jistě žádoucí, to však neznamená, že lze odhlédnout od ostatních ústavněprávních principů a garancí. Nesmí se stát jediným kritériem pro rozhodování o tom, v jaké míře a jaké zdravotnické prostředky hradit. Přenesením veškeré odpovědnosti za nastavení konkrétní výše úhrady na zdravotní pojišťovny, jejichž přirozeným zájmem je minimalizace nákladů systému zdravotního pojištění, aniž by byla nastavena pravidla a kontrolní mechanismy, dochází právě k takovéto nerovnováze, která spěje v konečném důsledku k faktickému omezení rozsahu hrazených zdravotnických prostředků a nedostupnosti jednotlivých produktů na trhu.

30. Co se týče neurčitosti užití pojmu „provedení ekonomicky nejméně náročné“, návrh se zabývá pouze právní úpravou úhrady zdravotnických prostředků v § 15 odst. 11 a 12 zákona o veřejném zdravotním pojištění a oddílu C jeho přílohy č. 3, což nevylučuje, že i jiná ustanovení tohoto zákona, která užívají tento pojem, mohou být protiústavní. Cílem návrhu nebylo „nychytat“ všechna tato ustanovení. Poukaz na ně není z hlediska posouzení jeho důvodnosti vůbec relevantní.

31. Ve vztahu k tvrzení vlády o transparentním procesu zjištění ekonomicky nejméně náročného provedení, jakož i možnosti každého dotčeného subjektu učinit sám průzkum trhu navrhovatel odkazuje na argumentaci ve svém návrhu. Opětovně připomíná, že bez znalosti číselníku nelze výši úhrady zdravotnického prostředku zjistit. Jejich stanovení je fakticky v rukou zdravotních pojišťoven. Nebude-li zdravotnický prostředek zařazen do číselníku zdravotní pojišťovny, pak se ani pacient, ani předepisující lékař o hrazení takového produktu vůbec nedozví. Ani po

jednom z nich přitom nelze požadovat, aby aktuálně sledoval potenciální nabídku zdravotnických prostředků a zkoumal, jaké další zdravotnické prostředky z těch, jež nejsou zařazeny do číselníku, by ještě měly být podle zákona hrazeny. Takovýto zdravotnický prostředek by navíc ani nemohl být předepsán, protože by to bylo v rozporu s právní úpravou i se smluvními závazky poskytovatele vůči zdravotní pojišťovně. I kdyby však v číselníku tento prostředek zapsán byl, nemá pojišťovně žádnou možnost ověřit si, zda by daný zdravotnický prostředek mohl (měl) být hrazen ve vyšší výši. Tím se pacientovi skrze číselník limituje variabilita nabízených hrazených zdravotních služeb, aniž by existoval mechanismus, jak tomuto vyprazdňování jeho práva na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění zabránit.

32. Navrhovatel formuloval svůj návrh tak, že zajišťuje bezproblémové fungování úhradového systému poukazovaných zdravotnických prostředků i bez odkladu vykonatelnosti případného vyhovujícího nálezu. Zrušením napadených ustanovení bude odstraněna pouze pravomoc zdravotních pojišťoven stanovovat úhradu zdravotnických prostředků, nikoliv maximální limity úhrad stanovené v zákoně. Případný závěr o vhodnosti odkladu vykonatelnosti bude navrhovatel nicméně respektovat.

III./e Vyjádření Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky

33. V průběhu řízení dále Ústavní soud obdržel nevyžádané vyjádření Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 18. června 2015, podepsané jejím ředitelem Ing. Zdeňkem Kabátkem. Uvádí se v něm, že zdravotnické prostředky představují jednu ze dvou základních komodit používaných při poskytování zdravotní péče. S ohledem na skutečnost, že velká část z nich je plně či částečně hrazena z prostředků veřejného zdravotního pojištění, představuje jejich úprava jeden ze zvlášť důležitých prvků systému veřejného zdravotního pojištění. Pokud by se výše úhrady neodvívěla od zdravotnického prostředku v „provedení nejméně ekonomicky náročném“, mělo by to za následek podstatné navýšení výdajů. Například ve vztahu k celkovým nákladům této pojišťovny za zdravotnické prostředky v roce 2014, činícím přibližně 11,163 mld. Kč, by tato změna znamenala navýšení uvedené částky o 24 %, tedy přibližně 2,7 mld. Kč. Tyto údaje jednoznačně prokazují, že předmětné omezení výrazně brání destabilizaci v oblasti úhrad zdravotnických prostředků.

34. Při zjišťování zdravotnického prostředku v „provedení nejméně ekonomicky náročném“ je třeba vždy zohlednit nejen finanční a ekonomické hledisko, ale rovněž zdravotní stav pacienta, nutnost užití zdravotnických prostředků v daném čase a jejich dostupnost. Volná hospodářská soutěž v oblasti zdravotnických prostředků je limitována minimálně dvěma specifiky. Zaprvé se jedná o zboží, které nemá reálný ekvivalent a jeho

spotřebu nelze vynechat či odložit. Druhým specifickým je úhrada z veřejného zdravotního pojištění. Žádný výrobce či dodavatel, který disponuje plně hrazeným zdravotnickým prostředkem, není nikterak motivován, aby snižoval konečné ceny, neboť v tomto případě by se zcela zbytečně obíral o garantovaný zisk. Snižováním by nezískal žádnou konkurenční výhodu. Z pohledu pacienta by byl daný produkt stále za stejnou cenu. Není proto racionální fixovat výši úhrady přímo v zákoně.

35. Napadená právní úprava je podle zdravotní pojišťovny dostatečně určitá. Zatímco uvádění léčivých přípravků do oběhu podléhá registraci postupem podle zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů, a v případě každého z nich je o tom vydán individuální správní akt, u zdravotnických prostředků žádný takovýto postup neexistuje. Zákon o zdravotnických prostředcích podřazuje jejich užívání obecnému režimu stanovenému zákonem č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V případě zdravotnických prostředků proto nelze přistupovat analogicky k závěrům vyjádřeným v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/05.

36. Ve vztahu k vydávání číselníků zdravotní pojišťovna uvedla, že jejich vydávání, k němuž dochází vždy s účinností k 1. lednu, 1. dubnu, 1. červenci a 1. říjnu, zcela jistě nemá povahu správního řízení. Vydáváním číselníků se nezakládají, nemění ani neruší práva třetích osob. Jedná se pouze o určitou metodu, na jejímž základě je posuzována úhrada zdravotnických prostředků, která má mimo jiné zajistit přizpůsobení se aktuálnímu vývoji. Jinak by systém zdravotní péče a jeho financování nemohly fungovat. Dále nelze přehlédnout, že zákon o zdravotnických prostředcích s sebou přinesl výrazné změny právní úpravy zdravotnických prostředků, včetně jejich definice, klasifikace, klinického hodnocení a hodnocení funkční způsobilosti, distribuce a prodeje. Zásadním krokem k odstranění všech duplicitních a neefektivních forem regulace a jejich nahrazení novým přehledným systémem pravidel nakládání se zdravotnickými prostředky má být Registr zdravotnických prostředků spravovaný Státním ústavem pro kontrolu léčiv.

37. Ztotožnit se nakonec nelze ani s tvrzením o nemožnosti soudní ochrany proti jednání zdravotních pojišťoven. Navrhovatel zcela opomíjí možnost, kterou všechny dotčené subjekty využít naopak mohou. Pokud by totiž zdravotní pojišťovny porušily rovnost soutěžitelů, zcela jasně by se dostupily nekalé soutěže ve smyslu § 2976 odst. 1 občanského zákoníku. V takovém případě by se tak bylo možné žalobou domáhat toho, aby se příslušná zdravotní pojišťovna nekalé soutěže zdržela nebo aby odstranila závadný stav, a bylo by po ní možné požadovat přiměřené zadostiučinění, náhradu škody nebo případné vydání bezdůvodného obohacení.

38. Přestože Všeobecná zdravotní pojišťovna nemá postavení účastníka ani vedlejšího účastníka řízení, Ústavní soud její vyjádření vzal na vědomí a zaslal navrhovateli pro případ, že by na ně chtěl reagovat. Těto možnosti navrhovatel nevyužil.

III./f Doplnující vyjádření navrhovatele

39. V návaznosti na nařízení ústního jednání obdržel Ústavní soud dne 6. dubna 2017 další vyjádření navrhovatele, v němž byla doplněna jeho argumentace a uplatněny návrhy na provedení důkazů, včetně výslechu svědků. Toto vyjádření bylo k výzvě Ústavního soudu doplněno podáním ze dne 2. května 2017.

40. Navrhovatel podrobně shrnul postup, který po dodavatelích vyžaduje Všeobecná zdravotní pojišťovna pro zařazení zdravotnických prostředků do úhradového katalogu. Mimo jiné musí být žádost podána ve stanoveném termínu a splňovat zdravotní pojišťovnou předepsané náležitosti, které ovšem nemají žádnou oporu v platných právních předpisech a v některých případech dokonce postrádají význam z hlediska stanovení úhrad. Jako příklad uvedl povinnost předložit „seznam kódů ZP z Úhradového katalogu VZP-ZP se srovnatelným terapeutickým efektem, pokud jsou již zařazeny v Úhradovém katalogu VZP-ZP“, nebo „písemné potvrzení od zahraničního plátce zdravotní péče či potvrzení státní autority stanovující úhradu každého ZP uvedeného v žádosti alespoň ze dvou členských států Evropské unie, s výjimkou Bulharska, České republiky, Estonska, Lucemburska, Německa, Rakouska, Rumunska, Kypru a Malty, prokazující výši úhrady/ceny předmětných ZP v těchto zemích – český úředně ověřený překlad“. Nedodržení těchto náležitostí, jež jsou posuzovány velmi netransparentním způsobem, má za následek nepostoupení žádosti k vlastnímu posouzení z důvodu její nekompletnosti, což ve výsledku znamená nezařazení do číselníku. Žadatel je tak odkázán na případné opakované podání žádosti v dalším termínu pro podávání žádostí (tj. zhruba za půl roku). Všeobecná zdravotní pojišťovna ve svých přípisech, kterými oznamuje nesplnění formálních náležitostí, navíc konstruuje jakousi fikci, podle níž žadatel vyzvednutím složky se žádostí stvrzuje souhlasné stanovisko s vysloveným závěrem.

41. Jestliže žádost o zařazení zdravotnických prostředků do číselníku obstojí co do uvedených formálních požadavků, postupuje do dalšího kola, kde je formou schvalovacího procesu hodnocena „ekonomická náročnost“ zdravotnických prostředků. Pravidla tohoto hodnocení nejsou známa nikomu ze zúčastněných kromě Všeobecné zdravotní pojišťovny. Pouze ze stávající praxe lze vysledovat některé jeho stěžejní principy. Žadatel tak podává žádost o úhradu s požadovanou cenou, přičemž výši úhrady si nastaví zdravotní pojišťovna sama. „Průzkum trhu“ se fakticky redukuje

na pouhé porovnání ceny zdravotnického prostředku, jehož se týká daná žádost, vůči srovnatelným zdravotnickým prostředkům, které již jsou v číselníku zařazeny. Dojde-li zdravotní pojišťovna k závěru, že číselník již obsahuje levnější variantu, vyzývá žadatele k předložení nového cenového návrhu. Bez úpravy ceny přitom zdravotnický prostředek není jako příliš drahý do číselníku vůbec zařazen. Navrhovatel nenachází v zákoně žádná oprávnění zdravotní pojišťovny, které by jí umožňovalo požadovat po žadateli snížení ceny či vyřadit zdravotnický prostředek z možnosti úhrady.

42. Jak již bylo uvedeno, podle navrhovatele není vůbec zřejmé, které zdravotnické prostředky jsou při hledání „provedení nejméně ekonomicky náročného“ porovnávány, resp. které jsou považovány za mající srovnatelný terapeutický účinek. Dostupné informace naznačují, že Všeobecná zdravotní pojišťovna při úhradách zdravotnických prostředků zcela rezignuje na kritérium „míry a závažnosti zdravotního postižení“. Ke specifickým (tedy kvalitativně lepším) terapeutickým vlastnostem zdravotnického prostředku, ohledně kterého je žádáno o zařazení do číselníku, není obvykle vůbec přihlédnuto.

43. Navrhovatel upozorňuje, že v dotčených kruzích jsou již notorietau náhlé a zcela autonomní zásahy Všeobecné zdravotní pojišťovny do číselníků. V posledních letech slouží k rozřídění zdravotnických prostředků pro účely stanovování úhrad z veřejného zdravotního pojištění tzv. kategorizační strom. Vzniku v něm obsažené kategorizace, která v sobě zahrnuje i určité posouzení terapeutické zaměnitelnosti, nepředcházela žádná širší diskuse. Naopak se proti němu ohradila odborná veřejnost i Ministerstvo zdravotnictví. Podklady pro uvedenou kategorizaci museli jednotliví výrobci dodat Všeobecné zdravotní pojišťovně do května 2014, neboť v opačném případě by je vyřadila z nejbližšího číselníku. Na podzim roku 2016 pak byl bez jakékoliv konzultace zaveden nový kategorizační strom a v jeho rámci stanovena nejméně ekonomicky náročná varianta. Tato změna kategorizace vedla například k tomu, že místo původních 15 kategorií pro absorpční inkontinenční zdravotnické prostředky jich bylo nově nastaveno až 124. Nově jsou již plně hrazeny jen některé z těchto prostředků (nejméně třetina z každé kategorie), zatímco ostatní nanejvýš ve výši 75 % ceny. Vznikla tak doplatková povinnost, která nemá jakýkoliv zákonný základ, naprosto zásadním způsobem však ovlivňuje jednotlivé subjekty trhu a úroveň zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění. S přihlédnutím ke kritice odborných společností je přitom přinejmenším pochybný i odborný základ tohoto postupu.

44. Za účelem prokázání svých tvrzení navrhl navrhovatel provedení 24 listinných důkazů, zahrnujících důvodovou zprávu k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotnických prostředcích (sněmovní tisk 88/0), aktuální úhradový katalog

Všeobecné zdravotní pojišťovny, podklady pro zařazení zdravotnických prostředků a provádění změn v tomto úhradovém katalogu a další listiny obsahující zejména vyjádření či korespondenci, jež dokládá stávající praxi zdravotních pojišťoven při stanovení výše úhrady zdravotnických prostředků. Navrhovatel dále navrhl provést výslech JUDr. Jakuba Krále, Ph.D., nezávislého odborníka na problematiku farmaceutického práva, a to zejména k objasnění důvodů, které vedly k přípravě uvedeného návrhu zákona. Kromě toho navrhl výslech zástupců dodavatelů, konkrétně Ing. Stanislava Jančíka, zástupce společnosti HARTMANN – RICO, a. s., Mgr. Moniky Hradecké, zástupkyně společnosti SCA Hygiene Products, s. r. o., Mgr. Stanislava Šuláka, zástupce společnosti Mölnlycke Health Care, s. r. o., Petra Vaška, zástupce společnosti Edwards Lifesciences AG, organizační složka, a Ing. Miroslava Vázlera, zástupce společnosti Kimberly–Clark, s. r. o. Jejich svědectví měla na popisu konkrétních případů poskytnout praktický obraz diskutované problematiky.

IV. Ústní jednání

45. Ústavní soud nařídil podle § 44 zákona o Ústavním soudu ústní jednání za účelem dalšího objasnění věci. Ústní jednání se konalo dne 10. května 2017 za účasti právního zástupce navrhovatele, jímž byl na základě substituční plné moci JUDr. Jakub Kadlec, advokát, se sídlem Praha 3, Lucemburská 1569/47, a za přítomnosti senátorů MUDr. Aleny Dernerové, Mgr. Zdeňky Hamoušové, Boženy Sekaninové a prof. MUDr. Jana Žaloudíka, CSc. Zástupci Poslanecké sněmovny, Senátu a vlády se ústního jednání nezúčastnili. Nepřítomný zástupce vlády, ministr zdravotnictví, sice pověřil svým zastupováním náměstka JUDr. Radka Policara, učinil tak ovšem mimo rámec svého vlastního pověření zastupovat vládu, jež vyplývá z příslušného usnesení vlády. Z tohoto důvodu nepovažoval Ústavní soud přítomného náměstka ministra zdravotnictví za zástupce vedlejší účastnice řízení.

46. K ústnímu jednání Ústavní soud předvolal jako svědky Všeobecnou zdravotní pojišťovnu České republiky, Svaz zdravotních pojišťoven České republiky, Českou asociaci dodavatelů zdravotnických prostředků, Asociaci výrobců a dodavatelů zdravotnických prostředků, Českou lékařskou společnost Jana Evangelisty Purkyně, z. s., Českou společnost pro ortopedii a traumatologii pohybového ústrojí a Národní radu osob se zdravotním postižením České republiky, z. s. Každý z těchto subjektů měl zajistit, aby se za něj ústního jednání zúčastnil informovaný zástupce, který prokáže své oprávnění jednat jeho jménem a bude schopen podat svědectví ohledně stávající praxe zdravotních pojišťoven při zjišťování výše úhrady zdravotnických prostředků podle napadených ustanovení.

IV./a Výsledky svědků

47. MUDr. JUDr. Petr Honěk, náměstek ředitele Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky pro zdravotní péči, vypověděl, že celkové výdaje jím zastupované zdravotní pojišťovny na zdravotnické prostředky se pohybují přibližně na úrovni 12 mld. Kč ročně. Z této částky činí zdravotnické prostředky na poukaz necelých 5 mld. Kč, zbylý objem přibližně 7 mld. Kč tvoří tzv. zvlášť účtované materiály, tedy materiály účtované při poskytování lůžkové nebo ambulantní zdravotní péče. Výdaje na zdravotnické prostředky, jež jsou podle § 15 odst. 12 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 298/2011 Sb., hrazeny nanejvýš ve výši 75% ceny, činí přibližně 188 mil. Kč ročně. Ve srovnání s celkovým objemem úhrad jde o relativně marginální část. Přestože zdravotní pojišťovna nemá povědomost o tom, jaká je celková výše doplatků hrazených pojištěnci, lze předpokládat, že s ohledem na celou řadu variant plně hrazených zdravotnických prostředků nejsou tyto doplatky nijak zásadní. Okamžité vyhovění návrhu na zrušení napadených ustanovení by mělo za následek navýšení výdajů o částku přibližně 2 mld. Kč ročně.

48. Ke zjišťování zdravotnického prostředku v „provedení nejméně ekonomicky náročném, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení“ svědek poznamenal, že hodnocení takto vymezených zákonných kritérií je prakticky velmi obtížné. Zdravotnické prostředky jsou zařazovány do skupin podle toho, zda plní stejný účel z hlediska určitého postižení, přičemž z této skupiny je pak vybírána „ekonomicky nejméně náročná varianta“. Naplnění kritéria „míry a závažnosti zdravotního postižení“ je pak zajištěno tím, že existuje široká míra veškerých myslitelných variant či podvariant zdravotnických prostředků, jež jsou plně hrazeny. Jako příklad svědek uvádí inkontinenční prostředky, u nichž se plně nehradí jen jeden typ plen, mající určitou savost, nýbrž několik různých typů plen. Výběrem některé z plně hrazených variant lze zohlednit konkrétní postižení každého jednotlivého pojištěnce. Možnost, že by se výše jeho nároku zjišťovala teprve dodatečně, je naopak jen stěží proveditelná. K rozdělení zdravotnických prostředků do jednotlivých skupin dochází na základě diskuse s odbornými společnostmi. Všeobecná zdravotní pojišťovna je v úzkém kontaktu s řadou z nich, například kardiologickou, urologickou, ortopedickou či diabetologickou. Kromě jiného s nimi bývá konzultována unikátnost určitého zdravotnického prostředku.

49. Samotný „průzkum trhu“ je podle svědka realizován na základě údajů z výkaznictví, které má zdravotní pojišťovna od jednotlivých zdravotnických zařízení. Na základě těchto údajů, které vypovídají o faktické úhradě, dochází ke kontrole cen jednou za čtvrtrok. Ke změně úhrady nicméně dochází pouze v případě, že je zjištěn výrazný rozdíl mezi cenami

uvedenými v úhradovém katalogu a vykázanými cenami. Dále slouží k „průzkumu trhu“ srovnání s cenami zahraničními, což má obzvlášť význam u nových zdravotnických prostředků. Případné nesrovnatelnosti v cenách vykazovaných zdravotnickými zařízeními jsou jen velmi obtížně kontrolovatelné. Pro praktickou kontrolu chybí zdravotním pojišťovnam potřebné kompetence, například možnost nahlédnout do účetnictví.

50. Svědek uznává, že právní úprava úhrady zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění je velmi kusá. Všeobecná zdravotní pojišťovna vydala metodiku pro zařazení zdravotnických prostředků a provádění změn v úhradovém katalogu právě za tím účelem, aby byl proces zjišťování těchto úhrad co nejvíce transparentní. Jde o určitý technický nástroj sloužící naplňování zákonného nároku pojištěnce. Pro zařazení zdravotnického prostředku se vyžaduje například prohlášení o shodě, informace o distributorovi, návod k použití, vymezení účelu. Vyžadované podklady mají zamezit tomu, aby byl z veřejného zdravotního pojištění hrazen zdravotnický prostředek, jenž by se posléze ukázal být neúčinným či nebezpečným. Jejich prostřednictvím má být prokázána medicínská účinnost zdravotnického prostředku, kterou zdravotní pojišťovna není schopna z kapacitních důvodů zjišťovat sama. Dodání potřebných podkladů je proto v zájmu žadatele. V žádosti musí být rovněž uvedeno, zda již existuje obdobný zdravotnický prostředek, nebo zda se týká zdravotnického prostředku zcela nového, a návrh ceny, která je pak konfrontována s cenou jiných zdravotnických prostředků, které již byly do úhradového katalogu zařazeny. Vysoká cena snižuje šance na zařazení zdravotnického prostředku do číselníku. Zákonný důvod nezařazení spatřuje svědek právě v zákoněm požadavku na „provedení nejméně ekonomicky náročné“. Dlouhodobé zařazování zdravotnických prostředků s vyšší cenou by se v konečném důsledku mohlo projevit zvýšením cenové hladiny, která je potřebná pro úhradu, jakož i možným nárůstem cen.

51. V uvedených požadavcích svědek nespatřuje žádnou nepropustnou hráz, jež by bránila vstupu nových zdravotnických prostředků na trh. V roce 2016 bylo vyřazeno asi 7% žádostí z důvodu administrativních vad (typicky absence návodu nebo prohlášení o shodě) a asi u 20% došlo k nezařazení do číselníku z důvodu výrazné diskrepance mezi cenou nového zdravotnického prostředku a cenou jiných srovnatelných zdravotnických prostředků. Nový zdravotnický prostředek se přitom nijak zvlášť neodlišoval ani neumožňoval naplnit nějaký speciální nárok určité skupiny pojištěnců, který by stávajícím úhradovým katalogem nebyl pokryt. Požadavek, aby žadatelé předložili písemné potvrzení od zahraničního plátce zdravotní péče či potvrzení státní autority stanovující úhradu každého zdravotnického prostředku uvedeného v žádosti alespoň ze dvou vybraných členských států Evropské unie, je vlastně jakousi analogií práva s částí šestou

zákona o veřejném zdravotním pojištění, která se týká úhrady léčivých přípravků. Zdravotní pojišťovně tento požadavek umožňuje mít přehled o cenách zdravotnických prostředků v zahraničí. Omezení srovnání jen na některé země Evropské unie vychází z toho, že srovnávány by měly být jen země s obdobnou ekonomickou výkonností, případně s obdobnou velikostí. Ze srovnání byly vyloučeny i země, u nichž neexistují ucelené databáze zdravotnických prostředků. Platí nicméně, že nevyhovění žádosti z důvodu nesplnění tohoto požadavku je zcela výjimečné. Zdravotní pojišťovna navíc akceptuje i čestná prohlášení žadatelů, že jeho splnění nejsou schopni. Problémy nelze předpokládat ani v souvislosti s povinností předložit seznam kódů zdravotnických prostředků se srovnatelným terapeutickým efektem.

52. K zařazování do úhradového katalogu dochází celkem čtyřikrát ročně; u konkrétní kategorie zdravotnických prostředků je to ale pouze dvakrát ročně. Jednotlivé lhůty pro podání žádosti jsou stanoveny s ohledem na administrativní náročnost procesu. Jestliže by se ale objevil nějaký zcela unikátní zdravotnický prostředek, Všeobecná zdravotní pojišťovna by podle svědka nepochybně byla schopna na základě svých interních předpisů reagovat a uspíšit jeho zařazení, jakož i s ním spojenou možnost faktické úhrady. Délka procesu zařazování, která činí přibližně půl roku či rok, je srovnatelná s jinými zeměmi západní Evropy, snad s výjimkou Německa, kde je tento proces díky velmi výkonné ekonomice a bohatému systému zdravotního pojištění výrazně rychlejší. O zařazení zdravotnického prostředku je rozhodováno na úseku zdravotní péče, kromě náměstka musí tzv. krycí list podepsat ještě další čtyři osoby a stvrdit tak jeho správnost. Nejde o postup podle správního řádu, takže neúspěšný žadatel může podat žádost znovu. Vyloučena není ani možnost obrátit se na soud, doposud však soudy žádné takovéto žalobě nevyhověly. O nevyhovění žádosti je žadatel standardně vyzooměn písemnou formou. Výjimečně si pojištěnci nárokuji úhradu některých zdravotnických prostředků přímo.

53. Mgr. Václav Krása, předseda Národní rady osob se zdravotním postižením České republiky, z. s., úvodem poznamenal, že jím zastupované sdružení sdružuje 98 organizací s přímým členstvím a 7 nebo 8 organizací s přidruženým členstvím. V podstatě jsou v něm sdruženy všechny skupiny osob se zdravotním postižením, kromě jiného osoby s mentálním postižením, tělesným postižením, s roztroušenou sklerózou či různými neurologickými poruchami. Při rozhodování o úhradách zdravotnických prostředků má rozhodující slovo Všeobecná zdravotní pojišťovna. Jednotliví výrobci z důvodu určité strategie (aby nedávali konkurenci informace) nedeklarují předem ceny výrobků, v důsledku čehož si je tato zdravotní pojišťovna zjišťuje sama, přes své kontakty, kromě jiného od výrobců či dodavatelů. Zjišťování cen na trzích v jiných evropských zemích, k němuž dochází, je

problematické, protože vychází z prostředí a souvislostí, které v České republice zdaleka nemusí být relevantní. Tyto trhy se mohou lišit co do velikosti, v důsledku čehož na nich při větší spotřebě zdravotnických prostředků mohou být uplatňovány různé množstevní slevy. Zároveň na ně mají vliv tamní systémy zdravotní politiky, resp. systémy místních zdravotních pojišťoven. Z těchto důvodů cena vycházející z uvedených údajů nemusí být stanovena dobře.

54. Za nejvíce problematický považuje svědek dopad současného systému úhrad zdravotnických prostředků na konkrétní pacienty. Určení „ekonomicky nejméně náročné varianty“ zdravotnického prostředku závisí často na kvalitě lékařem vystaveného předpisu, a to především pokud jde o tu jeho část, v níž je zdůvodněna potřeba zdravotní kompenzace právě předepsaným zdravotnickým prostředkem. Zde mohou být významné i velmi drobné nuance. Svědek se domnívá, že naprostá většina lékařů nedokáže dobře zdůvodnit poskytnutí dražšího provedení zdravotnického prostředku, který nejlépe kompenzuje zdravotní stav pojištěnce, včetně všech jeho přidružených zdravotních komplikací. Jako důvod uvedou například sociální důvody, které však z hlediska zákona o veřejném zdravotním pojištění nejsou relevantní a zdravotní pojišťovna k nim nemůže přihlížet. Výsledkem nekvalitně vyplněného předpisu je, že zdravotní pojišťovna schválí úhradu zcela jiného zdravotnického prostředku stejné kategorie, který je mnohem levnější. Tato varianta, která představuje „provedení nejméně ekonomicky náročné“, je ale srovnatelná jen na první pohled, neboť ve skutečnosti neodpovídá všem potřebám pojištěnce. Pojištěnec se tím dostává do pastí. Mnohé ze zdravotnických prostředků jsou schvalovány na tzv. směrnou užitnou dobu, v jejímž průběhu je – s výjimkou dramatické změny zdravotního stavu, která ovšem v drtivé většině případů nenastává – prakticky nemožné zdravotnický prostředek změnit a dostat nový rovněž hrazený z veřejného zdravotního pojištění.

55. Stávající zákonná úprava vede podle svědka k excesům, přičemž řešením by mohla být její změna. V této souvislosti poukázal na případy, kdy pojištěncům, jimž byla předepsána tzv. polohovací postel, zdravotní pojišťovna nepřiznává nárok na invalidní vozík. Svědek potvrdil, že jím zastupované sdružení jedná za účelem odstranění takovychto excesů se zdravotními pojišťovnami, Všeobecná zdravotní pojišťovna je přitom při těchto jednáních většinou vstřícná. Jinak toto sdružení není do rozhodování o výši úhrad nijak zapojováno.

56. Ing. Jan Beneš, předseda komise pro zdravotnické prostředky Svazu zdravotních pojišťoven České republiky, uvedl, že zaměstnanecké zdravotní pojišťovny přebírají do svého společného číselníku, vydávaného jím zastupovaným svazem, položky z úhradového katalogu Všeobecné zdravotní pojišťovny. Tento postup byl dohodnut již v roce 1992 a má zamezit

komplikacím, jež by nastaly v případě existence dvou různých číselníků. Nad rámec úhradového katalogu však mohou být do číselníku Svazu zdravotních pojišťoven doplněny i další zdravotnické prostředky, k čemuž dochází zejména za účelem jejich rychlejší dostupnosti. Týká se to asi 250 položek, což při celkovém počtu kolem 12 000 položek představuje relativně marginální část. Tyto odlišné položky jsou uvedeny v tzv. rozdílovém číselníku. Naopak nenastává situace, že by určitý zdravotnický prostředek byl uveden jen v úhradovém katalogu Všeobecné zdravotní pojišťovny. V některých případech, přibližně u 0,5% položek, může existovat drobný rozdíl co do výše úhrady.

57. Jak dále vyplynulo z výslechu svědka, Svaz zdravotních pojišťoven má na svých webových stránkách sepsanou metodiku, podle níž lze postupovat při zařazení nového zdravotnického prostředku do jeho číselníku. Ve srovnání s úhradovým katalogem nejsou stanoveny žádné termíny či lhůty k podání; žádost je možné podat kdykoliv. Menší je i počet vyžadovaných podkladů. Postačí deklarování označení CE, resp. prohlášení o shodě, návod k použití a údaje o ceně a navrhované výši úhrady. Je-li žádosti vyhověno, k zařazení dojde při aktualizaci číselníku, k níž dochází zpravidla jednou měsíčně. O zařazení rozhoduje komise, jejímž členy jsou kromě svědka zástupci každé ze šesti zaměstnaneckých pojišťoven. V případě odlišného názoru na výši úhrady je žadatel dotázán, zda by se změnou souhlasil. Svědek si v této souvislosti nepamatuje případ, že by k takovéto dohodě nedošlo. Při posuzování účinnosti zdravotnického prostředku spoléhá Svaz zdravotních pojišťoven na již zmíněné písemné podklady. Obvykle se registrují položky, u nichž je jejich účinnost zřejmá. Vystanou-li přesto nějaké nejasnosti, je žadatel osloven za účelem jejich odstranění; výjimečně se přikládají nějaké studie. Poradním orgánem při posuzování žádostí jsou revizní lékaři, kteří mají v rámci Svazu zdravotních pojišťoven sekci. Ekonomické kritérium je zohledněno porovnáním zaměnitelných zdravotnických prostředků v rámci příslušné úhradové skupiny. Vychází se ze vzájemného konsenzu mezi zdravotními pojišťovnami, výrobcí a dodavateli, který byl dosažen při přípravě vládního návrhu zákona, tvořícího sněmovní tisk 88/0. K „průzkumu trhu“ slouží především data obsažená v číselnících. Nepřihlíží se ale ke zdravotnickým prostředkům, jež vlastně již na trhu nejsou.

58. MUDr. Miroslav Palát, MBA, prezident České asociace dodavatelů zdravotnických prostředků (zkrácený název „CzechMed“), úvodem shrnul, že jím zastupovaná asociace vznikla v roce 1998. V současnosti je v ní sdruženo 20 českých a zahraničních společností, jež působí jako výrobci či dovozci zdravotnických prostředků; většina z nich působí i mimo český trh a jedna operuje globálně. Jejich celkový obrat v České republice, opomíne-li se exportní obrat, činí asi 7 mld. Kč, což je třetina trhu zdravotnických prostředků realizovaných v České republice.

59. Svědek předně nesdílí závěr, že zdravotnické prostředky jsou – například ve srovnání s léčivými přípravky – neregulovanou záležitostí. Jejich regulace se dnes odehrává čtyřmi způsoby: 1. cenovou regulací, mající formu věcného usměrňování cen, 2. nezbytností splnit těžko předvídatelné podmínky pro vstup do číselníku, 3. preskripčním omezením u předepisujícího lékaře a 4. zákonem stanovenými omezeními nároku pacienta. Chtěl-li se dodavatelé uplatnit na domácím trhu, musí absolvovat proceduru zařazení zdravotnického prostředku do číselníku Všeobecné zdravotní pojišťovny, neboť jen tak dosáhnou úhrady jimi dodávaných zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění. Uvedenou proceduru lze charakterizovat následujícími pojmy: neprůhlednost, nekonzistentnost, nehospodárnost, protiinovačnost a nemožnost zahrnout zdravotnické prostředky do stejného režimu, jaký mají léčivé přípravky.

60. Neprůhlednost je dána tím, že neexistuje žádný formalizovaný postup pro zařazení zdravotnického prostředku do úhradového katalogu. Uplatnění zdravotnického prostředku a délka řízení závisí na osobě referenta, který žádost posuzuje. Posuzování žádosti se přitom často redukuje na otázku ceny zdravotnického prostředku, tedy zda není moc drahý, v důsledku čehož k jeho zařazení vůbec nedojde. Proti rozhodnutí zdravotní pojišťovny nejsou opravné prostředky. Toto rozhodnutí může mít písemnou formu, důvody nezařazení se však žadatel zpravidla dozví teprve ústním sdělením nebo telefonicky. Žadatel se proti postupu zdravotní pojišťovny může bránit včasným doplněním žádosti o novou argumentaci, nebo podáním nové žádosti v dalším termínu. Jako příklad nesprávné praxe svědek zmiňuje případ týkající se výrobků v oblasti péče o nemocné cukrovkou, kdy bylo žadateli nejdříve sděleno, že zdravotnický prostředek neodpovídá požadavkům podle zákona o veřejném zdravotním pojištění, což bylo i věcně špatně. Tento zákon totiž žádné požadavky nestanoví. V další vzájemné komunikaci mu pak bylo sděleno, že důvodem nezařazení byl dostatek obdobných hrazených zdravotnických prostředků v úhradovém katalogu. Není neobvyklé, že úspěšnost celého postupu závisí na statečnosti a invenci konkrétního zástupce dodavatele, případně na jeho schopnosti získat si sympatie u svého protějšku. V minulosti byl celý proces ovlivněn dlouhodobým působením příslušných referentů, kteří disponovali podrobnými informacemi o výrobcích i dodavatelích tvořících jejich agendu. Samotný proces pak byl ovlivněn jejich osobnostním založením. S některými se bylo možné dohodnout například na zlevnění výrobku, u jiných bylo takovéto jednání vyloučeno. Výsledek posuzování žádosti byl vždy nejistý. Bez zařazení zdravotnického prostředku do číselníku je přitom i nadějný výrobek s přidanou hodnotou neobchodovatelný.

61. Nekonzistentnost spatřuje svědek v rozhodování o výši úhrady. Jednotlivé zdravotnické prostředky mohou být v praxi hrazeny v různém

rozsahu (plně nebo částečně), přestože se liší v jednotlivých zaměřeních a klinických pohledech. Praxe Všeobecné zdravotní pojišťovny je taková, že zařazení zdravotnického prostředku s doplatkem připouští jen u některých zdravotnických prostředků, zatímco u jiných nikoliv. Jiným příkladem nekonzistentnosti je způsob, jakým Všeobecná zdravotní pojišťovna provedla v roce 2016 změnu rozřazení inkontinenčních prostředků do úhradových skupin. Původně měla být důvodem úspora přibližně 200 mil. Kč. Později byla jako důvod uváděna snaha změnit podmínky tak, aby mohli pojištěnci dostat větší počet kusů výrobků. Důsledkem předmětné změny bylo, že řada prostředků byla zatížena doplatky, které je v hospodářské soutěži znevýhodňují. Pacienti sice dostali více kusů, postrádají však ty, které by potřebovali a které před zavedením tohoto režimu k dispozici byly. Na finanční limit naráží ročně 12 000 pacientů s inkontinencí, kteří si musí další prostředky dokupovat. Jde přibližně o 5% ze všech pacientů s inkontinencí. Zbylým 95% finanční limit zcela vyhovuje.

62. Nehospodárnost stávajícího systému úhrad z veřejného zdravotního pojištění spočívá podle svědka v tom, že při nalézání „ekonomicky nejméně náročné varianty“ je zohledňována jen cena, a nikoliv i kolaterální náklady, které léčba přináší. Použitím dražšího prostředku můžeme léčebného procesu často dosáhnout lépe a rychleji. Vážení všech těchto hledisek ale neodpovídá skutečné praxi. Svědek zdůrazňuje, že každý pacient je jiný a jeho potíže se mohou vyvíjet v čase. Podstatné je vždy nalézt pro něj to nevhodnější řešení. Neplatí zde úměra, že čím dražší výrobek, tím lepší. Pro některého pacienta je vhodnější levnější výrobek, pro jiného ten dražší. S tím souvisí i problém protiinovačnosti současného nastavení výše úhrady. Nové zdravotnické prostředky mohou mít přidanou hodnotu v podobě inkrementálních nebo transformačních inovací. Transformační inovací je například v intervenční kardiologii možnost dělat zásahy do srdce, aniž by bylo třeba otvírat hrudník. Mnoho výrobků pak přináší inkrementální inovace, které se dotýkají třeba jen určitého parametru. Uplatnění takovéto inovace ve stávajícím systému je velmi těžké, neboť každý následující výrobek, který má obdobný účinek, tuto přidanou hodnotu prostě nemůže uplatnit. Svědek se domnívá, že při posuzování hospodárnosti by měla být pozornost věnována nejen celkovým výdajům, ale i zdravotním potřebám pojištěnců. Jako příklad lze uvést vlhké hojení ran u cévní nedostatečnosti dolních končetin, vředů apod. Tyto lze léčit buď klasickým způsobem, tedy mechanickým odstraněním nečistot a přikrytím rány pasivním krytím, nebo moderním způsobem, který umožňuje přizpůsobit se ráně svými fyziologickými schopnostmi a napomáhat v léčivých procesech. Tyto prostředky jsou sice dražší, nicméně když se započte, že u klasického hojení by bylo třeba většího počtu převazů, delší ošetrovací čas a mohly by nastat další související komplikace, pak v dlouhodobém horizontu vyjde jako

ekonomicky výhodnější moderní způsob hojení ran. Dnes se tohoto přístupu dostává jen částí nemocných (asi 10 %), kteří by jej potřebovali.

63. I když jsou dnes patrné pokusy vytvořit v případě zdravotnických prostředků obdobný režim, jaký je stanoven pro léčivé přípravky a jejich úhrady v souladu s tzv. transpoziční direktivou – směrnicí Rady 89/105/EHS ze dne 21. prosince 1988 o průhlednosti opatření upravujících tvorbu cen u humánních léčivých přípravků a jejich začlenění do oblasti působnosti vnitrostátních systémů zdravotního pojištění, takovéto řešení není navrhováno žádnou mezinárodní asociací či skupinami kompetentních autorit. Evropská komise místo toho přijala dokument, podle něhož zdravotnické prostředky představují natolik odlišnou a různorodou oblast, že pro ně uvedená direktiva neplatí. Za argument proti použití mezinárodní cenové reference mezi některými zeměmi považuje svědek i skutečnost, že praxe realizace medicíny se v jednotlivých zemích zásadním způsobem liší. Například v Belgii a Německu připadá na milion obyvatel dvojnásobek počtu implantovaných kardiostimulátorů, než je tomu v Švýcarsku a Norsku. Pro tento rozdíl neexistuje medicínské ani ekonomické racionální vysvětlení. Podle všeho je důsledkem odlišného vývoje poskytování péče a zdravotnictví v té které zemi, odlišných tradic, jakož i důrazu na jiné způsoby léčby. Srovnání například ceny kardiostimulátoru s jeho cenami v Německu nebo Norsku je proto zcela liché.

64. Petr Kotík, člen představenstva Asociace výrobců a dodavatelů zdravotnických prostředků, zastupuje asociaci, jež má 105 členů především z řad výrobců, dovozců a distributorů zdravotnických prostředků. Záběr činnosti jejích členů je ovšem širší. Celkem členové této asociace zaměstnávají kolem 16 000 lidí a mají roční obrát přibližně 20 mld. Kč. Většina členů má slušné exportní zkušenosti; své výrobky dodávají nejen na český, ale i evropský a mimoevropský trh. Svědek potvrdil, že Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky při zařazení zdravotnického prostředku do úhradového katalogu upřednostňuje výrobky s nejnižší nákupní cenou, což se ne vždy dá interpretovat jako „ekonomicky nejméně náročná varianta“.

65. Členové asociace se podle svědka potýkají s problémy, jež byly naznačeny ostatními svědky. Zvlášť problematické je splnění některých požadavků na zařazení zdravotnického prostředku, jimiž zdravotní pojišťovna fakticky přesouvá svou povinnost průzkumu trhu na dodavatele. Například povinnost předložit písemné potvrzení od zahraničního plátce zdravotní péče či potvrzení státní autority stanovující úhradu každého zdravotnického prostředku uvedeného v žádosti alespoň ze dvou vybraných členských států Evropské unie nemá žádný zákonný základ. Navíc je jen velmi těžko splnitelná a zřejmý není ani způsob, jakým má být vykomunikována. Samotné řízení o žádosti jinak probíhá velmi jednoduchým způsobem. Veškeré náležitosti se v listinné formě odevzdají Všeobecné zdravotní

pojišťovně, která po určité době – aniž by proběhlo jakékoliv dohodovací řízení – vyhlásí, zda zdravotnický prostředek byl nebo nebyl zařazen. Zařazení zdravotnického prostředku do úhradového katalogu závisí v praxi na rozhodnutí příslušného referenta. Vyrozumění o tom, zda k němu došlo, je podepsáno vedoucím odboru. Žadatel se již ale nedozví důvody, pro které nebylo jeho žádosti vyhověno, přestože splnil veškeré stanovené požadavky. Na tuto skutečnost se může pouze dodatečně dotázat. Svědek závěrem upozorňuje, že zdravotní pojišťovna považuje za důvod nezařazení i skutečnost, že v úhradovém katalogu již jsou zařazena jiná „ekonomicky méně náročná“ provedení zdravotnického prostředku. Nejde však o oprávněný důvod. Zdravotní pojišťovna musí do úhradového katalogu zařadit každý zdravotnický prostředek.

66. Prof. MUDr. Jan Švihovec, DrSc., předseda Komise pro lékovou politiku a kategorizaci léčiv České lékařské společnosti Jana Evangelisty Purkyně, z. s., upozornil na to, že v současné době se po celé Evropě zavádí systém hodnocení zdravotnických technologií. Všude existuje určitý systém grupování zdravotnických technologií. Vždy se hledá, které z nich jsou srovnatelné, resp. zda je možné zařadit je do určité stejné kategorie, kde existují výhody pro určitou skupinu pacientů nebo určitou přesnou diagnózu. Součástí tohoto hodnocení je i posuzování možnosti jejich nahrazení jiným postupem. Vždy musí být jasně definovány výhody, které má ta která technologie jak pro pacienta, tak pro systém zdravotnictví. Obecně je problémem ekonomická složka hodnocení. Kritérium „nejmenší ekonomické náročnosti“ je relativně dobře definováno v případě léčiv, je však otázkou, jakým způsobem se interpretuje v případě zdravotnických prostředků. U léčivých přípravků se postupuje tak, že i když je pro určitou skupinu stanovena základní úhrada, jsou otevřené možnosti, jak pro jednotlivé pacienty stanovit zvýšenou úhradu, jestliže je pro ně mnohem účinnější dražší lék. Právě tímto způsobem se provádí potřebná individualizace. Svědek je přesvědčen, že takovéto řešení lze zvolit i pro zdravotnické prostředky. Ve vztahu k již zmíněnému ekonomickému hodnocení poznamenává, že pro řadu zdravotnických prostředků lze nalézt základní funkce, jež musí všechny splňovat a jsou obvykle dostatečně pro 80 až 85% pacientů. Pro některé skupiny pacientů ale může mít výhody jiný prostředek než ten v základním provedení. V tomto ohledu musí být vedena odborná diskuse.

67. Svědek dále shrnul, že Česká lékařská společnost Jana Evangelisty Purkyně, z. s., je zastřešující organizací pro 130 odborných společností, jež mají celkem kolem 35 000 členů. Každá z nich má po odborné stránce relativně velkou samostatnost. V oblasti léčiv u ní funguje komise, na jejíž činnosti se účastní i některé odborné společnosti, jež nejsou členy. Jinak je tomu ale v případě zdravotnických prostředků. Svědek se obrátil s dotazem na jednotlivé členské odborné společnosti, zda se v procesu stanovování

úhrad zdravotnických prostředků uplatňují jejich odborná stanoviska. Všechny odpovědi na tento dotaz byly přitom negativní, což nakonec platí i pro jím zastupovanou společnost. Ta v roce 1992 sice zřídila komisi pro zdravotnické prostředky, tato však reálně fungovala jen v letech 2009 až 2014. Bylo tomu tak na základě požadavku Ministerstva zdravotnictví, aby se mohla účastnit přípravy zákonů v oblasti zdravotnických prostředků.

68. MUDr. Pavel Dupal, vedoucí komise pro jednání s pojišťovnami České společnosti pro ortopedii a traumatologii pohybového ústrojí, potvrdil, že jím zastupovaná společnost není oslovována zdravotními pojišťovnami v souvislosti s rozhodováním o úhradách zdravotnických prostředků. Obrací se na ni ale jednotliví žadatelé ve snaze získat doporučující stanovisko, které by posílilo jejich argumentaci ve prospěch zařazení zdravotnického prostředku do číselníku. Oblasti traumatologie se týká veliké množství zdravotnických prostředků; zahrnuje řádově tisíce položek.

69. Ústavní soud nakonec provedl výslech JUDr. Radka Policara, nikoliv však jako zástupce vedlejší účastnice, nýbrž jako svědka zastupujícího Ministerstvo zdravotnictví. Pokud jde o možné legislativní návrhy v oblasti úhrady zdravotnických prostředků, svědek hodnotí současný systém jako dobrý, férový a garantující to, co garantovat má. To platí bez ohledu na to, že i v něm může docházet k excesům. Nejde samozřejmě o dokonalý systém, snaha dosáhnout co nejkvalitnější a nejlepší péče pro všechny pojištěnce nicméně vždy naráží na problém omezeného množství finančních prostředků. Napadená ustanovení stanoví, jak se určí částka, kterou má uhradit pacient. Dodavatelé zdravotnických prostředků, jakkoliv jsou v tomto ohledu jejich zájmy legitimní, v ní ale nemohou hledat záruku nějakých svých zisků či tržeb. Námitky týkající se ústavnosti napadených ustanovení míří zejména směrem k pacientům. Podle názoru svědka se pacienti mohou soudně bránit proti postupu zdravotních pojišťoven, které odmítly uhradit nějaký zdravotnický prostředek. Rovněž mohou brojit proti postupu lékaře, který jim tento zdravotnický prostředek odmítl předepsat. V obecnosti napadené zákonné úpravy svědek nevidí problém. Zavedení stejného systému, jaký dnes funguje pro léčivé přípravky, by vedlo jen k navýšení jeho nákladů. Tento systém by byl spravedlivější jen na papíře.

IV./b Další důkazní návrhy

70. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud nepředvolal žádného z navrhovatelem označených svědků, navrhl navrhovatel provést důkaz alespoň jejich čestnými prohlášeními, v nichž tito sdělují své stanovisko k posuzovanému návrhu.

71. Ústavní soud zamítl všechny návrhy navrhovatele na provedení výslechu svědků a listinných důkazů (viz body 18, 44 a 70) pro jejich nadbytečnost.

IV./c Závěrečný návrh navrhovatele

72. Navrhovatel závěrem ústního jednání sdělil, že výpověď náměstka ministra zdravotnictví neobsahovala žádné skutečnosti umožňující zjištění reálné praxe, nýbrž pouze argumentaci o tom, jak celý systém dobře funguje. Skutečnost je ovšem jiná. Dodavatelé ani pacienti nemají reálnou možnost obrany proti postupu zdravotních pojišťoven. Všeobecná zdravotní pojišťovna ve své činnosti zcela rezignuje na posouzení kritéria míry a závažnosti zdravotního postižení. Základní kritérium, podle něhož postupuje, je „provedení nejméně ekonomicky náročné“, přičemž se pouze tváří, že jeho prostřednictvím v obecné rovině moderuje míru a závažnost zdravotního postižení; v tomto ohledu je napadená zákonná úprava nejenže protiústavní, ale i věcně nesprávná. Zákon navíc zdravotním pojišťovám nedává žádný prostor k tomu, aby zdravotnické prostředky, jež splňují požadované náležitosti, nezařazovaly do svých číselníků. Navrhovatel uzavírá, že praxe zdravotních pojišťoven byla výslechy svědků zjištěna jasně: nikdo neví, jak rozhodují o výši úhrady, nikdo neví v jakém procesu a nikdo neví, na základě jakých kritérií by podával opravný prostředek. K tomuto rozhodování dochází zcela mimo jakoukoliv kontrolu. Navrhovatel proto setrvává na svém návrhu, aby Ústavní soud rozhodl o zrušení napadených ustanovení dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

V. Předpoklady řízení před Ústavním soudem

73. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených zákonných ustanovení a že návrh navrhovatele splňuje všechny zákonem stanovené formální náležitosti a byl podán osobou k tomu oprávněnou [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu]. Zároveň neshledává žádný z důvodů nepřipustnosti návrhu navrhovatele nebo pro zastavení řízení o něm. Podmínky pro jeho meritorní posouzení jsou tudíž splněny.

VI. Posouzení kompetence a ústavní konformity procedury přijetí napadených zákonných ustanovení

74. Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony.

75. V § 15 zákona o veřejném zdravotním pojištění byl odstavec 12 vložen zákonem č. 298/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od 1. prosince 2011. Po dobu své platnosti nedoznal dalších změn.

76. Pokud jde o oddíl C přílohy č. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění, symboly úhradových limitů „A“ a „B“, jejichž prostřednictvím se u jednotlivých typů zdravotnických prostředků stanoví limitace výše úhrady, jakož i definice těchto symbolů se staly součástí zákona v důsledku novely jeho přílohy č. 3 provedené zákonem č. 369/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tato novela nabyla účinnosti dne 1. dubna 2012. Ještě před tímto dnem bylo zákonem č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, nahrazeno původní znění položky č. 3 oddílu C přílohy č. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Její nové znění obsahovalo i symbol úhradového limitu „A“. V této části nabyl zákon č. 458/2011 Sb. účinnosti rovněž dne 1. dubna 2012, v důsledku čehož se tato položka v původně schváleném znění, tedy ve znění zákona č. 369/2011 Sb., nikdy nestala účinnou.

77. Ústavní soud konstatuje, že Parlament měl ve smyslu čl. 15 odst. 1 Ústavy kompetenci k přijetí uvedených tří zákonů. Z vyjádření jeho komor a veřejně přístupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu dále zjistil, že návrh zákona, kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010–2013, sněmovní tisk 325/0) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 13. dubna 2011. Ta jej schválila v třetím čtení dne 21. června 2011 na své 19. schůzi (usnesení č. 592), když pro něj hlasovalo 105 ze 180 přítomných poslanců, 73 bylo proti a 2 se hlasování zdrželi. Senát projednal a zamítl návrh zákona (Senát, 8. funkční období, 2010–2012, senátní tisk 148/0) dne 21. července 2011 na své 10. schůzi. Pro schválení návrhu hlasovalo 25 senátorů, 47 bylo proti a 2 se hlasování zdrželi. Poslanecká sněmovna dne 6. září 2011 na své 21. schůzi setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 668). Pro hlasovalo 103 ze 177 přítomných poslanců, 68 bylo proti a 6 se hlasování zdrželo. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 15. září 2011 a podepsán jím byl dne 29. září 2011. K jeho vyhlášení došlo ve Sbírce zákonů dne 14. října 2011 v částce 105 pod č. 298/2011 Sb.

78. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, (Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010–2013, sněmovní tisk 409/0) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 30. června 2011. Ta jej schválila v třetím čtení dne 7. září 2011 na své 22. schůzi (usnesení č. 682), kdy pro něj hlasovalo 95 z přítomných 158 poslanců, 61 bylo proti a 2 se hlasování zdrželi. Senát

projednal a zamítl návrh zákona (Senát, 8. funkční období, 2010–2012, senátní tisk 187/0) dne 12. října 2011 na své 12. schůzi (usnesení č. 345). Z přítomných 65 senátorů hlasovalo pro jeho zamítnutí 40, 21 bylo proti a 4 se zdrželi hlasování. Poslanecká sněmovna dne 6. listopadu 2011 na své 25. schůzi setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 832). Pro hlasovalo 108 ze 178 přítomných poslanců a 70 bylo proti. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. listopadu 2011 a podepsán jím byl dne 22. listopadu 2011. K jeho vyhlášení došlo ve Sbírce zákonů dne 6. prosince 2011 v částce 129 pod č. 369/2011 Sb.

79. Návrh zákona o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů (Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010–2013, sněmovní tisk 473/0) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 8. září 2011. Ta jej schválila v třetím čtení dne 9. listopadu 2011 na své 30. schůzi (usnesení č. 847), kdy pro něj hlasovalo 92 z přítomných 160 poslanců, 63 bylo proti a 5 se hlasování zdrželo. Senát projednal návrh zákona (Senát, 8. funkční období, 2010–2012, senátní tisk 240/0) dne 8. prosince 2011 na své 14. schůzi a vrátil jej s pozměňovacími návrhy (usnesení č. 435). Z přítomných 66 senátorů hlasovalo pro jeho vrácení 64, 1 byl proti a 1 se zdržel hlasování. Poslanecká sněmovna dne 20. prosince 2011 na své 32. schůzi schválila návrh zákona ve znění schváleném Senátem (usnesení č. 973). Pro hlasovalo 98 ze 130 přítomných poslanců, 2 byli proti a 30 se hlasování zdrželo. Přijatý zákon byl ještě téhož dne doručen prezidentu republiky, který jej podepsal dne 27. prosince 2011. K jeho vyhlášení došlo ve Sbírce zákonů dne 30. prosince 2011 v částce 158 pod č. 458/2011 Sb.

80. Uvedená zjištění postačují k závěru, že všechny tři zákony byly přijaty ústavně předepsaným způsobem. Navrhovatel ostatně k proceduře jejich přijetí neuplatňuje žádné námitky. Lze jen připomenout, že v případě zákona č. 298/2011 Sb. dospěl Ústavní soud ke stejnému závěru v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 (viz výše); v případě zákona č. 369/2011 Sb. tak učinil v nálezu ze dne 27. listopadu 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.) a v případě zákona č. 458/2011 Sb. v nálezu ze dne 30. června 2015 sp. zn. Pl. ÚS 24/14 (N 123/77 SbNU 867; 187/2015 Sb.). Za této situace bylo možné přistoupit k posouzení věcného souladu napadených zákonů s ústavním pořádkem.

VII. Znění napadených ustanovení a související právní úprava

81. Úvodem další části přezkumu napadených ustanovení považuje Ústavní soud za žádoucí shrnout právní úpravu, jež má význam z hlediska jejich výkladu a použití. Předně jde o zákon o zdravotnických prostředcích, který upravuje zacházení se zdravotnickými prostředky, tedy jejich výrobu včetně posouzení shody, uvedení na trh, dovoz, distribuci, uvedení

do provozu, výdej, prodej, používání při poskytování zdravotních služeb, servis a odstraňování. Tento zákon nabyl účinnosti dne 1. dubna 2015. Zdravotnický prostředek definuje ve svém § 2 odst. 1, který zní:

„§ 2

(1) Zdravotnickým prostředkem se rozumí nástroj, přístroj, zařízení, programové vybavení včetně programového vybavení určeného jeho výrobcem ke specifickému použití pro diagnostické nebo léčebné účely a nezbytného ke správnému použití zdravotnického prostředku, materiál nebo jiný předmět, určené výrobcem pro použití u člověka za účelem

a) stanovení diagnózy, prevence, monitorování, léčby nebo mírnění onemocnění,

b) stanovení diagnózy, monitorování, léčby, mírnění nebo kompenzace poranění nebo zdravotního postižení,

c) vyšetřování, náhrady nebo modifikace anatomické struktury nebo fyziologického procesu, nebo

d) kontroly početí,

a které nedosahují své hlavní zamýšlené funkce v lidském těle nebo na jeho povrchu farmakologickým, imunologickým nebo metabolickým účinkem; jejich funkce však může být takovými účinky podpořena.“

Uvedená definice je doplněna odstavcem 2, který stanoví demonstra-
tivní výčet toho, co se při splnění obecného vymezení podle odstavce 1 rozumí zdravotnickým prostředkem. Navazující odstavec 3 pak obsahuje negativní vymezení tohoto pojmu, když - stručně řečeno - (byť s některými výjimkami) vylučuje jeho vztažení například na léčivé přípravky, lidskou krev a výrobky z krve, transplantáty, tkáně nebo buňky lidského či zvířecího původu, doplňky stravy, kosmetické prostředky a biocidní přípravky.

82. Zákon o zdravotnických prostředcích ve svém § 31 odst. 1 stanoví, že v případě jakéhokoliv zdravotnického prostředku, který je uváděn na trh, musí jeho výrobce nebo zplnomocněný zástupce usazený na území České republiky nejpozději do 15 dnů ode dne jeho uvedení na trh podat Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv žádost o notifikaci zdravotnického prostředku. Na základě této žádosti se vydává rozhodnutí o notifikaci. Jestliže jí je vyhověno, Státní ústav pro kontrolu léčiv provede zápis zdravotnického prostředku do Registru zdravotnických prostředků (§ 35 odst. 1 citovaného zákona). Předchozí zákonná úprava obsažená v zákoně č. 123/2000 Sb., o zdravotnických prostředcích a o změně některých souvisejících zákonů, nepředpokládala ani povinnost notifikace, ani evidenci všech zdravotnických prostředků.

83. Zásadní význam pro posouzení návrhu má především úprava obsažená v § 15 odst. 11 a 12 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 298/2011 Sb., vůči níž návrh částečně směřuje a jež vymezuje

základní pravidla pro stanovení výše úhrad za zdravotnické prostředky z veřejného zdravotního pojištění při poskytování ambulantní zdravotní péče. Znění těchto ustanovení je následující:

„§ 15

...

(11) Zdravotnické prostředky uvedené v oddílu B přílohy č. 3 tohoto zákona se ze zdravotního pojištění nehradí. Zdravotnické prostředky uvedené v oddílu C přílohy č. 3 tohoto zákona se ze zdravotního pojištění hradí ve výši a za podmínek stanovených v této příloze.

(12) Zdravotnické prostředky neuvedené v odstavci 11 se ze zdravotního pojištění hradí ve výši 75 % ceny zdravotnického prostředku v provedení nejméně ekonomicky náročném, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení; cenu nejméně ekonomicky náročného provedení zdravotnického prostředku zjišťuje zdravotní pojišťovna průzkumem trhu. Ze zdravotního pojištění podle tohoto odstavce se hradí zdravotnické prostředky předepsané za účelem

- a) pokračovat v léčebném procesu,
- b) podpořit stabilizaci zdravotního stavu pojištěnce nebo jej výrazně zlepšit anebo vyloučit jeho zhoršení, nebo
- c) kompenzovat nebo zmírnit následky zdravotní vady včetně náhrady nebo modifikace anatomické struktury nebo fyziologického procesu.“

Navrhovatel se domáhá zrušení části § 15 odst. 12 citovaného zákona, která je vymezena slovy „v provedení nejméně ekonomicky náročném, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení; cenu nejméně ekonomicky náročného provedení zdravotnického prostředku zjišťuje zdravotní pojišťovna průzkumem trhu“.

84. Návrh směřuje i proti některým ustanovením přílohy č. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění, jež nese název „Seznam zdravotnických prostředků“. V jejím oddílu C je stanoven seznam zdravotnických prostředků hrazených z veřejného zdravotního pojištění při poskytování ambulantních zdravotních služeb, jež sestává ze 185 položek zařazených do 17 skupin označených číslem. Název těchto skupin je obsažen v oddílu A. Každá položka představuje určitý druh (typ) zdravotnického prostředku, který je v závislosti na jeho povaze specifikován prostřednictvím „omezení“ (např. pokud jde o rozměr, váhu či množství, ale rovněž poukaz vydaný lékařem určité specializace či schválení revizním lékařem), a dále je stanovena limitace jeho úhrady z veřejného zdravotního pojištění. Tato limitace je vyjádřena procentem, v jakém se hradí určitý zdravotnický prostředek, případně též jeho maximální cenou (vyjádřenou konkrétní částkou) a použitím symbolu úhradových limitů A nebo B, v jejichž důsledku se při výpočtu úhrady nevychází z ceny konkrétní varianty zdravotnického prostředku, nýbrž ceny „ekonomicky nejméně náročné varianty“ zdravotnického prostředku.

Konkrétní vymezení jednotlivých položek seznamu zdravotnických prostředků lze ilustrovat na příkladu některých z nich:

Položka	Skupina	Název druhu (typu) zdravotnického prostředku	Omezení	Limitace výše úhrady
1	1	prostředky pro klasické hojení ran	max. rozměr 10 x 10 cm	100 %; max. 4 Kč za 1 ks; A
21	3	systémy kolostomické dvoudílné uzavřené – sáčky	max. 60 ks za měsíc	100 %; max. 4 000 Kč za 60 ks; B
76	7	vozik mechanický – základní	max. 1 ks za 5 let; po předepsání REH, ORT, NEU, INT a po schválení revizním lékařem	100 %; max. 9 000 Kč za 1 ks; A
93	8	sluchadlo pro vzdušné vedení – pro středně těžkou nedoslýchavost od 40 dB do 59 dB SRT	max. 1 ks za 5 let; od 18 let; po předepsání FON, OTO S3	100 %; max. 2 700 Kč za 1 ks; A
164	14	hůl bílá slepecká	max. 3 ks za rok; po předepsání OPH, PRL	100 %; A

Uvedené symboly úhradových limitů A a B jsou na konci tohoto seznamu definovány takto:

„Symboly úhradových limitů

A – Úhrada ve výši ceny pro konečného spotřebitele zdravotnického prostředku v provedení nejméně ekonomicky náročném v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení (dále jen „ekonomicky nejméně náročná varianta“); cenu ekonomicky nejméně náročných variant zdravotnického prostředku zjišťuje zdravotní pojišťovna průzkumem trhu.

B – Úhrada ve výši ceny ekonomicky nejméně náročné varianty celého systému složeného ze zdravotnických prostředků skupiny č. 3 tohoto oddílu.“

Podle navrhovatele by měla být zrušena jednak citovaná definice symbolů úhradových limitů, jednak samotné symboly použité u jednotlivých položek seznamu zdravotnických prostředků.

85. Pojem „provedení nejméně ekonomicky náročné, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení“, ve vztahu k němuž zákon stanoví legislativní zkratku „ekonomicky nejméně náročná varianta“, není v zákoně o veřejném zdravotním pojištění blíže vymezen. Součástí zákona je však na více jeho místech a v souvislosti se zdravotnickými prostředky (dříve prostředky zdravotnické techniky) dokonce po celou dobu jeho účinnosti. Zmínit lze především § 15 odst. 6 zákona o veřejném zdravotním pojištění, v původním znění, tedy znění účinném do 11. prosince 2003. Podle tohoto ustanovení se hradil vždy prostředek zdravotnické techniky v základním provedení nejméně ekonomicky náročném v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení. Ustanovení tohoto znění zůstalo součástí zákona o veřejném zdravotním pojištění až do účinnosti zákona č. 298/2011 Sb., byť se v jednotlivých obdobích měnilo jeho umístění (číselné označení odstavce).

86. Dále je uvedený pojem obsažen v § 15 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, jehož součástí je od 1. ledna 2008 v důsledku jeho novelizace provedené zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Podle tohoto ustanovení, v platném znění, se ze zdravotního pojištění při poskytování lůžkové péče plně hradí léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely, individuálně připravované léčivé přípravky, radiofarmaka, transfuzní přípravky, zdravotnické prostředky, léčivé přípravky pro moderní terapii a tkáně a buňky, v provedení nejméně ekonomicky náročném, v závislosti na míře a závažnosti onemocnění, a pojištěnec se na jejich úhradě nepodílí.

87. Ustanovení § 15 odst. 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění, který je součástí tohoto zákona po celou dobu jeho účinnosti, zas stanoví, že se léčivé přípravky obsahující vyjmenované léčivé látky (např. sérum proti stafylokokům, záškrtu či vzteklině nebo imunoglobulin proti tetanu či hepatitidě typu B) vždy plně hradí ze zdravotního pojištění. Zákonem č. 298/2011 Sb. bylo toto ustanovení změněno s účinností od 1. prosince 2011 tak, že se tyto přípravky již nebudou hradit v plné výši, ale v „provedení nejméně ekonomicky náročném“. Zároveň byl změněn i § 30 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném zdravotním pojištění, podle něhož hrazená péče zahrnuje očkování a úhradu léčivých přípravků obsahujících vyjmenované očkovací látky v „provedení nejméně ekonomicky náročném“, zatímco dříve bylo hrazeno poskytnutí očkovacích látek bez ohledu na cenu.

88. Z hlediska výkladu pojmu „provedení nejméně ekonomicky náročné, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení“ má význam definice pojmu „varianta zdravotnického prostředku“, která je obsažena v § 3 odst. 6 zákona o zdravotnických prostředcích. Toto ustanovení zní:

„§ 3

...

(6) Variantou zdravotnického prostředku se rozumí bližší určení konkrétního modelu nebo balení zdravotnického prostředku. Jednotlivé varianty zdravotnického prostředku se liší zejména velikostí, počtem kusů v balení, barevným provedením nebo zdrojem napájení. Jednotlivé varianty zdravotnického prostředku se musí shodovat ve svém obchodním názvu, určeném účelu, rizikové třídě, materiálovém složení a výrobním procesu.“

Uvedená definice se stala součástí právního řádu až v době, kdy již napadené ustanovení bylo několik let účinným. Pojem „provedení nejméně ekonomicky náročné“ nicméně označuje jednu z variant zdravotnického prostředku.

89. Zdravotnické prostředky plně nebo částečně hrazené z veřejného zdravotního pojištění jsou pojištěncům poskytovány prostřednictvím výdejců, jimiž jsou osoby provozující lékárnu, výdejnu zdravotnických prostředků nebo oční optiku, jakož i jiné osoby, s nimiž zdravotní pojišťovna uzavřela smlouvu o výdeji [srov. § 5 písm. g) zákona o zdravotnických prostředcích]. Vydaný zdravotnický prostředek hradí ve stanoveném rozsahu zdravotní pojišťovna. Pokud je z veřejného zdravotního pojištění hrazen jen částečně, zbylou část zaplatí pojištěnec sám. Zdravotnický prostředek, jenž má být takto hrazen, může předepsat pouze lékař nebo zubní lékař vystavením poukazu.

90. Součástí relevantní právní úpravy je i cenový předpis Ministerstva zdravotnictví 3/2012/FAR ze dne 16. dubna 2012 o regulaci cen zdravotnických prostředků (sdělení č. 251/2012 Sb.). K jeho vydání došlo podle § 2a odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, a § 1 odst. 6 a § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů; zveřejněn byl ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví částce 3/2012 a nabyl účinnosti dne 1. května 2012.

91. Tímto cenovým předpisem Ministerstvo zdravotnictví reguluje ceny pro konečného spotřebitele v případě zdravotnických prostředků na poukaz hrazených plně nebo částečně z veřejného zdravotního pojištění a zvlášť účtovaného materiálu. Činí tak formou věcného usměrňování cen, jež spočívá v závazném postupu při kalkulaci a sjednávání cen zboží a jež se týká ceny výrobce, tedy prodejní velkoobchodní ceny výrobce či jiné osoby, která jako první uvádí zboží na trh Evropské unie (včetně možnosti meziročního navýšení ceny) a maximální obchodní přírážky; cena pro

konečného spotřebitele pak zahrnuje i daň z přidané hodnoty. Ministerstvo zdravotnictví může u některých skupin zdravotnických prostředků přistoupit k deregulaci jejich ceny, jestliže je dostatečně prokázána vzájemná zaměnitelnost jednotlivých prvků a konkurenční prostředí. V současnosti platí jeho cenové rozhodnutí 2/13-FAR ze dne 7. prosince 2012, kterým se stanoví seznam skupin zdravotnických prostředků s deregulovanými cenami výrobce. Toto rozhodnutí bylo publikováno ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví částce 10/2012 a nabylo účinnosti dne 1. ledna 2013.

92. Výše uvedený cenový předpis ukládá osobě, která jako první uvádí na trh České republiky zdravotnické prostředky podléhající cenové regulaci, povinnost oznámit zdravotním pojišťovnám nejvyšší cenu výrobce, kterou skutečně uplatnila v předchozím kalendářním roce. Cenou výrobce se pro tento účel rozumí prodejní velkoobchodní cena uvedeného výrobce nebo osoby, která jako první uvádí předmětné zdravotnické prostředky na trh Evropské unie, a to bez obchodní přírážky a daně z přidané hodnoty.

VIII. Obecná východiska přezkumu

93. Ústavní soud se v dané věci již poněkoliakrát zabývá právní úpravou, na jejímž základě je určována výše úhrady z veřejného zdravotního pojištění. Napadená ustanovení stanoví cenu, na jejíž úhradu vznikne výdejcem zdravotnických prostředků nárok vůči zdravotní pojišťovně, jestliže za splnění dalších zákonných podmínek vydali jejímu pojištěnci některý ze zdravotnických prostředků uvedených v oddílu C přílohy č. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění, které jsou označeny symboly úhradových limitů A nebo B, nebo neuvedených v oddílech B a C této přílohy. Touto cenou je konkretizováno právo pojištěnce na tento zdravotnický prostředek. Právě od ní se totiž odvíjí, zda mu bude vydán bezplatně, nebo zda mu s jeho vydáním vznikne povinnost zaplatit doplatek. Rovněž jsou jí dotvářeny podmínky, za nichž mohou dodavatelé zdravotnických prostředků poskytovat tento zdravotnický prostředek na trhu České republiky.

94. Ačkoliv se Ústavní soud v minulosti zabýval předmětnou právní úpravou vždy v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb, a nikoliv zdravotnických prostředků, podstata otázek, s nimiž se musel vypořádat, byla v mnoha směrech podobná. Jde především o to, zda napadená ustanovení dostatečně určitě a předvídatelně vymezují obsah základního práva občanů na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění podle čl. 31 věty druhé Listiny, zda stanoví jeho meze v souladu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny a zda jejich prostřednictvím není uvedené základní právo omezeno nepřipustným způsobem.

95. Druhá rovina přezkumu napadených ustanovení se týká možnosti dodavatelů zdravotnických prostředků, tedy jejich výrobců, dovozců a distributorů, působit za rovných a předvídatelných podmínek na trhu a tím

realizovat své právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Trh zdravotnických prostředků a podmínky podnikání na něm jsou významně ovlivněny existencí systému veřejného zdravotního pojištění, z něhož jsou některé zdravotnické prostředky hrazeny pojištěncům buď zcela, nebo částečně. Ústavní soud proto přezkoumal napadená ustanovení i z hlediska základního práva jejich dodavatelů podnikat.

96. Ústavní soud nakonec posuzoval, zda napadená ustanovení nemají ve svém důsledku u obou skupin dotčených subjektů za následek nemožnost domoci se soudní ochrany podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

VIII./a Obecně k základnímu právu na bezplatnou zdravotní péči a zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění podle čl. 31 věty druhé Listiny a s ním spojené výhradě zákona

97. Navrhovatel namítá nesoulad napadených ustanovení se základním právem občanů na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění podle čl. 31 věty druhé Listiny. Podstata a smysl tohoto základního práva spočívají v povinnosti státu vytvořit systém veřejného zdravotního pojištění a jeho prostřednictvím zajistit občanům spravedlivý, tedy i vznik možných nerovností vylučující způsob přístupu ke zdravotní péči a zdravotním pomůckám přiměřené kvality [srov. usnesení ze dne 5. května 1999 sp. zn. Pl. ÚS 23/98 (U 33/14 SbNU 319)]. Zde obsažený pojem zdravotní pomůcky zcela zjevně zahrnuje zdravotnické prostředky ve smyslu § 2 zákona o zdravotnických prostředcích.

98. Základní právo občanů na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění podle čl. 31 věty druhé Listiny je právem sociálním. Smyslem jeho ústavního zakotvení není vymezení prostoru svobody jednotlivce, do kterého veřejná moc není oprávněna zasahovat, nýbrž naopak garance, že stát bude v určitých případech aktivně jednat, aby zajistil podmínky pro jeho důstojný život a rovnost šancí. Tomu odpovídá i čl. 41 odst. 1 Listiny, podle něhož se lze hospodářských, sociálních a kulturních práv, jež jsou obsažena ve vyjmenovaných ustanoveních hlavy čtvrté Listiny, včetně základních práv podle čl. 31 Listiny, domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.

99. Ústavní soud zde připomíná své dřívější závěry [viz např. náleze ze dne 25. března 2014 sp. zn. Pl. ÚS 43/13 (N 39/72 SbNU 439; 77/2014 Sb.)], body 25 až 28], podle nichž ústavně zaručená sociální práva obsažená v ustanoveních vyjmenovaných v čl. 41 odst. 1 Listiny nepůsobí bezprostředně ve vztahu k jednotlivcům. Jejich obsahem je povinnost státu, aby na úrovni zákona upravil efektivní prostředky k dosažení určitého účelu, který tvoří podstatu a smysl (neboli esenciální obsah) sociálního práva, a následně jej prostřednictvím svých orgánů také realizoval. Je to až tzv.

podústavní právní úprava, která ve skutečnosti dává odpověď na otázku, čeho a za jakých podmínek se může jednotlivec na základě tohoto základního práva domáhat, tedy jaké jsou meze tohoto základního práva. Jiné řešení by s ohledem na jejich obecnou povahu ani nebylo možné.

100. Zákonodárce je sice povolán stanovit, čeho se jednotlivec může domoci na základě svého sociálního práva, jeho uvážení v tomto směru ovšem není bezbřehé. Jeho meze vyplývají z podstaty a smyslu sociálního práva, jichž v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny musí být zákonem šetřeno. Zákon nesmí toto právo popřít nebo vyprázdnit. Jakýkoliv zásah do samotné podstaty sociálního práva musí obstát z hlediska principu proporcionality.

101. V případě základního práva občanů na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky podle čl. 31 věty druhé Listiny je zákonodárce povinen stanovit podmínky jeho realizace, včetně vymezení, která zdravotní péče a zdravotní pomůcky musí být občanům poskytovány bezplatně, tedy bez toho, aby za jejich poskytnutí vznikla občanům povinnost k jejich přímé úhradě. Podstata a smysl tohoto základního práva budou zachovány tehdy, bude-li občanům zaručeno bezplatné poskytnutí zdravotní péče a zdravotních pomůcek potřebných pro zlepšení nebo zachování jejich zdravotního stavu nebo zmírnění jejich utrpení, a to formou takového ošetření a léčby, jež odpovídají objektivně zjištěným potřebám a požadavkům náležité úrovně a lékařské etiky [srov. náleze ze dne 4. června 2003 sp. zn. Pl. ÚS 14/02 (N 82/30 SbNU 263; 207/2003 Sb.), náleze ze dne 22. října 2013 sp. zn. Pl. ÚS 19/13 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.), bod 52]. Vhodnost a účinnost léčby jednoduše nesmí být závislá na finančních možnostech občana, jemuž má být poskytnuta. Bude-li však tento požadavek naplněn, pak je věcí zákonodárce, aby – nad tento nezbytný rámec – stanovil, zda a jaká další zdravotní péče či zdravotní pomůcky mají být poskytovány bezplatně, případně za částečnou úhradu, a které nikoliv.

102. Vymezení rozsahu zdravotní péče či zdravotních pomůcek, které musejí být občanům poskytovány bezplatně, případně za částečnou úhradu, vyžaduje stanovení podmínek a současně mezí základního práva na bezplatnou zdravotní péči a zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění podle čl. 31 věty druhé Listiny.

103. Podle čl. 4 odst. 2 Listiny mohou být meze základních práv a svobod za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. Účelem takto formulovaného vylučného zmocnění zákonodárce (neboli výhrady zákona) je znemožnit výkonné moci „realizaci vlastních představ o tom, jak a jak mnoho lze omezit základní práva. Tím, že toto oprávnění bylo uděleno demokraticky legitimovanému parlamentu, má být zajištěno, že k omezení základních práv dojde až po demokratickém parlamentním diskursu, a navíc získává omezení základního práva i následnou demokratickou zpětnou vazbu“ (Wagnerová, E. in Wagnerová, E., Šimíček, V.,

Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 128).

104. Výhrada zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny nevylučuje, aby zákonem provedené vymezení sociálního práva, v jehož rámci se jej může jednotlivec domáhat, bylo dále upraveno podzákoným právním předpisem vydaným podle čl. 78 Ústavy nebo na základě zákonného zmocnění podle čl. 79 odst. 3 Ústavy. Tímto způsobem však nemůže dojít k zúžení nebo rozšíření jeho ze zákonné úpravy vyplývajícího obsahu. Ústavní soud v minulosti vyslovil, že se nejedná o porušení výhrady zákona, pokud podzákoný právní předpis „konkretizuje problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem. Opačný závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy“ [nález ze dne 16. října 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/01 (N 149/24 SbNU 79; 410/2001 Sb.)]. Co se rozumí těmito základními rysy, závisí stejně jako míra přípustnosti takovéto konkretizace na povaze předmětné povinnosti, resp. jí odpovídajícího práva.

105. Zákon, který stanoví meze základních práv a svobod natolik obecně či vágně, že určení jejich obsahu fakticky přenechá praxi státních orgánů či jiných subjektů, je v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny ze stejných důvodů, pro které nelze stanovení mezí základních práv přenechat podzákonému právnímu předpisu.

106. Ústavodárce v některých případech stanovil pro určení mezí základního práva zvláštní výhradu zákona, kterou buď zpřisnil uvedená obecná pravidla pro úpravu mezí základních práv podzákoným právním předpisem, nebo takovouto jejich úpravu dokonce vyloučil [srov. nález ze dne 23. července 2013 sp. zn. Pl. ÚS 13/12 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.), body 27 a 28].

107. Zákon stanovující meze základních práv a svobod musí, stejně jako jakýkoliv jiný právní předpis, dostát základním požadavkům plynoucím z principu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. V něm je normativně vyjádřen princip právní jistoty, jehož neoddělitelnou součástí je požadavek na jasnost a určitost zákona [nález ze dne 24. května 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.)], na jeho předvídatelnost, srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost [např. nález ze dne 12. února 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.), nález ze dne 15. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.); bod 36]. Neurčitost zákona zakládá jeho nesoulad s ústavním pořádkem, jestliže její intenzita vylučuje možnost stanovení normativního obsahu zákona pomocí obvyklých interpretačních postupů [např. nález ze dne

28. února 1996 sp. zn. Pl. ÚS 9/95 (N 16/5 SbNU 107; 107/1996 Sb.), nále z ze dne 30. června 2004 sp. zn. Pl. ÚS 23/02 (N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.).

VIII./b Posouzení souladu napadených ustanovení s výhradou zákona podle čl. 31 Listiny

108. Zákodárce zamýšlel koncipovat napadená ustanovení takovým způsobem, aby výše úhrady z veřejného zdravotního pojištění za poskytnuté zdravotnické prostředky při ambulantní zdravotní péči vyplývala přímo z jejich znění, a mohla se tak bez dalšího použít v právních vztazích mezi pojištěnci, výdejci a zdravotními pojišťovnami.

109. Výše úhrady zdravotnického prostředku z veřejného zdravotního pojištění při poskytování ambulantní péče je limitována cenou varianty zdravotnického prostředku, který představuje „provedení nejméně ekonomicky náročné, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení“. Konkrétní výše, v jaké má pojištěnec právo na úhradu tohoto zdravotnického prostředku, se vypočte podle pravidel obsažených u každé jednotlivé položky v oddílu C přílohy č. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění, ledaže jde o zdravotnické prostředky neuvedené v oddílech B a C této přílohy, u nichž se podle § 15 odst. 12 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 298/2011 Sb., hradí vždy 75 % ceny „ekonomicky nejméně náročné varianty“. Povinnost „zjistit“ cenu zdravotnického prostředku v „provedení nejméně ekonomicky náročné, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení“ má zdravotní pojišťovna, která za tímto účelem provádí „průzkum trhu“.

110. Základní otázka, kterou Ústavní soud musel v dané věci zodpovědět, spočívá v tom, zda napadená ustanovení skutečně umožňují zdravotní pojišťovně „zjistit“, v jaké výši má hradit jednotlivé zdravotnické prostředky z veřejného zdravotního pojištění. Přesněji řečeno, musel posoudit, zda jsou tato ustanovení v tomto ohledu dostatečně určitá a zda z nich lze vyvodit veškerá kritéria, od nichž se odvíjí výše úhrady. Jen v takovém případě by totiž dostála požadavku výhrady zákona, jež vyplývá z čl. 31 věty druhé Listiny. Tím není striktně vyloučeno, aby ze strany zdravotní pojišťovny došlo při použití napadených ustanovení k určitým nezbytným upřesněním těchto kritérií, tato se však nesmí podstatným způsobem promítat do zjištěné výše úhrady.

111. Právní vztahy mezi pojištěnci, výdejci a zdravotními pojišťovnami jsou konstruovány tak, že výše úhrady zdravotnického prostředku z veřejného zdravotního pojištění musí být všem účastníkům známá ještě před tím, než jej výdejce na základě poukazu vydá pojištěnci. Postup zdravotní pojišťovny při zjišťování výše této úhrady nemůže vést k tomu, že se pojištěnec teprve dodatečně dozví o povinnosti zaplatit doplatek ceny

zdravotnického prostředku. Stejně tak se výdejce nemůže teprve dodatečně dozvědět, že má vůči zdravotní pojišťovně nárok na nižší úhradu, než jakou předpokládal v době vydání zdravotnického prostředku, kdy mohl žádat případný doplatek. Takovýto stav by nepřípustně zasahoval do právní jistoty obou dotčených účastníků. Výdejce i pojištěnec musí vědět najisto, zda má být zdravotnický prostředek poskytnut bezplatně, nebo zda má být zcela nebo alespoň z části hrazen přímo.

112. Zdravotní pojišťovna může zjistit výši úhrady zdravotnického prostředku předem pouze v případě, že bude mít k dispozici relevantní údaje o tom, jaké zdravotnické prostředky jsou dostupné na trhu, jaké jsou jejich vlastnosti z hlediska účinku, bezpečnosti a použití a jaká je jejich cena, resp. jaká je výše nákladů spojená s jejich použitím.

113. Přestože podle napadených ustanovení není úhrada zdravotnického prostředku vázána na jakoukoliv zvláštní registraci či povolení, je zřejmé, že fakticky k ní bude docházet jen v případě, že zdravotní pojišťovna bude mít o zdravotnickém prostředku vědomost, tedy bude-li u ní nějakým způsobem evidován. Zákon již ale nestanoví způsob, jakým zdravotní pojišťovna zjistí, že zdravotnický prostředek byl uveden na trh a jaké jsou jeho vlastnosti, případně, že na trhu již není. Dříve tyto informace v podstatě nemohla zjistit jinak než prostřednictvím nějakého vlastního neformálního mechanismu vyhledávání. Od 1. dubna 2015, kdy nabyl účinnosti zákon o zdravotnických prostředcích, je vedena evidence všech zdravotnických prostředků v Registru zdravotnických prostředků, přičemž v případě každého z nich se vydává rozhodnutí o notifikaci (viz bod 82). Neexistuje ovšem povinnost Státního ústavu pro kontrolu léčiv, aby o notifikaci zdravotnických prostředků informoval zdravotní pojišťovny. Zákon upravuje pouze jejich přístup do Národního informačního systému zdravotnických prostředků [§ 77 odst. 3 písm. e); toto ustanovení nabyde účinnosti dne 1. dubna 2018] a Rejstříku zdravotnických prostředků [§ 79 odst. 1 písm. f)], a to vždy v rozsahu údajů potřebných pro zajištění plnění jejich povinností vyplývajících z právních předpisů upravujících oblast veřejného zdravotního pojištění. Využití tohoto oprávnění, včetně jeho časové souvislosti, jakož i jiných možných způsobů získání informací o zdravotnických prostředcích, zákon ponechává na zdravotní pojišťovně.

114. Uvedený stav vede zákonitě k tomu, že přinejmenším po určitou dobu od svého uvedení na trh nejsou zdravotnické prostředky zdravotními pojišťovnami ani hrazeny, ani zohledňovány při zjišťování „ekonomicky nejméně náročné varianty“. I kdyby však zdravotní pojišťovny byly o notifikaci zdravotnického prostředku bezodkladně informovány, určitý časový prostor by vyžadovalo provedení jeho zařazení do kategorizace, zjištění ceny a srovnání s jinými variantami zdravotnického prostředku (ve smyslu § 3 odst. 6 zákona o zdravotnických prostředcích, tj. konkrétními modely

nebo baleními zdravotnického prostředku). V případě jakéhokoliv zdravotnického prostředku tak bude po uvedení na trh existovat období, ať už půjde o týdny nebo měsíce, kdy vůči němu nebudou napadená ustanovení realizovatelná. Možnost jejich realizace bude přitom záležet na tom, jakým konkrétním způsobem bude zdravotní pojišťovna zjišťovat, které zdravotnické prostředky jsou aktuálně na trhu. Zákon zde nestanoví žádná pravidla ani lhůty. Není v něm ani žádný procesní prostředek, kterým by bylo možné nezohlednění určitého zdravotnického prostředku namítat přímo u zdravotní pojišťovny.

115. V případě zdravotnických prostředků lze za „provedení nejméně ekonomicky náročné, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení“ označit takovou jejich variantu, jejímž poskytnutím vzniknou zdravotní pojišťovně ve srovnání s poskytnutím jiné varianty zdravotnického prostředku, jež má stejný žádoucí účinek, nejnižší náklady. Nezbytným předpokladem jejího zjištění je provedení kategorizace zdravotnických prostředků. Teprve ta umožňuje identifikovat, které z na trhu dostupných variant zdravotnického prostředku lze v tomto ohledu považovat za srovnatelné. Povahu takového provedení může mít přirozeně i zdravotnický prostředek, u něhož bude s ohledem na jeho unikátní vlastnosti vyloučeno, aby byl místo něj poskytnut pojištěnci jiný srovnatelný zdravotnický prostředek.

116. Provedení kategorizace zdravotnických prostředků předpokládá, že zdravotní pojišťovna bude disponovat údaji o jejich vlastnostech a že na jejich základě vymezí skupiny srovnatelných variant zdravotnického prostředku. Ze zákona ale nelze dovodit, kde zdravotní pojišťovna předmětné údaje získá. Některé z relevantních podkladů, např. prohlášení o shodě, certifikát vystavený notifikovanou osobou, aktuální verze návodu, představují náležitosti žádosti o notifikaci zdravotnického prostředku podle § 32 odst. 2 zákona o zdravotnických prostředcích a měly by být dostupné v Registru zdravotnických prostředků. Tyto údaje ovšem nejsou zdravotní pojišťovně poskytovány bez dalšího a přístup k nim je fakticky podmíněn její vědomostí o zdravotnickém prostředku. Ze zákona o veřejném zdravotním pojištění neplatí povinnost, aby potřebné podklady poskytl zdravotní pojišťovně příslušný dodavatel zdravotnického prostředku.

117. Pokud jde o zjištění ceny zdravotnického prostředku v „provedení nejméně ekonomicky náročném, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení“, zdravotní pojišťovnou prováděný „průzkum trhu“ spočívá v zjištění předpokládaných nákladů spojených s poskytnutím některé ze srovnatelných variant a jejich následném srovnání. To, že „ekonomická náročnost“ se bude v konečném důsledku odvíjet právě od srovnání těchto nákladů, je pochopitelné. Předmětem dotčené zákonné úpravy je totiž kromě jiného regulace výdajů veřejného zdravotního pojištění.

118. Ceny zdravotnických prostředků jsou regulovány cenovým předpisem Ministerstva zdravotnictví 3/2012/FAR. Tato regulace se však nevztahuje na zdravotnické prostředky, u nichž je dána výjimka na základě cenového rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví 2/13-FAR, kterým se stanoví seznam zdravotnických prostředků s deregulovanými cenami výrobce (viz bod 91). V těchto případech je tvorba cen ponechána v podstatě na tržních mechanismech, avšak za současného působení některých faktorů, které ve skutečnosti regulují uvedený trh. Takovýto účinek lze spojovat především se samotným systémem veřejného zdravotního pojištění, který prostřednictvím svých výdajů ovlivňuje podmínky pro podnikání v oblasti zdravotnických prostředků, jejich konkurenceschopnost a tvorbu cen. Významnou roli má ve vztahu k hrazeným zdravotnickým prostředkům i jejich předepisování ze strany lékařů, kteří v tomto směru ovlivňují poptávku po konkrétních zdravotnických prostředcích. Oznamovací povinnost osoby, která jako první uvádí na trh České republiky zdravotnické prostředky, se uplatní výlučně v případech, kdy je jejich cena regulována podle uvedeného cenového předpisu. Navíc se týká jen ceny výrobce (viz bod 92). Jinak však při zjišťování cen zdravotnických prostředků z cenové regulace vycházet nelze, protože je třeba zvolit jinou metodu.

119. Za situace, kdy výše úhrady zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění musí být známá předem, nelze při jejím stanovení vycházet z cen aktuálních k okamžiku vydání zdravotnického prostředku pojištěnci. Ve skutečnosti bude tuto cenu možné zjistit jen podle údajů vztahujících se k určitému předchozímu referenčnímu období. Zákon nedává žádnou odpověď na otázku, jaká má být jeho délka a jakým způsobem mají být ve vztahu k němu získávány a vyhodnocovány relevantní údaje (např. zda dojde k jejich zprůměrování za určité období). V závislosti na zvoleném referenčním období se přitom může cena zdravotnického prostředku zásadním způsobem lišit a mohou na ni mít vliv různé skutečnosti. Nelze vycházet ani z předpokladu, že tato cena bude na celém území České republiky stejná. Zvláštní situace nastává v případě unikátních zdravotnických prostředků, jež byly nově uvedeny na trh. Jejich cena bude muset být v rámci „průzkumu trhu“ patrně stanovena kvalifikovaným odhadem.

120. Předmětná kategorizace, stejně jako „průzkum trhu“, musí zahrnovat veškeré zdravotnické prostředky, jež byly v souladu se zákonem uvedeny na trh. Zákon o veřejném zdravotním pojištění neumožňuje zdravotní pojišťovně, aby jakýkoliv z těchto prostředků vyloučila z možnosti poskytování alespoň za částečnou úhradu z veřejného zdravotního pojištění; výjimku ve smyslu § 15 odst. 11 tohoto zákona představují pouze nehranzené zdravotnické prostředky uvedené v oddílu B přílohy č. 3.

121. Z uvedeného vyplývá, že zákon o veřejném zdravotním pojištění upravuje postup zdravotních pojišťoven při „zjišťování“ výše úhrady

zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění jen vágně, za použití neurčitých právních pojmů „provedení nejméně ekonomicky náročné, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení“ a „průzkum trhu“. Ke konkretizaci tohoto postupu zákon nestanoví ani zmocnění k vydání prováděcího podzákonného předpisu, přičemž možnost jeho bližší úpravy nevyužila ani vláda vydáním svého nařízení. Má-li tudíž zdravotní pojišťovna splnit svou zákonnou povinnost a hradit zdravotnické prostředky poskytované svým pojištěncům, nezbývá jí než si nezbytná pravidla v rámci svého postupu sama určit.

122. Již na tomto místě lze učinit závěr, že napadená ustanovení nejsou dostatečně určitá a bez další konkretizace ani použitelná. Pojištěnec na základě těchto ustanovení nemůže zjistit, jaké zdravotnické prostředky poskytované při ambulantní zdravotní péči mohou být hrazeny z veřejného zdravotního pojištění, jakým způsobem byly posouzeny jejich vlastnosti (provedena jejich kategorizace), zjištěna jejich cena, resp. náklady, a provedeno srovnání jejich „ekonomické náročnosti“. Není stanovena ani forma, jakou se má dozvědět o zdravotní pojišťovnou „zjištěné“ výši úhrady. O obsahu tohoto práva tak fakticky rozhoduje zdravotní pojišťovna, která tím současně – v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny – konkretizuje meze základního práva občanů na zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění podle čl. 31 věty druhé Listiny. Rozhodující je vždy až konkrétní postup zdravotní pojišťovny, z něhož teprve lze vyvozovat kritéria, na jejichž základě byl „zjištěn“ obsah práva pojištěnce na poskytnutí zdravotnických prostředků hrazených z veřejného zdravotního pojištění.

123. Posledně uvedený závěr lze podpořit i poukazem na zjištění, která Ústavní soud učinil ohledně praxe zdravotních pojišťoven při používání napadených ustanovení na základě dokazování provedeného na ústním jednání. Předmětem tohoto řízení je samozřejmě posouzení souladu napadených ustanovení s ústavním pořádkem, nikoliv hodnocení uvedené praxe. Její poznání nicméně umožňuje lépe porozumět rozsahu uvážení, kterým zdravotní pojišťovny při používání těchto ustanovení disponují, a identifikovat tak minimální požadavky na zákonnou úpravu, má-li zůstat zachována zákonodárcem zvolená koncepce systému úhrad zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění.

124. Z provedeného dokazování měl Ústavní soud za prokázané, že Všeobecná zdravotní pojišťovna i Svaz zdravotních pojišťoven, jenž není zdravotní pojišťovnou, ale zájmovým sdružením právnických osob sdružujícím všech šest zaměstnaneckých pojišťoven (zřízených podle zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů), vedou za účelem stanovení výše úhrad tzv. číselníky zdravotnických prostředků. Zásadní význam

má úhradový katalog Všeobecné zdravotní pojišťovny, z něhož vychází i číselník Svazu zdravotních pojišťoven, který jej pouze doplňuje o některé položky, případně u některých jeho položek modifikuje maximální výši úhrady. Každá z variant zdravotnického prostředku představuje samostatnou položku označenou názvem, je jí přiřazen kód a je u ní uvedena maximální výše úhrady z veřejného zdravotního pojištění i maximální cena, za kterou je poskytována pojištění.

125. Ve vztahu ke každému z uvedených číselníků existuje obsáhlá metodika jejich zpracování, která se odvolává na § 15 zákona o veřejném zdravotním pojištění, jeho přílohu č. 3 a na příslušné cenové rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví. K zařazení zdravotnických prostředků, k úpravě údajů o nich a k jejich vyřazení dochází na žádost výrobce, zplnomocněného zástupce nebo jiné pověřené osoby. Všeobecná zdravotní pojišťovna zveřejňuje na svých internetových stránkách formuláře a stanoví, do kdy je třeba podat příslušnou žádost, aby mohla být promítnuta v následné úpravě číselníku, jakož i náležitosti žádosti mající umožnit jejich kategorizaci a zjištění jejich ceny. K aktualizaci číselníků, pokud jde o výčet zařazených zdravotnických prostředků, dochází – v závislosti na jejich konkrétní kategorii – zpravidla jednou za šest měsíců. V případě číselníku Svazu zdravotních pojišťoven do něj mohou být zařazovány další zdravotnické prostředky bez omezení po celý rok. Není-li žádosti o zařazení do některého z uvedených číselníků vyhověno, je žadatel o této skutečnosti zpravidla písemně vyrozuměn.

126. Existenci uvedených číselníků (nebo obdobného metodického řešení) považuje Ústavní soud v obecné rovině za přirozené a rozumné řešení, bez něhož by úhrady zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění nemohly reálně fungovat. Jejich prostřednictvím zdravotní pojišťovny reagovaly na neurčitost zákonné úpravy. Například Všeobecná zdravotní pojišťovna si vytvořila vnitřní řízení o žádostech dodavatelů o zařazení zdravotnického prostředku do úhradového katalogu. V jeho rámci nejenže rozhoduje o zařazení zdravotnických prostředků, ale skrze požadované náležitosti žádosti získává informace o jejich vlastnostech a ceně, které využívá při jejich kategorizaci a stanovení výše úhrad.

127. Právě existence tzv. číselníků zdravotnických prostředků umožňuje, aby se zjištěná výše úhrady promítla do právních vztahů mezi pojištěnci, výdejci a zdravotními pojišťovnami. To, zda a v jaké výši bude určitý zdravotnický prostředek hrazen zdravotní pojišťovnou, pojištěnec zjistí jen nahlédnutím do číselníku. Zdravotní pojišťovna jeho prostřednictvím sděluje dotčeným subjektům, jakým způsobem vyhodnotila zjištěné údaje a určila maximální výši úhrad jednotlivých zdravotnických prostředků. Z hlediska pojištěnce jde o postup zdravotní pojišťovny, kterým je fakticky

stanoven obsah jeho práva na bezplatné poskytnutí zdravotnických prostředků.

128. Neurčitost napadených ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění, která se týká postupu zdravotních pojišťoven při zjišťování výše úhrady zdravotnických prostředků, neodstraňuje ani vyhláška č. 62/2015 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o zdravotnických prostředcích, a to přestože popsán způsob zařazování do číselníků nepřímou předpokládá. Citovaná vyhláška v § 7 odst. 1 písm. c) stanoví, že v poukazu, na jehož základě bude pojištěnci vydán zdravotnický prostředek, musí být uveden „kód, pod kterým je zdravotnický prostředek evidován příslušnou zdravotní pojišťovnou“. Tento kód mají ve skutečnosti jen zdravotnické prostředky, jež byly zařazeny do jejího číselníku. Povinnost přidělit tento kód přitom neplatí zdravotním pojišťovnám z žádného jiného právního předpisu. Předmětná vyhláška zde jen reflektuje praxi, v jejímž rámci k jeho přidělení dochází. Zbývá dodat, že uvedená vyhláška neprovádí zákon o veřejném zdravotním pojištění.

129. Vláda ve svém vyjádření odmítla, že by napadená ustanovení byla protiústavní, a vyslovila přesvědčení, že způsob zjišťování ceny zdravotnického prostředku cestou „průzkumu trhu“ za účelem zjištění jeho „provedení nejméně ekonomicky náročného“ není netransparentní. Toto její stanovisko ovšem nesouhlasí s odůvodněním vládního návrhu zákona o zdravotnických prostředcích (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017, sněmovní tisk 87/0), jenž byl posléze přijat jako zákon č. 268/2014 Sb. Při přípravě tohoto návrhu zákona byla původně zvažována i možnost, že bude současně nově upravena cenová a úhradová regulace zdravotnických prostředků. V důvodové zprávě bylo k tomu uvedeno, že tato regulace „není odpovídajícím způsobem v rámci současného právního řádu upravena ... např. zákonný nárok pojištěnců na úhradu z veřejného zdravotního pojištění je natolik obecný, že jej musí konkretizovat mimoprávní dokumenty, kterými jsou číselníky zdravotních pojišťoven. Systém tak nestojí na pevných základech a je snadno napadnutelný. Nadto efektivní udržitelnost tohoto systému zcela závisí na postoji zdravotních pojišťoven k této agendě a v dobách ekonomických problémů – jako například v současnosti – dochází k uplatňování natolik restriktivních opatření, že úhradové mechanismy u zdravotnických prostředků jsou deformovány, zdravotní pojišťovny brání vstupu nových zdravotnických prostředků do systému, výrobci a distributoři jsou nuceni ke snižování cen (minimálně nepromítnutím zvýšení sazby daně z přidané hodnoty do ceny zdravotnického prostředku) apod.“ (str. 68).

130. Na jiném místě důvodové zprávy pak bylo dodáno, že „současný stav je neudržitelný, a to především stanovování výše úhrad, preskripčních a indikačních omezení a množstevních či finančních limitů prostřednictvím

netransparentního a neformalizovaného procesu před zdravotními pojišťovnamí (zejména Všeobecnou zdravotní pojišťovnou České republiky). Chybějící procesní, ale i hmotněprávní pravidla a převažující procentní systém úhrad vedou k deformaci trhu, podpoře nehospodárného chování většiny zainteresovaných subjektů, podléhání různým lobbistickým či politickým tlakům a odklonu od odůvodněné medicínské potřeby směrem k čistě ekonomickým, socioekonomickým nebo sociálním potřebám“ (str. 114).

131. Přestože návrh zákona o zdravotnických prostředcích, jehož přílohou byla citovaná důvodová zpráva, podala Poslanecké sněmovně v lednu 2014 vláda předchozí (tou dobou působila vláda v demisi jmenovaná ještě v předchozím volebním období Poslanecké sněmovny), uvedené hodnocení v tomto řízení nebylo ze strany současné vlády nijak přesvědčivě vyvráceno. Toto hodnocení přitom jen podporuje právní závěry Ústavního soudu o neurčitosti zákonné úpravy stanovení výše úhrady za zdravotnické prostředky z veřejného zdravotního pojištění. Stejný text lze nalézt i v důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotnických prostředcích (sněmovní tisk 88/0, str. 144, 190). Tento zákon, jehož návrh byl podán společně s návrhem zákona o zdravotnických prostředcích, měl obsáhnout novelizovat zákon o veřejném zdravotním pojištění, včetně napadených ustanovení, přičemž jeho součástí měla být podrobnější úprava úhradové regulace zdravotnických prostředků. Návrh zákona byl však v únoru 2014 ještě před prvním čtením vzat zpět nově jmenovanou vládou. Předmětná úhradová regulace se nakonec nestala ani součástí zákona o zdravotnických prostředcích.

132. Ústavní soud uzavírá, že napadená ustanovení nejsou natolik určitá, aby již na jejich základě bylo možné dovodit, na poskytnutí jakých zdravotnických prostředků má pojištěnec právo. Jejich použití proto závisí teprve na konkrétním postupu zdravotních pojišťoven, jímž je obsah tohoto práva fakticky vymezen. Tím je ovšem založen nesoulad těchto ustanovení s čl. 31 větou druhou Listiny, který stanoví základní právo občanů na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění, a čl. 4 odst. 2 Listiny, ze kterého pro stanovení mezi tohoto práva vyplývá výhrada zákona.

VIII./c Posouzení souladu napadených ustanovení s právem podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny

133. Dále se Ústavní soud zabýval námitkami, podle nichž napadená ustanovení zakládají nepřípustný zásah do práva výrobců, dovozců a distributorů zdravotnických prostředků podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny.

134. Podstatou a smyslem základního práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny je svoboda

jednotlivce zvolit si a realizovat způsob, jakým si bude zajišťovat prostředky pro své potřeby. Není přitom podstatné, zda bude činnost, jež by měla vést k dosažení tohoto cíle, vykonávat v zaměstnaneckém vztahu nebo jako podnikatel na vlastní odpovědnost [nález ze dne 8. prosince 2015 sp. zn. Pl. ÚS 5/15 (N 204/79 SbNU 313; 15/2016 Sb.), bod 54].

135. Ústavní soud podotýká, že obdobně jako v případě práva na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění podle čl. 31 druhé věty Listiny se jednotlivec může i práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí. Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny se vztahuje i na toto základní právo. Podle čl. 26 odst. 2 Listiny může zákon stanovit podmínky a omezení pro výkon některých povolání nebo činností, a to za jakýmkoliv účelem, který není ústavně nepřipustný [srov. náález ze dne 20. června 2006 sp. zn. Pl. ÚS 38/04 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.), bod 29]. Zákodárce má tedy relativně širokou, byť nikoliv absolutní, dispozici pro konkrétní vymezení obsahu a způsobu realizace uvedeného práva [srov. náález ze dne 23. května 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.) nebo náález ze dne 12. července 2001 sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 (N 113/23 SbNU 105; 322/2001 Sb.), část VIII písm. H]. Meze základního práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost musí být v souladu s čl. 4 odst. 2 Listiny stanoveny zákonem, ve vztahu k němuž se uplatní obecné požadavky na obsah právního předpisu plynoucí ze zásady demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, včetně požadavků určitosti a předvídatelnosti zákona. V tomto ohledu lze plně odkázat na výše uvedená východiska přezkumu (viz body 103 až 107).

136. Systém veřejného zdravotního pojištění má zásadní vliv na podmínky podnikání v oblasti zdravotnictví. Jeho prostřednictvím jsou regulovány právní vztahy mezi pojištěnci, poskytovateli zdravotních služeb a zdravotními pojišťovnamí, a to za tím účelem, aby byly pojištěncům poskytovány potřebné zdravotní služby bez jejich přímé platby, za úhradu z veřejného zdravotního pojištění. Ústavní soud se k otázce významu tohoto systému ve vztahu k právu podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny opakovaně vyjádřil v souvislosti s rozhodáním o ústavnosti tzv. úhradových vyhlášek. Na základě srovnání výdajů na zdravotnictví z veřejných zdrojů (především z veřejného zdravotního pojištění) a soukromých zdrojů konstatoval, že možnost poskytovatelů zdravotních služeb podnikat je zásadním způsobem ovlivněna tím, zda jim za provedené výkony vznikne nárok na úhradu vůči některé ze zdravotních pojišťoven. V převážné většině segmentů zdravotní péče jde dokonce o nezbytnou podmínku této činnosti [nález sp. zn. Pl. ÚS 19/13, body 33 až 36], neboť vysoké náklady spojené s poskytnutím zdravotní péče, obvykle převyšující finanční možnosti jednotlivých pojištěnců, v podstatě vylučují, aby

tito vyhledali nebo upřednostnili poskytovatele požadujícího od nich přímou úhradu.

137. Naplnění práva na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění podle čl. 31 věty druhé Listiny předpokládá, že úhrada z veřejného zdravotního pojištění se bude vztahovat nejen na jednotlivé výkony poskytovatele zdravotnických služeb, nýbrž i na léčivé přípravky a zdravotnické prostředky, jež jsou potřebné k dosažení žádoucího léčebného účinku. Z tohoto důvodu je součástí systému veřejného zdravotního pojištění i regulace právních vztahů mezi pojištěnci, výdejci léčivých přípravků nebo zdravotnických prostředků a zdravotními pojišťovnami a dále souvisejících právních vztahů, jejichž účastníky jsou výrobci, dovozci nebo distributoři léčiv a zdravotnických prostředků.

138. Napadené ustanovení dotváří zákonem stanovené podmínky, za nichž mohou dodavatelé zdravotnických prostředků realizovat své právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, a tudíž i meze tohoto základního práva. Možnost, že jimi dodávané zdravotnické prostředky budou pojištěncům poskytovány za úhradu z veřejného zdravotního pojištění, má zásadní význam pro jejich dostupnost, a tím i konkurenceschopnost a postavení na trhu.

139. Zařazení zdravotnického prostředku do systému úhrad z veřejného zdravotního pojištění není podmíněno jeho registrací ani uzavřením smlouvy mezi zdravotní pojišťovnou a dodavatelem zdravotnických prostředků. Napadená ustanovení jsou založena na předpokladu, že jakýkoliv zdravotnický prostředek, jenž byl uveden na trh v souladu se zákonem o zdravotnických prostředcích, by měl být do tohoto systému bez dalšího zařazen a jeho existence na trhu by měla být zohledněna v rámci postupu zdravotních pojišťoven při „zjišťování“ zdravotnického prostředku v „provedení nejméně ekonomicky náročném, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení“. Přesto nelze přehlédnout, že tento zákonný předpoklad není z důvodu neurčitosti stávající zákonné úpravy splnitelný.

140. Ústavní soud připomíná, že zákon o veřejném zdravotním pojištění neupravuje postup, v jehož rámci by bylo rozhodováno o zařazení zdravotnického prostředku do systému úhrad z veřejného zdravotního pojištění. Zdravotní pojišťovna zároveň ale ani nezískává bez dalšího vědomost o uvedení zdravotnického prostředku na trh (jeho notifikaci) nebo o dalších skutečnostech, jež mají vliv na posouzení jeho „ekonomické náročnosti“, především o jeho vlastnostech a ceně, resp. nákladech. Je proto pravidlem, že zdravotnické prostředky, jež byly uvedeny na trh, nejsou přinejmenším po určité dobu zdravotními pojišťovnami ani hrazeny, ani zohledňovány při zjišťování „ekonomicky nejméně náročné varianty“. Za této situace se jeví být existence určitého postupu, jehož předmětem by byla identifikace zdravotnických prostředků hrazených z veřejného

zdravotního pojištění, jakož i „zjištění“ výše jejich úhrady, nezbytnou. Tento postup však dnes může mít z důvodu nedostatečné zákonné úpravy povahu pouze faktickou, případně být vyjádřen toliko formou metodiky zdravotní pojišťovny (kterou v praxi plní číselníky zdravotních pojišťoven).

141. Neurčitost napadených ustanovení má za následek, že dodavatel zdravotnických prostředků – stejně jako pojištěnec – na jejich základě nemůže zjistit, zda jím dodávané zdravotnické prostředky poskytované při ambulantní zdravotní péči mohou být hrazeny z veřejného zdravotního pojištění, jakým způsobem byly posouzeny jejich vlastnosti (provedena jejich kategorizace), zjištěna jejich cena, resp. náklady, a provedeno srovnání jejich „ekonomické náročnosti“. Ani ve vztahu k dodavateli není stanovena forma, jakou se má dozvědět o zařazení jím dodávaného zdravotnického prostředku do systému úhrad a o zdravotní pojišťovnou „zjištěné“ výši úhrady. Rozhodující je vždy až konkrétní postup zdravotní pojišťovny, z něhož vyplyne, zda zdravotnický prostředek bude hrazen z veřejného zdravotního pojištění a v jaké výši.

142. Ústavní soud konstatuje, že jeho právní závěry ohledně neurčitosti napadených ustanovení (body 110 až 122) se uplatní i ve vztahu k posouzení jejich souladu s právem podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Zdravotní pojišťovna svým postupem podle těchto ustanovení fakticky stanoví podmínky, a tedy i meze, za nichž mohou dodavatelé zdravotnických prostředků realizovat své právo podnikat. Tento závěr je ostatně umocněn i zjištěními, která Ústavní soud učinil na základě provedeného dokazování. Z vyjádření navrhovatele stejně jako z výsledku zástupců zdravotních pojišťoven i asociací dodavatelů zdravotnických prostředků vyplynulo, že zdravotní pojišťovny, zejména Všeobecná zdravotní pojišťovna, ve skutečnosti rozhodují o tom, zda určitý zdravotnický prostředek bude zařazen do tzv. číselníků zdravotních pojišťoven, a bude tak moci být hrazen z veřejného zdravotního pojištění. Toto zařazení (včetně přiřazení „kódu, pod kterým je zdravotnický prostředek evidován příslušnou zdravotní pojišťovnou“) je nezbytnou podmínkou toho, aby zdravotnický prostředek mohl být předepisován ze strany lékařů. Postup, na jehož základě je zjištěno „provedení nejméně ekonomicky náročné, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení“ a zjištěna jeho cena přitom není nijak zřejmý. Tato cena je zdravotní pojišťovnou – nad rámec regulace cenovými předpisy – do značné míry usměrňována, o čemž svědčí i jednání mezi zdravotní pojišťovnou a dodavateli zdravotnických prostředků, jejichž předmětem má být právě její úprava.

143. Lze jen dodat, že uvedené hodnocení se z hlediska dodavatelů zdravotnických prostředků v plné míře uplatní nejen v případě zdravotnických prostředků poskytovaných při ambulantní zdravotní péči, jejichž úhrada je upravena napadenými ustanoveními, ale z povahy věci také

v případě zdravotnických prostředků poskytovaných při lůžkové zdravotní péči podle § 15 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

144. Vzhledem k tomu, že napadená ustanovení stanoví podmínky realizace práva dodavatelů zdravotnických prostředků podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny natolik neurčitým způsobem, že k jejich stanovení fakticky dochází až postupem zdravotních pojišťoven, je opodstatněn závěr o jejich nesouladu nejen s tímto základním právem, ale též s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny, která musí být respektována při stanovení jeho mezi.

VIII./d Posouzení souladu napadených ustanovení z hlediska práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny

145. Poslední okruh námitek, které uplatnil navrhovatel, se týká možnosti pojištěnců a dodavatelů zdravotnických prostředků domáhat se soudní ochrany jejich práv proti postupu zdravotních pojišťoven při „zjišťování“ výše úhrad zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění.

146. Ústavní soud zdůrazňuje, že napadená ustanovení žádným způsobem neupravují, tudíž ani neomezuji případný soudní přezkum postupu zdravotních pojišťoven. Již z tohoto důvodu nemůže být dán jejich nesoulad s právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, avšak absence jakékoli právní úpravy postupu při určování cen zdravotnických prostředků přistup všech dotčených subjektů k soudu značně ztěžuje.

IX. Zrušení napadených ustanovení a odklad vykonatelnosti nálezu

147. Ze všech těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadená ustanovení jsou v rozporu s čl. 4 odst. 2, čl. 26 odst. 1 a čl. 31 větou druhou Listiny, protože je podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zrušil uplynutím dne 31. prosince 2018.

148. Odložení vykonatelnosti nálezu je opodstatněno především důsledky, které by mělo okamžité zrušení napadených ustanovení pro výdaje veřejných rozpočtů. Zásah Ústavního soudu by měl za následek významné navýšení úhrad za zdravotnické prostředky, aniž by k tomu z ústavněprávního hlediska existoval jakýkoliv významný důvod. Tento nálezný totiž nezpochybňuje samotnou možnost navázání výše úhrady na cenu referenčního zdravotnického prostředku, ani to, aby na tuto cenu měla vliv hospodářská soutěž mezi dodavateli zdravotnických prostředků. Při okamžitém zrušení by navíc v mnoha směrech nadále zůstala zachována neurčitost zákonné úpravy, například pokud jde o zařazení zdravotnických prostředků do systému úhrad z veřejného zdravotního pojištění.

149. Při stanovení délky odkladu vykonatelnosti Ústavní soud zohlednil nezbytnost přijetí nové komplexní úpravy systému úhrad zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění a v tomto ohledu vytvořil zákonodárci potřebný časový prostor. Nová úprava musí dostát výše uvedeným ústavním požadavkům. Pakliže se zákonodárce rozhodne zachovat dosavadní koncepci rozhodování o výši úhrad, bude muset současně v nezbytné míře upravit související postup zdravotních pojišťoven tak, aby byla zajištěna jeho transparentnost a přezkoumatelnost, a tím ochrana práv všech dotčených osob. To platí obzvláště, pokud jde o použití zákonem stanovených věcných či odborných kritérií, od nichž se odvíjí výše úhrad a mezi něž patří i „ekonomická náročnost“ či „míra a závažnost zdravotního postižení“. Jednou z možných cest je, že se na rozhodování o výši úhrad zdravotnických prostředků budou účastnit i jiné subjekty než zdravotní pojišťovny, například zástupci odborných společností.

150. Zjištěné nedostatky s ohledem na svou povahu zatěžují stávající zákonnou úpravu systému úhrad zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění jako celek, a to bez ohledu na to, zda jsou jejím předmětem zdravotnické prostředky poskytované při lůžkové nebo ambulantní zdravotní péči. Je přitom bez významu, že Ústavní soud v tomto řízení zrušil pouze její část, vůči níž směřoval návrh navrhovatele. Do doby přijetí nové zákonné úpravy trvá zdravotním pojišťovnám povinnost interpretovat napadená ustanovení takovým způsobem, aby byla v co největší míře – v intencích tohoto nálezu – respektována práva všech subjektů, jež mohou být jejich postupem dotčena.

Č. 90

K právu nezletilého na participaci na řízení, které se jej týká

Není relevantní pouze vůle zákonných zástupců nezletilých, ale i vůle dítěte, kterou nelze zcela pominout. Projevenou vůli dítěte je nutno posoudit s ohledem na jeho nejlepší zájem. Mnohdy spíše odpovídá sledovanému cíli účinné ochrany práv dětí, aby byl jako opatrovník nezletilci ustanoven advokát. Soudy se nemohou bezvýhradně spolehnout na zákonného zástupce, že bude dodržovat všechny své povinnosti a intenzivně se zastupovaným komunikovat, ale je třeba dodržování daných povinností důsledně ověřovat. Není možné vykládat procesní právní předpisy tak, aby bylo umožněno hladké fungování jejich formální, technické stránky. To není aplikace práva nejefektivněji naplňující oprávněné zájmy dítěte, ke které se zavázala Česká republika.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovніка – ze dne 30. května 2017 sp. zn. I. ÚS 3976/14 ve věci ústavní stížnosti J. T., zastoupeného Mgr. et Mgr. Alenou Vlachovou, advokátkou, se sídlem v Praze, Husova 242/9, proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 5. května 2011 č. j. 39 C 735/2010-34, proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 20. července 2011 č. j. 28 C 339/2010-44, proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 26. září 2011 č. j. 34 C 682/2009-39, proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 27. července 2012 č. j. 11 C 680/2010-58, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. října 2015 č. j. 26 Cdo 4140/2015-130, proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. března 2015 č. j. 10 Co 145/2015-82 a proti usnesení Okresního soudu Plzeň-město ze dne 26. ledna 2015 č. j. 78 EXE 2468/2012-70, které se týkaly přírážky za neuhrazení jízdného v městské hromadné dopravě, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Plzni, Okresního soudu Plzeň-město a Plzeňských městských dopravních podniků, a. s., se sídlem v Plzni, Denissovo nábřeží 12.

Výrok

I. Rozsudkem Okresního soudu Plzeň-město ze dne 20. července 2011 č. j. 28 C 339/2010-44 bylo porušeno základní právo stěžovatele na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti podle čl. 38 odst. 2 Listiny

základních práv a svobod, na participaci na řízení, které se ho dotýká, podle čl. 12 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte a na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Uvedený rozsudek se proto zrušuje.

III. Řízení o ústavní stížnosti proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 5. května 2011 č. j. 39 C 735/2010-34 se zastavuje.

IV. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Procesní vývoj a spojení ústavních stížností ke společnému řízení

1. Ústavní soud obdržel ústavní stížnosti, původně vedené pod sp. zn. I. ÚS 3976/14, sp. zn. II. ÚS 544/15 a sp. zn. II. ÚS 107/16, ve kterých se stěžovatel domáhal zrušení výše uvedených rozhodnutí obecných soudů. Všechny ústavní stížnosti spolu věcně souvisely, neboť vykazovaly obdobné skutkové i právní okolnosti a stěžovatel byl zastoupen stejnou advokátkou. Podle ustanovení § 63 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) ve spojení s ustanovením § 112 odst. 1 občanského soudního řádu, může Ústavní soud spojit ke společnému projednání věci, které u něho byly zahájeny a skutkově spolu souvisejí nebo se týkají týchž účastníků řízení. Ústavní soud proto z důvodu hospodárnosti a efektivity řízení tyto věci usnesením pléna ze dne 12. 4. 2016 spojil ke společnému řízení pod shora uvedenou spisovou značkou.

II. Částečné zpětvzetí ústavní stížnosti

2. Podáním ze dne 28. listopadu 2016, doručeným Ústavnímu soudu stejného dne, vzal stěžovatel prostřednictvím právní zástupkyně ústavní stížnost směřující proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 5. května 2011 č. j. 39 C 735/2010-34 v celém rozsahu zpět; doplnil, že ve věci byla uzavřena dohoda o narovnání, jejíž kopii přiložil. Podle ustanovení § 77 zákona o Ústavním soudu může stěžovatel vzít ústavní stížnost zpět do okamžiku, než se Ústavní soud odebere k závěrečné poradě. Ústavní soud tedy řízení o ústavní stížnosti směřující proti citovanému rozsudku zastavil.

III. Řízení před obecnými soudy a argumentace stěžovatele

3. V odůvodnění ústavní stížnosti (původně vedené pod sp. zn. II. ÚS 544/15) směřující proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 20. července 2011 č. j. 28 C 339/2010-44, proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 26. září 2011 č. j. 34 C 682/2009-39 a proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 27. července 2012 č. j. 11 C 680/2010-58 je zejména uvedeno, že nezletilý stěžovatel žije v Dětském domově DOMINO

v Plzni, kam byl umístěn na základě předběžného opatření, vydaného usnesením Okresního soudu Plzeň-město. Stěžovatel zcela náhodně zjistil, že je proti němu vedena exekuce, a to aniž by mu bylo doručeno jakékoli rozhodnutí v nalézacím řízení nebo v rámci exekučního řízení. Teprve pomocí své právní zástupkyně se mu podařilo seznámit se s existencí exekučních titulů, tj. výše uvedených rozsudků.

4. Rozsudkem Okresního soudu Plzeň-město ze dne 20. července 2011 č. j. 28 C 339/2010-44 bylo žalovanému stěžovateli za neuhrazení jízdného při přepravě dopravním prostředkem městské dopravy uloženo zaplatit vedlejšímu účastníkovi řízení jako žalobci přírážku k jízdnému – částku 1 006 Kč s úroky z prodlení a náhradu nákladů řízení ve výši 8 520 Kč. Stejně bylo rozhodnuto rozsudkem Okresního soudu Plzeň-město ze dne 26. září 2011 č. j. 34 C 682/2009-39. Rozsudkem Okresního soudu Plzeň-město ze dne 27. července 2012 č. j. 11 C 680/2010-58 bylo stěžovateli uloženo zaplatit vedlejšímu účastníkovi řízení částku 1 000 Kč s úroky z prodlení a náhradu nákladů řízení ve výši 2 520 Kč.

5. Stěžovatel si je vědom konstantní judikatury Ústavního soudu, podle které považuje ústavní stížnost proti rozhodnutí obecného soudu v bagatelní věci obecně za zjevně neopodstatněnou. Avšak ve svém souhrnu a vzhledem k výši náhrady nákladů řízení uložené stěžovateli k zaplacení (spolu s náklady exekuce) vše přesahuje částku 50 000 Kč.

6. Podstatou této ústavní stížnosti jsou námitky stěžovatele proti postupu Okresního soudu Plzeň-město, kterým mu byla odňata možnost jednat před soudem, a tedy bylo zasaženo do jeho práva na spravedlivý proces. Stěžovatel se v důsledku nesprávného postupu soudu vůbec nedozvěděl o tom, že je proti němu podána žaloba, neměl možnost se vyjádřit k žalobním tvrzením ani k prováděným důkazům, neměl možnost uvádět rozhodné skutečnosti a navrhnout důkazy a rozsudky mu nebyly ani řádně doručeny.

7. V době, kdy řízení u Okresního soudu Plzeň-město probíhalo, tj. na přelomu let 2011 a 2012, bylo stěžovateli mezi 12 a 13 lety. Okresní soud Plzeň-město přitom se stěžovatelem vůbec nejednal; namísto s ním soud v jednom z případů (ve věci vedené pod sp. zn. 28 C 339/2010) jednal s matkou stěžovatele jako s jeho zákonnou zástupkyní. Zastoupení stěžovatele matkou však nebylo možno považovat za řádné zastoupení, a to z důvodu střetu zájmů mezi nimi. Okresní soud Plzeň-město připustil toto zastoupení, přestože mu musely být známy okolnosti, které zastoupení vylučovaly. Možný střet zájmů mezi stěžovatelem a jeho matkou v případě žaloby o zaplacení peněžité částky (spočívající v jízdném a přírážce k jízdnému), směřující vůči dítěti, pak vyplývá již z toho, že péče řádného hospodáře v rámci rodičovské zodpovědnosti zahrnuje i řádné plnění závazků a povinností. V daném případě to tedy byla právě matka stěžovatele, která měla povinnost žalované částky uhradit.

8. V dalších dvou případech (v řízeních vedených pod sp. zn. 34 C 682/2009 a sp. zn. 11 C 680/2010) jednal okresní soud, podle stěžovatele rovněž nesprávně, s opatrovníky, kterými byli tímto soudem ustanoveni asistenti soudce Okresního soudu Plzeň-město. Okresní soud Plzeň-město tedy svým postupem odňal stěžovateli možnost, aby mohl být přítomen projednání své věci tím, že stěžovatel nebyl ze strany soudu o řízení nijak informován a do řízení zapojen, ačkoli na druhou stranu jeho věk nijak nebránil soudu uložit mu zaplacení shora uvedených částek.

9. Do ústavně zaručeného práva stěžovatele na vlastnictví bylo ze strany Okresního soudu Plzeň-město zasaženo podle jeho názoru také tím, že mu bylo uloženo zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši dvakrát 8 520 Kč a jednou 2 520 Kč. Přitom Ústavní soud ve svém usnesení sp. zn. IV. ÚS 2777/11 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) označil za ústavně konformní postup obecného soudu, který nepřiznal ve sporu úspěšnému žalobci náhradu za zastoupení advokátem s tím, že tyto náklady nebyly vynaloženy účelně, když rutinní vyplňování údajů může činit i osoba práva neznalá a takovou činnost administrativní povahy nelze považovat za poskytnutí právní pomoci. V tomto usnesení sp. zn. IV. ÚS 2777/11 se konkrétně jednalo také o žalobu na zaplacení jízdného a přírážku k jízdnému. V daném případě šlo o typickou formulářovou žalobu, jak ji popsal Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 3923/11 ze dne 29. 3. 2012 (N 68/64 SbNU 767).

10. Z uvedených důvodů se stěžovatel domnívá, že napadenými rozsudky došlo k porušení jeho základních práv, zaručených v čl. 11 odst. 1, čl. 38 odst. 2 a čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i v čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

11. Pokud jde o ústavní stížnost (původně vedenou pod sp. zn. II. ÚS 107/16) proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. října 2015 č. j. 26 Cdo 4140/2015-130, proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. března 2015 č. j. 10 Co 145/2015-82 a proti usnesení Okresního soudu Plzeň-město ze dne 26. ledna 2015 č. j. 78 EXE 2468/2012-70, domáhal se stěžovatel v řízení před obecnými soudy zastavení exekučního řízení s tím, že exekuční titul (rozsudek Okresního soudu Plzeň-město ze dne 27. 7. 2012 č. j. 11 C 680/2010-58) není vykonatelný, jelikož mu nikdy nebyl řádně doručen. Okresní a krajský soud však dospěly k závěru, že stěžovateli byl v nalézacím řízení ustanoven opatrovník (asistent soudce daného soudu), kterému bylo doručováno, a soud se touto námitkou v exekučním řízení ani zabývat nemůže. Následné dovolání Nejvyšší soud odmítl s tím, že stěžovatel napadl usnesení, jímž bylo rozhodnuto o peněžitém plnění nepřevyšujícím 50 000 Kč. Odvolací soud totiž rozhodoval ve věci návrhu na zastavení exekuce k vymožení částky 1 000 Kč s příslušenstvím.

12. Stěžovatel je toho názoru, že citovanými usneseními došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces a na ochranu vlastnictví. Porušení

spatřoval v tom, že se Nejvyšší soud věcně nezabýval jeho dovoláním. Stěžovatel se domáhal přezkoumání rozhodnutí odvolacího soudu, který se odmítl zabývat vykonatelností exekučního titulu. Nešlo tedy o přezkoumání výroku o peněžní částce. Krajský a okresní soud pak pochybily podle stěžovatele tím, že odmítly zastavit exekuci vedenou na základě nedoručeného a nevykonatelného exekučního titulu.

IV. Vyjádření k ústavní stížnosti

13. Okresní soud Plzeň-město ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že odkazuje na své napadené rozhodnutí, a doplnil, že žaloba v dané věci, jakož i další související výzvy byly doručeny do vlastních rukou zákonné zástupkyni v té době nezletilého stěžovatele, což stvrdila svým podpisem. Vedlejší účastnice řízení, Plzeňské městské dopravní podniky, a. s., se k ústavní stížnosti nijak nevyjádřila.

V. Procesní předpoklady projednání věci (přípustnost ústavní stížnosti)

14. Podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost nepřijatelná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon poskytuje k ochraně jeho práva (§ 72 odst. 3 téhož zákona). Ústavní soud posuzoval splnění této podmínky samostatně ve vztahu ke každému z napadených rozsudků. V řízení ve věci vedené pod sp. zn. 28 C 339/2010 jednal okresní soud s matkou stěžovatele jako s jeho zákonnou zástupkyní, která však nevládala péči o něj a nebyla schopna hájit jeho zájmy. Námitky stěžovatele zpochybňující splnění takto vymezeného požadavku řádného zastoupení jsou způsobilé odůvodnit závěr o porušení základních práv a svobod. Takto formulovanou námitku nemohl stěžovatel uplatnit v rámci odvolání jako řádného opravného prostředku, a to již s ohledem na bagatelní předmět sporu (§ 202 odst. 2 občanského soudního řádu). Bylo tedy třeba zvážit, zda k jejímu uplatnění nemohl dojít i prostřednictvím jiného opravného prostředku. V tomto ohledu přicházela v úvahu pouze žaloba pro zmatečnost. Podle § 229 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu mohl účastník řízení uvedenou žalobou napadnout pravomocné rozhodnutí soudu prvního stupně nebo odvolacího soudu, kterým bylo řízení skončeno, jestliže neměl procesní způsobilost nebo nemohl před soudem vystupovat a nebyl řádně zastoupen. Ústavní soud má za to, že námitky stěžovatele lze podřadit pod tento důvod zmatečnosti, protože mohly založit přípustnost žaloby pro zmatečnost proti napadenému rozsudku. Nelze však přehlédnout, že jejímu efektivnímu uplatnění bránilo uplynutí tříleté objektivní lhůty podle § 234 odst. 2 občanského soudního řádu, odvíjející se ode dne, kdy tento rozsudek nabyl právní moci, tedy kdy byl doručen osobě, s níž soud jednal jako se zástupcem účastníka řízení. Stěžovatel se totiž o napadeném rozsudku dozvěděl teprve v roce

2014, kdy již žalobu pro zmatečnost nemohl podat. Žaloba pro zmatečnost zde tedy nepředstavovala efektivní zákonný prostředek ochrany stěžovatelova práva, jehož vyčerpáním by byla podmíněna ústavní stížnost.

15. Pro úplnost je možno dodat, že jiný závěr by nebylo možné dovodit ani v případě, byla-li by žaloba pro zmatečnost podána z důvodu podle § 229 odst. 3 občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. prosince 2012, jenž by se podle čl. II odst. 6 zákona č. 404/2012 Sb. uplatnil ve vztahu k napadenému rozsudku. Podle tehdy účinného znění totiž mohla žaloba pro zmatečnost podaná z důvodu podle § 229 odst. 3 občanského soudního řádu směřovat jen proti rozhodnutí odvolacího soudu, a nikoliv též proti rozsudku soudu prvního stupně, proti němuž není odvolání přípustné podle § 202 odst. 2 občanského soudního řádu. Tato možnost byla do uvedeného ustanovení doplněna až novelizací provedenou zákonem č. 404/2012 Sb., a to s účinností od 1. ledna 2013. Jediným prostředkem, kterým se stěžovatel mohl domoci ochrany svých práv proti napadenému rozsudku, tak byla ústavní stížnost, v jejímž případě je splněna podmínka přípustnosti podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

16. Ve vztahu k rozsudkům Okresního soudu Plzeň-město ze dne 26. září 2011 č. j. 34 C 682/2009-39 a ze dne 27. července 2012 č. j. 11 C 680/2010-58 stěžovatel namítá, že mu byli opatrovníkem ustanoveni zaměstnanci soudu (asistenti soudce), který o žalobě zároveň rozhodoval. Ústavní soud považuje uvedenou námitku za pořaditelnou pod důvod žaloby pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu, jímž je vadný závěr o splnění podmínek zakotvených v § 29 odst. 3 občanského soudního řádu, za nichž lze určité osobě ustanovit pro řízení opatrovníka, a to logicky včetně toho, kdo může funkci opatrovníka v konkrétní věci zastávat. Stěžovatel měl pro její podání dostatečný časový prostor. Podle § 234 odst. 5 občanského soudního řádu bylo totiž možné podat z důvodu podle § 229 odst. 1 písm. h) téhož zákona žalobu ve lhůtě tři měsíců od doby, kdy se ten, kdo žalobu podává, dozvěděl o napadeném rozhodnutí.

17. V tomto případě tedy ze strany stěžovatele nebyly efektivně vyčerpány všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práv poskytoval, a proto je ústavní stížnost v této části nepřipustná podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. K obdobným závěrům dospěl Ústavní soud například také ve věci vedené pod sp. zn. I. ÚS 3598/14 ze dne 21. 4. 2016 (N 74/81 SbNU 285).

VI. Zjevná neopodstatněnost a podání učiněné po lhůtě

18. Co se týče té části ústavní stížnosti, která směřuje proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. října 2015 č. j. 26 Cdo 4140/2015-130, proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. března 2015 č. j. 10 Co 145/2015-82 a proti usnesení Okresního soudu Plzeň-město ze dne

26. ledna 2015, č. j. 78 EXE 2468/2012-70, jde o návrh zjevně neopodstatněný a zčásti podaný po stanovené lhůtě. Zjevná neopodstatněnost ústavní stížnosti, přes její ústavněprávní rozměr, může mimo jiné plynout také z předchozích rozhodnutí Ústavního soudu, řešících shodnou či obdobnou právní problematiku. Pro posouzení ústavní stížnosti je zásadní rozhodnutí Nejvyššího soudu, který dovolání odmítl pro jeho nepřipustnost ze zákona. Rozhodnutí o odmítnutí opravného prostředku z důvodu jeho nepřipustnosti je nutno považovat za rozhodnutí deklaratorní povahy, které autoritativně konstatuje neexistenci práva – v daném případě právo podat dovolání proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu.

19. V projednávané věci Nejvyšší soud zdůvodnil odkazem na § 238 odst. 1 písm. d) občanského soudního řádu ve znění do 31. 12. 2013, podle kterého platilo, že „dovolání podle § 237 není přípustné proti rozsudkům a usnesením, v nichž dovoláním napadeným výrokem bylo rozhodnuto o peněžitém plnění nepřevyšujícím 50 000 Kč, ledaže jde o vztahy ze spotřebitelských smluv, o pracovněprávní vztahy nebo o věci uvedené v § 120 odst. 2; k příslušenství pohledávky se přitom nepřihlíží“. K dané problematice Nejvyšší soud, reaguje na vydání nálezu sp. zn. III. ÚS 3766/14 ze dne 12. 1. 2016 (N 5/80 SbNU 55), vydal usnesení č. j. 20 Cdo 776/2016-216 ze dne 9. 5. 2016, ve kterém uvedl, že „předmětem přezkumu je vždy výrok odvolacího soudu potvrzující usnesení soudu prvního stupně o tom, že návrh povinného na zastavení exekuce nařízené příslušným usnesením soudu prvního stupně se zamítá. Je-li rozhodováno o zastavení výkonu rozhodnutí či exekuce vedené pro peněžité plnění (resp. o zamítnutí návrhu na zastavení exekuce či výkonu rozhodnutí), vždy se fakticky rozhoduje o peněžitém plnění“. Takové odůvodnění nepřipustnosti dovolání ve věcech návrhu na zastavení exekuce podle § 238 odst. 1 písm. d) občanského soudního řádu Ústavní soud výslovně akceptoval v bodu 30 usnesení sp. zn. I. ÚS 2406/16 ze dne 6. 12. 2016, srov. i předchozí usnesení sp. zn. II. ÚS 921/16 ze dne 10. 5. 2016 (obě dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Od těchto nedávno judikovaných závěrů nemá Ústavní soud důvod se odchýlit, ačkoliv napadené usnesení Nejvyššího soudu bylo vydáno před nyní uvedenými judikáty. Ani jeho případná kasace by totiž v nynější situaci nemohla pro stěžovatele něco podstatného změnit, Nejvyšší soud by prostě v novém rozhodnutí jen na tuto judikaturu odkázal. V části směřující proti usnesení Nejvyššího soudu je tedy ústavní stížnost zjevně neopodstatněná.

20. V případech, kdy zákon podání dovolání nepřipouští, plyne lhůta pro podání ústavní stížnosti od doručení rozhodnutí krajského soudu, nikoliv od doručení rozhodnutí odmítavého usnesení Nejvyššího soudu podle § 72 odst. 4 zákona o Ústavním soudu. Vzhledem k tomu, že dovolání stěžovatele bylo nepřipustné ze zákona, nebylo třeba jej podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyčerpat. Ústavní stížnost proti usnesení

Krajského soudu v Plzni ze dne 31. března 2015 č. j. 10 Co 145/2015-82 a proti usnesení Okresního soudu Plzeň-město ze dne 26. ledna 2015 č. j. 78 EXE 2468/2012-70 tak byla podána zjevně opožděně. Obdobně bylo rozhodnuto také ve věci vedené pod sp. zn. I. ÚS 3939/16 (usnesení ze dne 21. 12. 2016; dostupné na <http://nalus.usoud.cz>).

VII. Věcné posouzení ústavní stížnosti

21. Ve vztahu k rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 20. července 2011 č. j. 28 C 339/2010-44 je ústavní stížnost důvodná.

22. K právům nezletilých osob na participaci v soudním řízení, k situaci, kdy je nutno jim stanovit opatrovníka, a k otázkám přípustnosti a včasnosti ústavní stížnosti vůči rozhodnutím, která nebyla stěžovatelům řádně doručena, se Ústavní soud v poslední době vyjádřil zejména v nálezech sp. zn. I. ÚS 1041/14 ze dne 4. 12. 2014 (N 217/75 SbNU 431), sp. zn. I. ÚS 3304/13 ze dne 19. 2. 2014 (N 18/72 SbNU 217) a sp. zn. I. ÚS 3598/14 ze dne 21. 4. 2016 (N 74/81 SbNU 285). Tento případ je s uvedenými srovnatelný co do procesního a materiálního hlediska, a proto postačí na ně v tomto směru odkázat a stručně zopakovat, co Ústavní soud již několikrát vyslovil: zejména zdůraznil, že je třeba respektovat čl. 12 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, podle něhož stát musí zabezpečit dítěti, které je schopno formulovat své vlastní názory, právo tyto názory svobodně vyjadřovat ve všech záležitostech, které se jej dotýkají, přičemž se názorům dítěte musí věnovat patřičná pozornost odpovídající jeho věku a úrovni (vyspělosti). Podle druhého odstavce čl. 12 Úmluvy o právech dítěte se za tímto účelem dítěti zejména poskytuje možnost, aby bylo vyslyšeno v každém soudním nebo správním řízení, které se jej dotýká, a to buď přímo, nebo prostřednictvím zástupce, přičemž způsob slyšení musí být v souladu s procedurálními pravidly vnitrostátního zákonodárství. Právo dítěte na slyšení je širší než pouhá možnost vyjádření názoru na projednávanou problematiku. Toto právo je nutno vykládat také v kontextu obecnějšího práva být přítomen projednávání své věci, přičemž jde o důležitou záruku, že o právech dětí není rozhodováno bez jejich účasti. Participace dětí v řízení by měla vzrůstat s přibývajícím věkem. Dětem je třeba umožnit účast na řízení, které se jich týká, v závislosti na jejich věku a rozumové a citové vyspělosti. Přitom není stanoven žádný minimální věkový limit pro to, kdy už je dítě schopno formulovat své názory. Pokud je slyšení dítěte provedeno skrze zástupce, je nanejvýš důležité, aby názory dítěte byly zástupcem tlumočeny správně.

23. V době vydání napadeného rozsudku a řízení v dané věci bylo stěžovateli mezi dvanácti a třinácti lety. Okresní soud Plzeň-město dospěl k závěru, že stěžovatel nemohl před soudem jednat samostatně, a proto doručoval pouze jeho zákonné zástupkyni, matce. Ústavní soud neshledává žádný důvod, proč by účastník civilního řízení o zaplacení dluhu,

vzniklého jízdu na černo, neměl být o řízení vůbec informován. Pouze v případě zvolení zástupce svobodnou vůlí účastníka řízení totiž lze s jistotou dovodit, že o daném řízení ví, a lze na něm rozumně požadovat, aby nesl i případné negativní dopady jednání takového zástupce (například nepodání odporu). Svoji matku jako zákonnou zástupkyni si stěžovatel nevybral a ze skutkových okolností případu je zřejmé, že tento vztah byl značně problematický. V dobře fungující rodině by mělo k řádnému hájení zájmů nezletilého dítěte postačovat informování zákonného zástupce o řízení. Ovšem jak dokládá posuzovaný případ, nemohou se obecné soudy na uvedený předpoklad bezvýhradně spoléhat. Přitom je to vždy soud, který je odpovědný za dodržování všech aspektů práva na spravedlivý proces v řízení, které je před ním vedeno. Je rovněž nutno vzít v potaz, že zapojení pouze matky stěžovatele do řízení neobstojí ani s ohledem na to, že je to sám stěžovatel jako žalovaný, který je nakonec nucen nést následky rozhodnutí obecných soudů. Přitom je však žádoucí podotknout, že dítě obvykle nemá vlastní majetek, rodiče vůči němu mají vyživovací povinnost a ve standardní rodině jsou to právě rodiče, kteří prvotně nesou dopady finančních závazků svých nezletilých dětí.

24. Stěžovateli bylo nutno doručit rozsudek, a pokud se tak nestalo a nebylo mu vůbec umožněno se k němu vyjádřit, nemohla se za něj zákonná zástupkyně svoji nečinností vzdát jeho práva na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti. Není relevantní pouze vůle zákonných zástupců, ale i vůle dítěte, kterou nelze zcela pominout. Projevenou vůli dítěte je nutno posoudit s ohledem na jeho nejlepší zájem. Stěžovatel měl právo podat odpor se všemi důsledky s tímto úkonem spojenými. Podle § 37 zákona o rodině žádný z rodičů nemohl zastoupit své dítě, jde-li o právní úkony ve věcech, při nichž by mohlo dojít ke střetu zájmů mezi rodiči a dítětem. V takovém případě ustanovil soud dítěti opatrovníka. Nový občanský zákoník, který s účinností od 1. 1. 2014 nahradil i zákon o rodině, obsahuje shodnou úpravu v ustanovení § 892.

25. Podle názoru Ústavního soudu by bylo v dané situaci mnohem vhodnější a spíše by odpovídalo sledovanému cíli účinné ochrany práv dětí, pokud by byl jako opatrovník nezletilému stěžovateli ustanoven advokát. Soudy se nemohou bezvýhradně spolehnout na zákonného zástupce, že bude dodržovat všechny své výše zmíněné povinnosti a intenzivně se zastupovaným komunikovat, ale je třeba dodržování daných povinností důsledně ověřovat. Není možné vykládat procesní právní předpisy tak, jen aby bylo umožněno hladké fungování jejich formální, technické stránky. To rozhodně není aplikace práva nejefektivněji naplňující oprávněné zájmy dítěte, ke které se zavázala Česká republika. Nelze čekat, až jedinec obdrží občanský průkaz, aby se státním orgánům usnadnilo prokazovat doručení, a do té doby dítě považovat za pouhý objekt práva; prokázat něčí totožnost

lze ostatně i jiným způsobem nebo jinými doklady. Hranice, odkdy je dítě schopno chápat konkrétní soudní řízení a svoje práva a povinnosti, nespočívá v dosažení určitého věku, ale této schopnosti se nabývá postupně, vzhledem k individuální vyspělosti konkrétního jedince, jakož i ke zvláštnostem zkoumaného případu. Při opačné interpretaci by tak paradoxně ten nejvíce bezbranný, jehož je právo povinno v co největší míře ochraňovat, nejvíce utrpěl. Nesměl by se účastnit soudního řízení, kde je o něm rozhodováno, ani by se o takovém řízení nemohl dozvědět, nemohl by využívat procesních prostředků a ani by se nemohl vyjádřit k tomu, kdo za něj bude v klíčových otázkách právně jednat. Zato by, jak se stalo v daném případě, poté plně nesl soudním výrokem stanovené povinnosti a finanční zátěž včetně nákladů na právní zastoupení protistrany a exekuce.

26. I když tedy Ústavní soud obvykle nevstupuje do oblasti, kterou lze vzhledem k výši požadované částky označit za bagatelní, s ohledem na specifika popsané věci však bylo v daném případě namísto tak učinit a meritorní přezkum připustit. Původně skutečně bagatelní částka se ostatně v průběhu řízení (bez viny stěžovatele) natolik navýšila, že celkově vymáhanou finanční sumu již nelze takto označit. Částka sice stále není extrémně vysoká, pro stěžovatele v jeho situaci však může být jistě citelná.

27. Jako obiter dictum proto Ústavní soud připojuje apel na vedlejšího účastníka řízení či jeho případné právní nástupce, aby také v dalších obdobných případech, kterými se z procesního hlediska nemohl tento soud zabývat, přistoupili k narovnání a prominutí dluhu, jak k tomu zjevně již v několika kauzách došlo (advokátka stěžovatelů pak navrhla zpětvzetí ústavní stížnosti); nezletilé dítě si nemohlo být v době porušení povinnosti vědomo veškerých důsledků nezaplacení jízdného. Je nespravedlivé, aby neozodpovědnými rodiči již tak handicapovaní nezletilí vstupovali do dospělosti navíc se závazky, které převážně nezavinili ani neměli příležitost je odvrátit.

VIII. Závěr

28. Okresní soud Plzeň-město porušil práva stěžovatele na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti podle čl. 38 odst. 2 Listiny a na participaci na řízení, které se ho dotýká, podle čl. 12 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte. Zároveň tím došlo k porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Z uvedených důvodů bylo ústavní stížnosti zčásti vyhověno, v souladu s § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Ve zbytku byla ústavní stížnost odmítnuta podle § 43 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako návrh zčásti opožděný a zčásti zjevně neopodstatněný, jak je dostatečně zřejmé z výroku i z odůvodnění tohoto nálezu.

Č. 91

K odmítnutí dovolání pro vady, jimž netrpělo

Porušením práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je rovněž postup dovolacího soudu, odmítnutí dovolání pro vady, kterými však dovolání ve skutečnosti netrpí.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka – ze dne 30. května 2017 sp. zn. I. ÚS 56/15 ve věci ústavní stížnosti Františka Kotlára, zastoupeného Mgr. Martinem Vovsíkem, advokátem, se sídlem v Plzni, Malá 43/6, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 2896/2014-55 ze dne 29. října 2014, kterým bylo odmítnuto pro vady stěžovatelovo dovolání, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 2896/2014-55 ze dne 29. října 2014 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 2896/2014-55 ze dne 29. října 2014 se ruší.

Odůvodnění**I.**

1. Okresní soud Plzeň-město usnesením č. j. 73 Nc 54/2002-37 ze dne 23. 7. 2013 zastavil exekuci pro úmrtí povinného. Krajský soud k odvolání stěžovatele jako oprávněného z exekuce rozhodnutí okresního soudu potvrdil. Povinný ztratil způsobilost být účastníkem řízení a dědické řízení bylo zastaveno pro neexistenci majetku. Protože v řízení nebyl procesní nástupce, s nímž by bylo možné pokračovat, řízení bylo po právu zastaveno. Nskončené řízení o poddlužnické žalobě proti dlužníku povinného není důvodem pro pokračování exekučního řízení proti povinnému, neboť v případě úspěchu stěžovatele vyplatí dlužník povinného žalovanou částku přímo jemu.

2. Nejvyšší soud následně dovolání stěžovatele odmítl pro vady. Stěžovatel nevymezil předpoklady přípustnosti dovolání, neboť neuvedl, kterou otázku považuje za dosud nevyřešenou v rozhodovací činnosti dovolacího

soudu. Tvrzení, že by právní otázka měla být dovolacím soudem posouzena jinak, neodpovídá znění § 237 občanského soudního řádu.

II. Průběh řízení před Ústavním soudem

3. Proti rozhodnutí Nejvyššího soudu stěžovatel brojil ústavní stížností, neboť se domníval, že jím došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces. Porušení spatřoval v tom, že se Nejvyšší soud odmítl zabývat dovoláním, byť z dovolání mohl a měl vyrozumět, kterou otázku procesního práva stěžovatel považuje za dosud nevyřešenou. Dovolání se zabývalo prakticky pouze otázkou, zda rozhodnutí okresního soudu nebylo předčasné za situace, kdy stěžovatel podal návrh na dodatečné projednání dědictví (a není tak jasné, zda povinný nebude mít procesního nástupce). Odmítnutí dovolání jen proto, že stěžovatel výslovně neoznačil tuto procesní otázku jako otázku, která dosud nebyla vyřešena, je svévolné. Zákon nevyžaduje konkrétní způsob, jakým má být otázka naplňující předpoklad přípustnosti dovolání označena.

4. Nejvyšší soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že ústavně zaručená práva stěžovatele dotčena nebyla. Dovolatel je povinen uvést, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, dovolací důvod a dovolací návrh. Ve vztahu k předpokladům přípustnosti dovolání dovolatel musí uvést, který ze zákonem předvídaných předpokladů má být naplněn a v čem konkrétně. Nepostačuje citace zákonného ustanovení. Stěžovatel řádně nevymezil, v čem spatřuje naplnění předpokladů přípustnosti dovolání, dovolání tedy bylo vadné.

III. Procesní předpoklady projednání návrhu

5. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, advokátem zastoupeným a oprávněným stěžovatelem (byl účastníkem řízení před obecnými soudy) a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný.

6. Vzhledem k tomu, že k objasnění věci plně postačovala písemná vyjádření účastníka řízení a vedlejších účastníků řízení, rozhodl Ústavní soud ve věci podle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, bez nařízení ústního jednání.

IV. Vlastní posouzení návrhu

7. Ústavní soud se seznámil s argumentací účastníků řízení a s obsahem spisu Okresního soudu Plzeň-město. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná, a to pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Požadavky kladené na dovolatele v judikatuře Ústavního soudu

8. Listina základních práv a svobod v čl. 36 odst. 1 zaručuje každému možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu (případně u jiného orgánu), podmínkou ovšem je, že se tak musí stát „stanoveným postupem“. Součástí tohoto postupu jsou veškeré zákonem stanovené požadavky kladené na účastníka řízení, jež musí být z jeho strany splněny, aby soud mohl rozhodnout v jeho věci a aby při tom mohl zohlednit jím předestřené tvrzení a důkazy. Tyto požadavky mají sloužit především zajištění řádného chodu spravedlnosti a ochraně právní jistoty účastníků právních vztahů. Jednotlivě ani ve svém celku zároveň nesmí představovat takové omezení přístupu k soudu, které by se práva na soudní ochranu (spravedlivý proces) dotýkalo v samotné jeho podstatě, a fakticky by tak znemožňovalo jeho uplatnění. Jsou-li v konkrétním případě splněny předpoklady projednání návrhu a rozhodnutí o něm, je povinností soudu odpovídající tomuto základnímu právu, aby k projednání tohoto návrhu přistoupil a ve věci rozhodl [nálezn. sp. zn. IV. ÚS 281/04 ze dne 25. 8. 2005 (N 165/38 SbNU 319)].

9. Stanoveným postupem ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny se rozumí i podmínky, které dovolatel musí splnit, aby jeho dovolání mohl Nejvyšší soud posoudit věcně. Jednou z povinných náležitostí dovolání je, že v něm musí být uvedeno, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání (což je náležitost odlišná od dovolacího důvodu). Účel tohoto požadavku spočívá v tom, aby se advokát dovolatele ještě před podáním dovolání seznámil s relevantní judikaturou Nejvyššího soudu a aby po seznámení se s ní zvážil, zda takovéto dovolání má šanci na úspěch, a tento názor sdělil dovolateli. Zákon nestanoví konkrétní způsob, jakým má být v dovolání uvedeno, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání. Tyto skutečnosti z něj musí být jednoznačně seznatelné, mohou však být vyjádřeny v kterékoliv jeho části [nálezn. sp. zn. II. ÚS 1966/16 ze dne 15. 3. 2017 (N 45/84 SbNU 527)].

10. To znamená, že dovolatel je ze zákona povinen nejen uvést právní posouzení věci, které pokládá za nesprávné (a vyložit, v čem spočívá nesprávnost tohoto právního posouzení, srov. § 241a odst. 3 občanského soudního řádu), ale též konfrontovat tuto nesprávnost s dosavadní rozhodovací činností Nejvyššího soudu, neboť tomu náleží úkol sjednocovat rozhodovací činnost soudů v civilním řízení. Podle toho je dovolatel povinen vymezit, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání (§ 241a odst. 2 občanského soudního řádu). Měl by tedy uvést, který z předpokladů vymezených v § 237 občanského soudního řádu je naplněn a proč. Jinými slovy: dovolatel je povinen jasně uvést, v čem se odvolací soud odchýlil od relevantní rozhodovací praxe Nejvyššího soudu nebo v čem je relevantní rozhodovací praxe Nejvyššího soudu rozporná nebo v čem je třeba

relevantní rozhodovací praxi Nejvyššího soudu změnit nebo zda se jedná o právní otázku Nejvyšším soudem dosud nevyřešenou.

11. Citace § 237 občanského soudního řádu či jeho části ze stany dovolatele nestačí, neboť vypovídá toliko o tom, jaké jsou zákonné předpoklady přípustnosti, nikoliv o tom, v čem dovolatel jejich splnění spatřuje (z mnoha srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 1675/14 ze dne 26. 6. 2014; dostupné na <http://nalus.usoud.cz>).

Odmítnutí dovolání stěžovatele

12. Ze spisu okresního soudu Ústavní soud zjistil, že stěžovatel v dovolání mimo jiné uvedl: „Přípustnost dovolání je pak dána v 237 o. s. ř. s tím, kdy oprávněný [dovolatele] namítá, že napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky procesního práva, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena a zároveň má být tato otázka dovolacím soudem posouzena jinak, nežli učinil soud prvního stupně a soud odvolací.“ Dále uvedl, že exekuční řízení bylo zastaveno z důvodu, že povinný zemřel. V exekučním řízení nebylo možné pokračovat s nástupcem povinného, neboť povinný nezanechal žádný majetek patřící do pozůstalosti a dědické řízení bylo zastaveno. Zastavení exekučního řízení stěžovatel považoval za předčasné, neboť navrhl dodatečně projednání dědictví ve vztahu k majetku vyšlému dodatečně najevo. Nesprávnost rozhodnutí krajského soudu spatřoval v tom, že soud měl posoudit oprávněnost návrhu na dodatečné projednání dědictví. Pominul přitom, že stěžovatel nemůže být úspěšný s poddlužnicou žalobou – ta může být důvodná pouze, pokud bude vedeno exekuční řízení. Zastavením exekučního řízení ztrácí stěžovatel aktivní legitimaci k zahájení a vedení řízení o poddlužnické žalobě.

13. S ohledem na obsah dovolání stěžovatele lze uvést, že hodnocení Nejvyššího soudu je zjevně nepřiléhavé. Stěžovatel nespatořoval přípustnost dovolání v tom, že by dovolací soud měl určitou právní otázku posoudit jinak než soud odvolací (to skutečně neodpovídá ani jednomu z předpokladů přípustnosti, srov. bod 8 usnesení sp. zn. III. ÚS 1068/14 ze dne 6. 11. 2014; usnesení dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). To uvedl jen proto, že rozhodnutí odvolacího soudu dle jeho mínění spočívalo na nesprávném právním posouzení věci (a proto měla být tato otázka dovolacím soudem vyřešena jinak). Naplnění předpokladů přípustnosti stěžovatel výslovně spatřoval v tom, že nastíněná otázka procesního práva nebyla dosud v rozhodování dovolacího soudu vyřešena.

14. Stejně tak nelze přijmout závěr, že stěžovatel neuvedl žádnou konkrétní otázku procesního práva, kterou považuje za dosud nevyřešenou ze strany dovolacího soudu. V dovolání uvedl prakticky jen jednu otázku procesního práva: zda rozhodnutí okresního soudu (potvrzené soudem krajským) o zastavení exekučního řízení není předčasné s ohledem

na návrh stěžovatele na dodatečné projednání dědictví po povinném, o němž nebylo rozhodnuto. Na vyřešení této procesní otázky přitom rozhodnutí odvolacího soudu *prima facie* závisí. Nesprávnost napadeného rozhodnutí pak spatřoval v závěru krajského soudu, že v řízení o podlužnické žalobě bude stěžovatel moci pokračovat i po zastavení exekučního řízení (stěžovatel tvrdí opak s tím, že na vedení exekučního řízení závisí jeho aktivní procesní legitimize v řízení o podlužnické žalobě).

V. Závěr

15. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 2896/2014-55 ze dne 29. října 2014 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť Nejvyšší soud odmítl dovolání stěžovatele po vady spočívající v absenci vymezení předpokladů přípustnosti dovolání. Stěžovatel však zřetelně uvedl, v čem splnění předpokladů přípustnosti dovolání spatřuje a ve vztahu k jaké otázce procesního práva (být tak neučinil graficky odděleně či jinak důrazným způsobem). Odmítnutím dovolání po vady nebyl dodržen ústavně zaručený stanovený postup k uplatnění práva před soudem, a stěžovateli tedy byl upřen přístup k dovolacímu soudu.

16. Závěr o absenci vad vymezení, v čem dovolatel spatřuje předpoklad přípustnosti dovolání, však neznamená, že otázka, kterou stěžovatel vznel, skutečně naplňuje některý z předpokladů § 237 občanského soudního řádu (tedy že dovolání je přípustné). Posouzení přípustnosti náleží Nejvyššímu soudu [nález sp. zn. II. ÚS 2312/15 ze dne 9. 2. 2016 (N 30/80 SbNU 391)].

17. Jen na okraj Ústavní soud poznamenává, že v současné době byl jeho III. senátem pod sp. zn. III. ÚS 2670/15 předložen návrh podle § 23 zákona o Ústavním soudu k zaujetí stanoviska pléna sjednocujícího judikaturu k náležitostem dovolání a dalším otázkám významným z hlediska vztahu mezi dovolacím řízením a řízením o ústavní stížnosti (vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS-st.45/16). Vzhledem k tomu, že navržené stanovisko na procesní otázky nynější věci přímo nedopadá, soud v ní rozhodl, aniž by vyčkal jeho případného přijetí.

18. Z uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu zrušil podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.



Č. 92

K porušení zásady in dubio pro reo a k extrémnímu nesouladu právních závěrů se skutkovými zjištěními

K porušení ústavním pořádkem zaručeného práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) dochází rovněž tehdy, jestliže orgány veřejné moci nesprávně aplikují právní normy a právní závěry v jejich rozhodnutích se dostávají do extrémního nesouladu s přijatými skutkovými zjištěními.

Závěr o naplnění skutkové podstaty přečinu nadřezování podle § 366 odst. 1 trestního zákoníku jednoznačně a bez důvodných pochybností ze skutkových zjištění soudů nevyplývá. Tím se vymyká z mezí ustanovení § 2 odst. 5 a 6 trestního řádu a je současně i v rozporu se zásadou in dubio pro reo a právem na spravedlivý proces zaručující fair proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Z principu presumpce neviny podle čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 2 odst. 2 trestního řádu kromě pravidla, podle něhož musí být obviněnému vina prokázána, plyne rovněž tato zásada, podle níž, není-li v důkazním řízení dosaženo praktické jistoty o existenci relevantních skutkových okolností, tj. jsou-li přítomny v daném kontextu důvodné pochybnosti, jež nelze odstranit ani provedením dalšího důkazu, je nutno rozhodnout ve prospěch obviněného. Pro uvedené nelze než konstatovat, že soudy v ústavní stížnosti napadených rozhodnutích nedostály požadavkům, jež v rovině tzv. podústavního práva pro ně plynou z kautel vyplývajících ze zásady volného hodnocení důkazů a zásady in dubio pro reo dle § 2 odst. 2 a 6 trestního řádu. Nemá-li však toto právo zůstat toliko formálním, je nezbytné, aby soud, který o oprávném prostředku rozhoduje, v odůvodnění svého rozhodnutí náležitým způsobem rozebral všechny námítky v podání stěžovatele uvedené.

Obecné soudy s náležitou pečlivostí nehodnotily obhajobu stěžovatele a jejich postup neodpovídal zásadám uvedeným v ustanovení § 2 odst. 5 a 6 trestního řádu a odůvodnění ustanovení § 125 odst. 1, resp. § 134 odst. 2 trestního řádu. Vzhledem ke kumulaci řady vytykánych okolností dospěl Ústavní soud k závěru o porušení práv a svobod stěžovatele plynoucích z čl. 36 Listiny základních práv a svobod a porušení práva být stíhán jen zákonným způsobem dle čl. 8 odst. 2 věty první Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka – ze dne 30. května 2017 sp. zn. I. ÚS 1501/16 ve věci ústavní stížnosti P. P., zastoupeného JUDr. Mgr. Monikou Kocourkovou, advokátkou, se sídlem Baškirská 1404/1, Praha 10, proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 17. dubna 2015 č. j. 24T 163/2014-887 ve spojení s usnesením Městského soudu v Praze ze dne 14. července 2015 sp. zn. 7 To 247/2015, jimiž byl stěžovatel uznán vinným z přečinu nadřizování, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. ledna 2016 sp. zn. 8 Tdo 1504/2015, kterým bylo odmítnuto stěžovatelovo dovolání, spojené s návrhem na přednostní projednání věci, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 7, Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 17. dubna 2015 sp. zn. 24T 163/2014, usnesením Městského soudu v Praze ze dne 14. července 2015 sp. zn. 7 To 247/2015 a usnesením Nejvyššího soudu ze dne 27. ledna 2016 sp. zn. 8 Tdo 1504/2015 byla porušena práva stěžovatele zaručená v čl. 36 odst. 1 a 2, čl. 8 odst. 1 a 2, čl. 10 odst. 1 a 2 a čl. 39 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 17. dubna 2015 sp. zn. 24T 163/2014, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. července 2015 sp. zn. 7 To 247/2015 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. ledna 2016 sp. zn. 8 Tdo 1504/2015 se ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci argumentace stěžovatele

1. Ústavní stížnosti, jež splňuje formální i obsahové náležitosti podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel domáhá, aby byla zrušena v záhlaví označená rozhodnutí, neboť je toho názoru, že jimi byla porušena jeho ústavně zaručená práva zakotvená v čl. 8 odst. 1, 2, čl. 10 odst. 1, 2, čl. 36 odst. 1, 2, čl. 39 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Z ústavní stížnosti a jejích příloh se podává, že stěžovatel byl nepravdělivě uznán vinným z přečinu nadřizování podle ustanovení § 366

odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní zákoník“), kterého se měl dopustit jednáním blíže popsáním ve skutkové větě rozsudku, aniž by byly naplněny zákonné podmínky. Stěžovatel byl odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání 15 měsíců s podmíněným odkladem na zkušební dobu v trvání 15 měsíců. Usnesením odvolacího soudu bylo odvolání stěžovatele zamítnuto podle ustanovení § 256 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní řád“). V zákonné lhůtě podal stěžovatel proti rozsudku nalézacího soudu ve spojení s usnesením odvolacího soudu dovolání, které bylo usnesením Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2016 č. j. 8 Tdo 1504/2015-978 odmítnuto. Stěžovatel rozhodnutí připojil k podané ústavní stížnosti, ale v petitu nenavrl jeho zrušení.

3. Stěžovatel se domnívá, že interpretace zákona, kterou provedly trestní soudy v jeho případě, je v rozporu s Ústavou České republiky (dále jen „Ústava“) a ústavně zaručeným právem na spravedlivý proces tím, že byl postižen za jednání, které nemá trestněprávní aspekty, které byly účelově ovlivněny. Soudy jeho věc nesprávně právně posoudily, dokazování bylo neúplné, když neprovedly řadu navržených zásadních důkazů toliko s odkazem na jejich nadbytečnost, a to výslech svědků J. K., P. Ch., prokázání poznámky na listině z 31. 10. 2013, výpis České spořitelny, a. s., o zaúčtování obrátů E. Ch., neposoudily důvěryhodnost výpovědi poškozené K., existenci soukromých peněz na pracovišti atd. Trestní soudy z provedených důkazů vyvodily nesprávné právní závěry a jejich rozhodnutí jsou vadná pro absenci podstatných náležitostí a jasných závěrů k hodnocení důkazů. Stěžovatel zdůraznil, že vytvořená komise neměla za úkol zjistit pachatele krádeže peněz poškozené, ale celou záležitost korektně vyřídit. V trestním řízení nebylo prokázáno, že stěžovatel pomáhal obviněnému Ch., aby proti němu nebylo trestní stíhání zahájeno pro krádež 360 000 Kč, a nesplnil oznamovací povinnost Policii České republiky.

4. Stěžovatel nesouhlasil se závěry trestních soudů a vyslovil přesvědčení, že trestní řízení od samého počátku neprobíhalo v souladu s procesními předpisy (vyšetřování věcně i místně nepřislušných útvarů Policie České republiky, nestandardní a protizákonné získání důkazů, vyloučení policisté vstupovali do trestního řízení, poškozené radili, konzultovali věc se zpracovateli, získávali informace ze spisového materiálu, svévolná výpověď poškozené na hlavním líčení dne 15. 12. 2014 po opuštění jednání atd.). Shodně jako v uplatněné obhajobě stěžovatel tvrdil, že se jednalo o vykonstruované obvinění policejních orgánů (pomsta řediteli odboru auditu Ministerstva vnitra za zjištěné předchozí nedostatky v hospodaření). Stěžovatel dále uvedl, že v rámci návrhu na obnovu řízení argumentoval i audiozáznamem Generální inspekce bezpečnostních sborů dle § 158d

odst. 1 a 3 trestního řádu, který podporuje jeho obhajobu o účelově vykonstruované trestní věci.

5. Stěžovatel poukázal na výsledek důkazního řízení před trestními soudy a na vyvozené právní závěry, které jsou s nimi v extrémním rozporu. Dále stěžovatel požádal Ústavní soud o přednostní projednání své ústavní stížnosti z důvodu medializace jeho odsouzení a negativního dopadu na dobrou pověst celé jeho rodiny. Stěžovatel argumentoval judikaturou Ústavního soudu a navrhl, aby Ústavní soud zrušil rozhodnutí napadená ústavní stížnosti.

II. Průběh řízení před Ústavním soudem

6. Ústavní soud si pro účely tohoto řízení vyžádal spis vedený u Obvodního soudu pro Prahu 7 sp. zn. 24 T 163/2014 a vyzval účastníky řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

7. Obvodní soud pro Prahu 7 ve svém vyjádření ze dne 14. prosince 2016, podepsaném předsedkyní příslušného senátu, uvedl, že v ústavní stížnosti stěžovatel vytýká soudu nalézacímu i odvolacímu obdobné vady, které již uváděl v odvolání a dovolání. Stěžovatel nesouhlasí především se skutkovými zjištěními nalézacího a odvolacího soudu a hodnocením důkazů ve věci svého zavinění. Zejména těmito námitkami se podrobně zabýval odvolací soud, pro stručnost na tyto dále odkázal, aniž by vznesl návrh, jak má být rozhodnuto Ústavním soudem.

8. Městský soud v Praze dne 8. 12. 2016 sdělil, že nevyužívá možnosti se vyjádřit k ústavní stížnosti stěžovatele.

9. Nejvyšší soud se dne 30. 1. 2017 sp. zn. 8 Tdo 1504/2015 vyjádřil předsedou senátu tak, že vyslovil přesvědčení, že ústavní stížnost je opakovaním výhrad stěžovatele k průběhu dokazování před soudem prvního stupně a námitek k učiněným skutkovým zjištěním, které již uvedl v odvolání a dovolání. Dle přesvědčení Nejvyššího soudu nedošlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatele, proto navrhl, aby ústavní stížnost byla zamítnuta jako zjevně neopodstatněná.

10. Uvedená vyjádření byla zaslána stěžovateli, který nevyužil svého práva a ve stanovené lhůtě na ně nereagoval.

11. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

III. Obecná východiska pro posouzení zásahu

12. Ústavní soud přezkoumal napadená rozhodnutí a na základě spisového materiálu dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

13. Ústavní soud opakovaně připomíná, že zásadně není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů, neboť není vrcholem

jejich soustavy, ale zvláštním soudním orgánem ochrany ústavnosti (srov. čl. 83, 90 a 91 Ústavy). Nepřísluší mu právo přezkumného dohledu nad činností těchto soudů v rovině práva podústavního. Ústavní soud zároveň zdůrazňuje zásadu minimalizace svých zásahů a tzv. zásadu sebeomezení při využívání svých kasačních pravomocí.

14. Ústavní soud je ke zrušení napadených rozhodnutí oprávněn zejména tehdy, pokud dokazování v trestním řízení neprobíhalo v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů ve smyslu § 2 odst. 6 trestního řádu, popř. nebylo-li v řízení postupováno dle zásady oficiality, zásady vyhledávací, zásady materiální pravdy (§ 2 odst. 4 a 5 trestního řádu) a za respektování zásady presumpce neviny (čl. 40 odst. 2 Listiny, § 2 odst. 2 trestního řádu), neboť tím dochází i k porušení práv zaručených ustanoveními čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny. V řadě svých rozhodnutí klade Ústavní soud důraz na kontradiktorní charakter důkazního postupu v souladu s čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy. Ústavní soud ve svých nálezech rovněž zdůraznil, že obecné soudy jsou povinny detailně popsat důkazní postup a přesvědčivě jej odůvodnit (srov. § 125 odst. 1 trestního řádu). Informace z hodnoceního důkazu přitom nesmí být jakkoli zkreslena. Obecné soudy jsou navíc povinny náležitě odůvodnit svůj závěr o spolehlivosti použitého důkazního pramene [viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 463/2000 (N 181/20 SbNU 267), sp. zn. III. ÚS 181/2000 (N 175/20 SbNU 241) či sp. zn. III. ÚS 1104/08 (N 65/52 SbNU 635)]. Obdobně Ústavní soud zasáhl v případech, kdy byla učiněná skutková zjištění v extrémním nesouladu s provedenými důkazy [viz např. nálezy sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257) a sp. zn. III. ÚS 166/95 (N 79/4 SbNU 255) či usnesení sp. zn. III. ÚS 376/03 (U 1/32 SbNU 451)].

15. Každé trestní stíhání v sobě bezpochyby zahrnuje střet mezi základními právy obviněného a veřejným zájmem reprezentovaným pravomocí státní moci označit škodlivá jednání pro společnost jako celek a pravomocí trestat pachatele takových jednání. Vzhledem k tomu, že samotné trestní stíhání a z něho vzešlý trest představují vážný zásah do osobnostních práv a případně i osobní svobody jednotlivce, a vyvolávají i další důsledky pro osobní život a životní osud jednotlivce, musí být pro takový zásah do základních práv a života jednotlivce dostatečně silné ospravedlnění v provedeném dokazování. Veřejný zájem na zjištění viny a na uložení trestu sloužící skrze působení individuální i generální prevence je legitimizován řádnou aplikací hmotného i procesního trestního práva. Z hlediska materiálněprávního musí takové zakázané jednání představovat dostatečně závažnou hrozbu pro společnost jako celek a jeho jednotlivé znaky musejí být jednoznačně stanoveny zákonem. Z hlediska procesněprávního pak musí být jednoznačně zjištěno a prokázáno, že se takové jednání objektivně stalo, že představuje skutečně závažnou hrozbu pro společnost

jako celek a že odsouzená osoba je skutečně tou, která toto jednání spáchala nebo se na jeho páchaní podílela. Tyto skutečnosti se přitom zjišťují a osvědčují skrze důkazní prostředky v trestním řízení.

16. Princip presumpce nevinny vyžaduje, aby to byl stát, kdo nese konkrétní důkazní břemeno; existují-li jakékoliv rozumné pochybnosti, nelze je vyložit v neprospěch obviněného, resp. obžalovaného, ale naopak je nutno je vyložit v jeho prospěch. Pravidla trestního řízení jsou proto primárně zaměřena na zjištění a potvrzení toho, zda je to skutečně obviněný, resp. obžalovaný, který je zakázaným jednáním vinen. Z principu presumpce nevinny plyne pravidlo *in dubio pro reo*, dle kterého, není-li v důkazním řízení dosaženo praktické jistoty o existenci relevantních skutkových okolností, tj. jsou-li přítomny důvodné pochybnosti ve vztahu ke skutku či osobě pachatele, jež nelze odstranit ani provedením dalšího důkazu, je nutno rozhodnout ve prospěch obviněného (srov. nálezn. sp. zn. I. ÚS 733/01 ze dne 24. 2. 2004 (N 26/32 SbNU 239)). Ani vysoký stupeň podezření sám o sobě není s to vytvořit zákonný podklad pro odsuzující výrok (srov. nálezn. sp. zn. III. ÚS 398/97 ze dne 4. 6. 1998 (N 64/11 SbNU 125)). Trestní řízení proto vyžaduje v tomto ohledu ten nejvyšší možný stupeň jistoty, který je možno od lidského poznání požadovat, alespoň tedy na úrovni obecného pravidla „prokázání mimo jakoukoliv rozumnou pochybnost“ [srov. nálezn. sp. zn. IV. ÚS 335/05 ze dne 6. 6. 2006 (N 116/41 SbNU 453)].

17. Principu práva na spravedlivý proces odpovídá povinnost obecných soudů důkazní postup vyčerpávajícím způsobem popsat a logicky i věcně přesvědčivým způsobem odůvodnit. Uvedený požadavek zákonodárce vtělil do soustavy nároků kladených na odůvodnění rozsudku, resp. usnesení (§ 125 odst. 1 a § 134 odst. 2 trestního řádu). Trestní řád nároky na odůvodnění zvýrazňuje zejména pro případy, kdy si provedené důkazy vzájemně odporují. V situaci „tvrzení proti tvrzení“ je potřebné na soud, a to jak z pohledu podústavního práva, tak i práva ústavního, klást zvýšené požadavky, a to v souvislosti s vyvozením závěrů o tom, které skutečnosti soud vzal za prokázané, o které důkazy svá skutková zjištění opřel a jakými úvahami se řídil při hodnocení provedených důkazů [srov. nálezn. sp. zn. III. ÚS 532/01 ze dne 31. 1. 2002 (N 10/25 SbNU 69)]. Nejsou-li totiž zřejmé důvody toho kterého rozhodnutí, svědčí to o libovůli v soudním rozhodování, přičemž zásady právního státu libovůli v rozhodování zakazují. Ač tedy Ústavní soud zásadně nepřehodnocuje důkazy provedené obecnými soudy [viz nálezn. sp. zn. II. ÚS 341/96 ze dne 25. 6. 1997 (N 84/8 SbNU 281)], opakovaně přikročil ke kasaci rozhodnutí, v nichž nebyl důkazní postup pečlivě a úplně popsán a také logicky a přesvědčivě odůvodněn [viz např. nálezn. sp. zn. III. ÚS 463/2000 ze dne 30. 11. 2000 (N 181/20 SbNU 267), nálezn. sp. zn. III. ÚS 181/2000 ze dne 23. 11. 2000 (N 175/20 SbNU 241)]. Obdobně Ústavní soud zasáhl v případech, kdy v soudním rozhodování byla učiněná

skutková zjištění v extrémním nesouladu s vykonanými důkazy [viz např. nálezy sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257), sp. zn. III. ÚS 166/95 ze dne 30. 11. 1995 (N 79/4 SbNU 255), usnesení sp. zn. III. ÚS 376/03 ze dne 14. 1. 2004 (U 1/32 SbNU 451)].

18. Při posuzování důvodů ústavní stížnosti Ústavní soud v tomto směru nemohl přehlédnout, jakým způsobem se obecné soudy v projednávané věci vypořádaly s přednesenou obhajobou stěžovatele a jakým způsobem dostaly požadavkům kladeným na dokazování a samotné formální náležitosti rozhodnutí v trestním řízení, jemuž stěžovatel vytykal nedostačité odůvodnění.

IV. Vlastní posouzení

19. Je vhodné shrnout konkrétní námitky stěžovatele, který byl ředitelem odboru interního auditu a kontroly Ministerstva vnitra a svou vinu od počátku trestního řízení popírá. Stěžovatel tvrdil, že v jeho případě došlo ze strany soudů obou stupňů ke zjištění takového skutkového stavu, který je v extrémním rozporu s provedenými důkazy. Popřel, že by se skutku, jímž byl uznán vinným, dopustil, a uvedl, že nenaplnil znaky skutkové podstaty přečinu nadřezování podle § 366 odst. 1 trestního zákoníku ani po objektivní, ani po subjektivní stránce. K objektivní stránce rozvedl, že nevyvinul „aktivním svalovým pohybem žádná jednání směřující k zahlazení stop činu“, nesjednával ani nevyvíjel žádnou činnost, která by mohla vést k mírnějšímu právnímu posouzení jednání obviněného V. Ch. nebo k uložení mírnějšího trestu jmenovanému, stejně jako neukrýval jeho majetek, naopak inicioval vytvoření komise k prošetření údajné ztráty peněžní hotovosti poškozené. Komise mu nedoporučila, aby podával trestní oznámení, takové doporučení adresovala poškozené L. K. (dále též jen „poškozená“).

20. Stěžovatel zdůraznil, že nebylo prokázáno, že by činil jakékoli poznámky na písemnost ze dne 31. 10. 2013, předmětný text poškozené nediktoval, vedl s ní pouze jednání, avšak k ničemu ji nenutil, nijak ji nestražil a záznamové zařízení bylo účelově upraveno. S poukazem na to, že v době, kdy mělo dojít k údajnému odcizení hotovosti, byl mimo území České republiky, následně na školení, a tudíž všechny informace měl zprostředkovaně po zřízení komise, takže průběh celé kauzy neovlivňoval a ani tak činit nemohl. Soudům vytkl, že naprosto nekriticky uvěřily výpovědi poškozené a nezabývaly se otázkou její věrohodnosti (např. přestože tato žádným hodnověrným způsobem neprokázala, že by měla svou soukromou peněžní hotovost uloženu v prostorách svého zaměstnavatele ani její výši, nedošlo k ohledání skříně KOVONA, sejmutí otisků prstů, nikdo z vyslechnutých svědků neviděl trezůrek, v němž peníze měly být, k otevření si vyžádala přítomnost svědka), stejně jako otázkou, proč poškozená čekala s nahlášením krádeže až po jeho návratu z dovolené a školení, když jí nic

nebránilo, aby tuto ohlásila hned při jejím zjištění; poškozená navíc uvedla, že ji opakovaně, nejméně pětkrát vyzýval, aby věc oznámila orgánům činným v trestním řízení.

21. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že ve výroku o vině stěžovatele je uvedeno, že poškozenou měl přinutit sepsat a nadiktovat jí text dne 31. 10. 2013 (č. l. 119), že odcizenou částku 360 000 Kč nalezla, přestože věděl, že to není pravdivé, tímto způsobem vytvořil důkaz, který měl zabránit trestnímu stíhání V. Ch. Vyslovil přesvědčení, že V. Ch. se nemohl skutku, jímž byl uznán vinným, dopustit a nikdy se mu ke krádeži nepřiznal, i když přisahal, že peníze, které neukradl, vrátí. Dle tvrzení stěžovatele za přečin nadřžování nelze považovat to, že požadoval vrácení hotovosti odsouzeným poškozené, čímž nemohl naplnit subjektivní stránku daného trestného činu.

22. Z důvodů shora uvedených nezbyvá než uzavřít, že právní závěr soudů o tom, že ze strany stěžovatele byla naplněna skutková podstata přečinu nadřžování podle § 366 odst. 1 trestního zákoníku, jednoznačně a bez důvodných pochybností ze skutkových zjištění soudů nevyplývá. Tím se vymyká z mezí ustanovení § 2 odst. 5 a 6 trestního řádu a je současně i v rozporu se zásadou *in dubio pro reo* a právem na spravedlivý proces zaručující fair proces dle čl. 36 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Z principu presumptionce neviny (§ 2 odst. 2 trestního řádu) kromě pravidla, podle něhož musí být obviněnému vina prokázána, plyne rovněž tato zásada, podle níž, není-li v důkazním řízení dosaženo praktické jistoty o existenci relevantních skutkových okolností, tj. jsou-li přítomny v daném kontextu důvodné pochybnosti, jež nelze odstranit ani provedením dalšího důkazu, je nutno rozhodnout ve prospěch obviněného. Pro uvedené nelze než konstatovat, že soudy v ústavní stížnosti napadených rozhodnutích nedostály požadavkům, jež v rovině tzv. podústavního práva pro ně plynou z kautel vyplývajících ze zásady volného hodnocení důkazů a zásady *in dubio pro reo* dle § 2 odst. 2 a 6 trestního řádu [k tomu srov. nálezn sp. zn. III. ÚS 1104/08 ze dne 19. 3. 2009 (N 65/52 SbNU 635)]. Nemá-li však toto právo zůstat toliko formálním, je nezbytné, aby soud, který o opravném prostředku rozhoduje, v odůvodnění svého rozhodnutí náležitým způsobem rozebral všechny námítky v podání stěžovatele uvedené.

23. Ústavní soud má v projednávané věci za to, že skutkový děj tak, jak byl soudem prvního stupně naznačen, nebyl soudem přesvědčivě zrekonstruován a dostatečně neobjasněn, zda se stěžovatel skutečně jednání dopustil. Z tohoto pohledu odůvodnění odsuzujícího rozsudku potvrzeného odvolacím soudem není možné označit za přesvědčivé v souladu s ustanovením § 125 odst. 1, resp. § 134 odst. 2 trestního řádu, neboť zvážením všech okolností případu nelze bez pochybností dovést jednoznačný soulad mezi zjištěným skutkovým stavem a z něj vyvozenými právními závěry. Veškeré důkazní návrhy i námítky stěžovatele odmítly trestní soudy vcelku

pausaálním způsobem jako nadbytečné a nepodstatné bez bližšího odůvodnění. Odvolací soud sice vytkl soudu prvního stupně, že z odůvodnění rozhodnutí (str. 6) není zřejmé, proč v rozporu s ustanovením § 125 odst. 1 trestního řádu nevyhověl důkazním návrhům stěžovatele, ale vady řízení nenapravit. Odvolací soud se omezil na konstatování, že hodnocení důkazů nevybočuje ze zákonného rámce ustanovení § 2 odst. 6 trestního řádu a dle § 256 trestního řádu odvolání stěžovatele zamítl.

24. Za této situace se orgány činné v trestním řízení včetně soudů měly náležitě věnovat zjišťování dalších přímých či nepřímých důkazů, které by podporovaly závěr o tom, že stěžovatel naplnil všechny znaky skutkové podstaty přečinu nadřžování. Z odůvodnění odsuzujícího rozsudku i usnesení soudu odvolacího Ústavní soud seznal, že oba soudy obhajobu stěžovatele v určité míře bagatelizovaly, bez návaznosti na skutečnou důkazní situaci. Ústavní soud si je vědom toho, že dokazování je v této oblasti náročné, nicméně je třeba trvat na naplnění všech znaků zákonné konstrukce přečinu nadřžování podle § 366 odst. 1 trestního zákoníku.

25. Ústavní soud proto z výše uvedeného dospěl k závěru, že provedeným dokazováním nebylo prokázáno jednoznačně a s nejvyšším stupněm jistoty, že se stěžovatel dopustil jednání, které mu je kladeno obžalobou za vinu. Ve věci tudíž došlo k porušení zásady presumpce neviny ve smyslu čl. 40 odst. 2 Listiny, neboť vzniklé pochybnosti bylo třeba vyloučit ve prospěch stěžovatele [srov. nález sp. zn. III. ÚS 2042/08 ze dne 26. 11. 2009 (N 247/55 SbNU 377) nebo sp. zn. I. ÚS 375/06 ze dne 17. 12. 2007 (N 225/47 SbNU 951)]. Obecné soudy s náležitou pečlivostí nehodnotily obhajobu stěžovatele a jejich postup neodpovídal zásadám uvedeným v ustanovení § 2 odst. 5 a 6 trestního řádu a odůvodnění ustanovení § 125 odst. 1, resp. § 134 odst. 2 trestního řádu. Vzhledem ke kumulaci řady vytýkaných okolností dospěl Ústavní soud k závěru o porušení práv a svobod stěžovatele plynoucích z čl. 36 Listiny a porušení práva být stíhán jen zákoným způsobem dle čl. 8 odst. 2 věty první Listiny.

26. Ústavní soud vyslovil přesvědčení, že v následujícím trestním řízení bude možné řádně doplnit dokazování stěžovatelem navrženými důkazy a jednoznačně zjistit skutkový stav, a to např. návrhem na konfrontaci stěžovatele s poškozenou, výsledkem svědků J. K., P. Ch., listinou z 31. 10. 2013 k prokázání poznámky, výpisem České spořitelny, a. s., o zaslání 360 000 Kč poškozené E. Ch., posouzením důvěryhodnosti poškozené K., existence soukromých peněz na pracovišti a jejich výše atd. Trestní soudy z provedených důkazů budou moci získat nové informace k odstranění rozporů ve výpovědích stěžovatele a poškozené vyplývajících z předchozího neúplného dokazování. Za této situace považoval Ústavní soud za nadbytečné zabývat se dalšími námitkami stěžovatele, které byly i podstatou jím podaných opravných prostředků.

27. Z pohledu Ústavního soudu byl odvolací soud povolán se v plném rozsahu zabývat argumentací a námitkami stěžovatele, neboť vyjadřovaly závažné pochybnosti, zda stěžovatel spáchal přečin nadržování podle ustanovení § 366 odst. 1 trestního zákoníku. Nelze mít za to, že vznesené námitky stěžovatele byly bezobsažné či zjevně redundantní, tedy takové, kterými by se odvolací soud právem nemusel hlouběji zabývat. V projednávané věci se s ohledem na výše řečené proto nelze spokojit s odůvodněním odvolacího soudu, který toliko lakonicky konstatoval správnost rozhodnutí soudu prvního stupně a odmítl veškeré návrhy na přehodnocení jeho postupu jako irelevantní. V dané věci tak odvolací soud nepostupoval zákonem (trestním řádem) stanoveným způsobem do té míry, která již přesáhla meze jednání, které lze ještě označit za ústavně konformní.

28. Nejvyšší soud se věci meritorně odmítl zabývat, neboť dovolání považoval za podané z jiného důvodu, než je uveden v § 265b trestního řádu. Ústavní soud toto usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. ledna 2016 sp. zn. 8 Tdo 1504/2015 zrušil již z toho důvodu, že jeho existence by při zrušení jemu předcházejících rozhodnutí – na která přitom procesně navazovalo – postrádala rozumný smysl. Ústavní soud proto již blíže nezkoumal, zda ústavně zaručená práva stěžovatele v posuzované věci byla rozhodnutím Nejvyššího soudu porušena. Ústavní soud přesto považuje za nutné poukázat na trvalou platnost závěrů Ústavního soudu ohledně dovolacích důvodů v trestním řízení, jak byly vysloveny v nálezu sp. zn. I. ÚS 55/04 ze dne 18. 8. 2004 (N 114/34 SbNU 187): Dovolací řízení se v žádném svém stadiu nenachází mimo ústavní rámec pravidel spravedlivého procesu vymezeného Úmluvou a Listinou a rozhodovací praxe nesmí narušovat ústavní zásadu rovnosti účastníků řízení. Ústavní soud proto postupoval dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu a rozhodnutí zrušil. Bude na soudech, aby pokračovaly v řízení postupem podle § 314h a násl. trestního řádu. Otevírá se tím prostor též pro eventuelní doplnění dokazování a možnost nového hodnocení důkazů.

29. Pokud se týká návrhu stěžovatele na přednostní projednání napadeného rozhodnutí, Ústavní soud konstatuje, že o žádosti o přednostní projednání ústavní stížnosti (dle § 39 zákona o Ústavním soudu) již výslovně nerozhodoval, jelikož jí po skončení řízení o návrhu na obnovu řízení fakticky vyhověl.

Č. 93

K povinnosti dovolacího soudu umožnit dovolatelům vyjádřit se k jeho právnímu názoru odlišnému od soudů prvního a druhého stupně

K posuzování míry spoluzavinění chodce a řidiče na dopravní nehodě při rozhodování o odpovědnosti za škodu způsobenou provozem dopravních prostředků

V případě, kdy dovolací soud zaujme zcela jiný právní názor, než na základě kterého rozhodl soud prvního stupně a soud odvolací, a změnil rozsudek odvolacího soudu podle § 243d písm. b) o. s. ř. bez nařízení jednání, přičemž stěžovatelé neměli možnost seznámit se s jeho právním názorem a vyjádřit se k němu, zatížil své rozhodnutí nedostatkem předvídatelnosti, a zasáhl tak do práva stěžovatelů na spravedlivý (řádný) proces.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) a soudců Jaromíra Jirsy a Jana Musila – ze dne 30. května 2017 sp. zn. IV. ÚS 4044/16 ve věci ústavní stížnosti 1) Evy Novákové (jedná se o pseudonym) a 2) Pavla Poláka (jedná se o pseudonym), obou zastoupených Mgr. Tomášem Maxou, advokátem, se sídlem Praha, Petrská 1136/12, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 24. 8. 2016 č. j. 25 Cdo 3807/2014-220, kterým byl změněn rozsudek soudu druhého stupně tak, že se zamítá žaloba stěžovatelů na vyplacení finanční náhrady Českou kanceláří pojistitelů v souvislosti s úmrtím osoby blízké při dopravní nehodě.

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 24. 8. 2016 č. j. 25 Cdo 3807/2014-220 došlo k porušení základního práva stěžovatelů zaručeného čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 8. 2016 č. j. 25 Cdo 3807/2014-220 se ruší.

Odůvodnění

I.

1. Stěžovatelé v ústavní stížnosti navrhli zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, neboť mají za to, že jim došlo k porušení jejich základních práv a svobod podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

II.

2. Ústavní soud z obsahu spisového materiálu zjistil, že Obvodní soud pro Prahu 4 rozsudkem ze dne 4. 7. 2013 č. j. 55 C 138/2011-132 uložil žalované České kanceláři pojistitelů zaplatit každému ze stěžovatelů částku 72 000 Kč s příslušenstvím a zamítl žalobu, aby žalovaná byla povinna zaplatit každému ze stěžovatelů částku 48 000 Kč s příslušenstvím. O náhradě nákladů řízení rozhodl tak, že žalovaná je povinna nahradit každému ze stěžovatelů náklady řízení ve výši 9 147,60 Kč a vedlejší účastník na straně žalované je povinen nahradit každému ze stěžovatelů náklady řízení ve výši 9 147,60 Kč, a uložil žalované povinnost zaplatit České republice soudní poplatek ve výši 7 200 Kč.

3. Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že dne 23. 10. 2008 při dopravní nehodě chodec Jan Novák (jedná se o pseudonym, dále též „poškozený“) vystoupil z vozidla Citroen AX, obešel jej, posunkem poděkoval řidiči vozidla, který zastavil v témže jízdním pruhu za vozidlem Citroen AX, a vstoupil do vozovky, aby přešel na druhou stranu. Řádně se přitom nerozhlédl a byl sražen protijedoucím vozidlem Opel Vectra, čímž mu bylo způsobeno smrtelné zranění.

4. Soud prvního stupně dále zjistil, že řidič automobilu Opel Vectra A. K. jel rychlostí 72,8 až 80,4 km/h a chodec Jan Novák vstoupil do vozovky ve vzdálenosti 18,2 až 20,1 m. Oba účastníci dopravní nehody byli navzájem dobře viditelní. Řidič viděl po projetí levotočivou zatáčkou dvě stojící vozidla a mezi nimi chodce, nesnížil rychlost, pouze dal nohu z plynu. Jiné faktory, které by mohly ovlivnit průběh nehodového děje, soud prvního stupně nezjistil. Vozidlo Opel Vectra nemělo uzavřeno zákonné pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem motorového vozidla a nárok stěžovatelů byl Českou kanceláří pojistitelů odmítnut dopisem ze dne 27. 4. 2011, resp. 11. 7. 2011.

5. Obvodní soud pro Prahu 4 vzal dále za prokázané, že stěžovatelka je matkou poškozeného a se stěžovatelem žijí od roku 2006 ve společné domácnosti jako druh a družka a tento stav trval i v době úmrtí Jana Nováka. Oba stěžovatelé tak jsou aktivně legitimováni podle § 444 odst. 3 písm. c) a f) zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

6. Po právní stránce soud prvního stupně posoudil věc s odkazem na ustanovení § 420 odst. 1, § 427 odst. 1, § 428, 441 a 444 občanského zákoníku. Konstatoval, že v řízení bylo jednoznačně prokázáno, že poškozený porušil § 54 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o silničním provozu“). V souladu s tímto ustanovením smí chodec přecházet vozovku, jen pokud s ohledem na vzdálenost a rychlost jízdy přijíždějících vozidel nedonutí jejich řidiče k náhlé změně směru nebo rychlosti jízdy. Soud prvního stupně dále dovodil, že i řidič A. K. porušil své povinnosti vyplývající z § 4 písm. a) a § 18 odst. 1 zákona o silničním provozu. Nedostatečně zareagoval na dobře viditelnou situaci v provozu, která mu měla signalizovat, že se může dít něco neobvyklého, a tudíž měl dát nejen nohu z plynu, ale i snížit rychlost, aby mohl lépe reagovat na vzniklou situaci, kterou viděl před sebou. Rychlost, kterou se blížil k vozidlům a jež byla totožná s nárazovou rychlostí, shledal soud prvního stupně nepřiměřenou. Nevhodná reakce řidiče měla podíl na úmrtí poškozeného, neboť podle znaleckého posudku by nižší rychlost nezpůsobila tak vážná poranění a zvyšovala by šanci poškozeného na přežití. Soud zároveň konstatoval, že větší podíl na vzniku dopravní nehody měl poškozený, který přecházel vozovku mimo vyznačený přechod, měl tedy dbát zvýšené opatrnosti, což neučinil. Uvedeným okolnostem podle soudu prvního stupně odpovídá spoluzavinění poškozeného ve smyslu § 441 občanského zákoníku v rozsahu 70 %; částečná odpovědnost řidiče za škodu způsobenou provozem dopravních prostředků podle § 427 odst. 1 občanského zákoníku je pak v rozsahu 30 %. Každý ze stěžovatelů požadoval 50 % zákonného nároku z částky 240 000 Kč. Soud prvního stupně dospěl k závěru, že žaloba je opodstatněna jen z 30 % ze zákonem stanovené částky 240 000 Kč z garančního fondu vůči České kanceláři pojistitelů. Každému ze stěžovatelů proto přiznal částku 72 000 Kč s příslušenstvím.

7. K odvolání žalované Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 3. 2014 č. j. 53 Co 512/2013-190 rozsudek soudu prvního stupně ve výrocih ve věci samé potvrdil. Ve výrocih o náhradě nákladů řízení její změnil tak, že žalovaná je povinna společně a nerozdílně s vedlejším účastníkem na straně žalované zaplatit každému ze stěžovatelů na nákladech řízení částku 9 147,60 Kč a rozhodl o nákladech odvolacího řízení.

8. V odůvodnění rozsudku odvolací soud konstatoval, že podstatou obrany žalované je její setrvalé tvrzení o vylučném zavinění poškozeného na nehodě. Zdůraznil, že takové tvrzení však nebylo v řízení prokázáno, protože výsledky dokazování nasvědčují závěrům soudu prvního stupně. Odvolací soud poukázal na skutečnost, že je nepochybné, že podstatnou část viny na nehodě nese sám poškozený, avšak ani řidič A. K. nedostal

povinnostem vyplývajícím ze zákona o silničním provozu, neboť nezareagoval na dopravní situaci, která nastala v době nehody. Podle provedeného dokazování měl při příjezdu k místu následné nehody řidič A. K. dostatečný výhled, jel po rovném úseku silnice povolenou rychlostí mezi 70 a 80 km/h, když se mu naskytl výhled na dva v protisměru stojící automobily, mezi nimiž stál chodec. V takové situaci měl řidič zpozornět, zpomalit jízdu, protože situace v provozu byla nezvyklá tím, že se chodec nacházel mezi dvěma automobily na místě, kde nebyl přechod pro chodce. A. K. ovšem na situaci nereagoval žádoucím zpomalením, pouze „sundal nohu z plynu“. Opětovně zdůraznil, že znalecky bylo doloženo, že při pomalejší jízdě, kterou by za dané situace bylo lze považovat za žádoucí, by následky nehody mohly být méně intenzívní, s nižší rychlostí by se zvýšila šance poškozeného na přežití. Odvolací soud dospěl závěru, že soud prvního stupně při zkoumání míry zavinění poškozeného a řidiče správně rozlišil podstatně větší podíl poškozeného, který stanovil na 70 %, oproti podílu A. K., který činil 30 %.

9. O dovolání žalované rozhodl Nejvyšší soud napadeným rozsudkem podle § 243d písm. b) o. s. ř. tak, že rozsudek odvolacího soudu ve výrocih, jimiž byl potvrzen rozsudek soudu prvního stupně o platební povinnosti žalované vůči každému ze stěžovatelů, změnil tak, že rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 4. 7. 2013 č. j. 55 C 138/2011-132 ve výroku, jímž byla žalované uložena povinnost zaplatit každému ze stěžovatelů částku 72 000 Kč s příslušenstvím, se mění tak, že žaloba se v tomto rozsahu zamítá. Nejvyšší soud dále rozsudek odvolacího soudu a rozsudek soudu prvního stupně ve výrocih o náhradě nákladů řízení a o povinnosti žalované zaplatit soudní poplatek zrušil a věc vrátil v tomto rozsahu soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

10. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že v rozsahu, v jakém se poškozený podílel na způsobení škody, není dána odpovědnost toho, kdo za škodu odpovídá. V daném případě podle Nejvyššího soudu chybí jeden ze základních předpokladů odpovědnosti za škodu, tj. příčinná souvislost mezi vznikem škody a protiprávním jednáním škůdce. Nejvyšší soud odkázal na svou judikaturu, která se konstantně staví k výkladu § 18 zákona o silničním provozu tak, že při posuzování vzdálenosti, na kterou má řidič rozhled, je potřeba brát v potaz nejen povětrnostní a terénní podmínky, ale rovněž dopravní situaci. Součástí povinné ohleduplnosti řidiče vůči chodcům je i povinnost předvídat, že se chodec náhle objeví z míst, která jsou – zejména ve městě – zakryta, např. zaparkovanými vozidly apod. Pokud rychlost jízdy neumožní řidiči zastavit na vzdálenost jeho rozhledu a pokud mu tato rychlost zároveň neumožní včas reagovat na přítomnost chodce, který vystoupí z prostoru, do něhož řidič nemá rozhled, je namíste uvažovat o tom, že jde o rychlost nepřiměřenou. Nejvyšší soud však poukázal, že příslužná

judikatura řeší případy týkající se pohybu vozidla v obci, kde lze předpokládat větší riziko vstupu chodce do vozovky.

11. Závěr o přiměřené rychlosti se musí vždy odvíjet od posouzení individuálních skutkových okolností a měl by dbát obecných zásad přiměřenosti, jakož i zohlednit plynulost silničního provozu. Přestože je provoz motorového vozidla z podstaty věci spojen se zvýšeným rizikem, nelze po řidičích formalisticky vyžadovat natolik úzkostlivé chování, které by fakticky znemožnilo plynulý provoz motorových vozidel. S odkazem na náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2065/15 ze dne 31. 5. 2016 (N 96/81 SbNU 565) a rozhodnutí bývalého Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. 7. 1981 sp. zn. 3 Tz 20/81 Nejvyšší soud upozornil, že zaviněné porušení povinnosti je nutné posuzovat také s ohledem na tzv. princip omezené důvěry v dopravě. Jeho podstatou je předpoklad, že se řidič při pohybu na pozemních komunikacích může spoléhat na to, že ostatní účastníci budou dodržovat pravidla provozu na pozemních komunikacích, pokud z konkrétních okolností nebude vyplývat opak. Na základě tohoto principu nelze po účastníkovi silničního provozu spravedlivě požadovat, aby bez dalšího předpokládal veškerá možná porušení pravidel tohoto provozu jinými účastníky, tedy i chodci.

12. Podle Nejvyššího soudu není požadavek odvolacího soudu na řidiče přiměřený. Řidič na kritický pohyb chodce reagoval, ale vzhledem ke krátké vzdálenosti nemohl již střetu zabránit. Dvě vozidla odstavená u krajnice, tj. mimo místa, kde vozidla běžně zastavují, s osobou pohybující se v jejich blízkosti, lze považovat za nestandardní situaci v silničním provozu, která si vyžaduje řidičovu reakci. Klíčovou je podle Nejvyššího soudu otázka, zda v dané situaci bylo adekvátní, že řidič reagoval pouze sundáním nohy z plynu, a zda dosažená rychlost byla rychlostí přiměřenou. Nejvyšší soud poukázal především na to, že podle znaleckého posudku by za konkrétních okolností případu bylo možné zabránit střetu jen při rychlosti 40 km/h. Takto výrazné snížení rychlosti při jízdě mimo obec jen pro míjení stojících vozidel, mezi nimiž se pohybuje osoba, nevykazující známky úmyslu vstoupit do vozovky, nelze považovat za opodstatněné. Poškozený vytvořil zcela neočekávanou překážku, kterou řidič s ohledem na princip omezené důvěry nemohl předpokládat a nemohl střetu předejít. Za této situace nelze podle Nejvyššího soudu vytýkat řidiči, že preventivně nesnížil rychlost či úplně nezabrzdl, aby mohl chodec přejít, a že neprovedl výrazný brzdový manévř, jehož potřeba se do okamžiku necelé jedné sekundy před střetem nejevila být nutnou. Nelze pak dovodit, že rychlost jeho jízdy byla nepřiměřená dané situaci. Nejvyšší soud na základě nastíněných úvah dospěl k závěru, že porušení § 18, popř. § 4 zákona o silničním provozu a z toho plynoucí odpovědnost podle § 420 občanského zákoníku na straně řidiče A. K. nelze dovodit.

13. Pokud byla škoda způsobena výlučně jednáním poškozeného, je zcela vyloučena objektivní odpovědnost provozovatele motorového vozidla, a to nikoli z důvodu zproštění jeho odpovědnosti z tzv. liberačního důvodu podle § 428 věty druhé občanského zákoníku, nýbrž z důvodu chybějící příčinné souvislosti mezi okolnostmi, za níž provozovatel objektivně odpovídá, a vznikem újmy na straně poškozeného.

14. Oproti závěrům soudu prvního stupně a soudu odvolacího Nejvyšší soud shledal, že jednání poškozeného, který bez rozhlédnutí vstoupil zcela neočekávaně do cesty příjíždějícímu vozidlu, lze důvodně považovat za takové počínání, které bylo zcela a v plném rozsahu příčinou nepříznivého účinku plynoucího z provozu motorového vozidla na osobu chodce. Jednalo se o natolik neodvratitelné jednání, které je podle judikatury dovolacího soudu srovnatelné s případy vstupu chodce pod kola již projíždějícího vozidla na přechodu pro chodce nebo sklouznutí pod kola míjejícího vozidla. Ve všech těchto případech dovolací soud dovedl plný podíl na straně poškozeného chodce. Závěr odvolacího soudu o pouhém 70 % spoluzavinění poškozeného v posuzované věci tak neodpovídá ustálené judikatuře dovolacího soudu při aplikaci § 441 občanského zákoníku na případy střetu chodce s kolemjícím vozidlem. Nejvyšší soud proto rozsudek odvolacího soudu změnil tak, že rozsudek soudu prvního stupně se ve výrocích o platební povinnosti žalované mění tak, že žaloba se v tomto rozsahu zamítá.

III.

15. Stěžovatelé v ústavní stížnosti tvrdí, že Nejvyšší soud vydáním svého rozsudku porušil princip zákazu překvapivého rozhodnutí, protože zcela nepředvídatelně a se značným časovým odstupem dospěl k závěrům, které se diametrálně odlišují od názoru soudů prvního a druhého stupně. V rámci dovolacího řízení nejenže nenařídil jednání, aby předestřel svůj předběžný postoj k projednávané věci, ale svým rozhodnutím stěžovatelům ani neumožnil vyjádřit se k důvodům, které Nejvyšší soud vedl k vydání napadeného rozhodnutí. Postup Nejvyššího soudu, který rozsudek vydal neveřejně a v nepřítomnosti stěžovatelů, je v rozporu s čl. 38 odst. 2 Listiny. V této souvislosti stěžovatelé odkazují také na náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 46/16 ze dne 1. 8. 2016 (N 141/82 SbNU 257), týkající se porušení principu předvídatelnosti rozhodnutí při posuzování nároku na odškodnění za újmu na zdraví.

16. Stěžovatelé dále namítají, že dovolací soud se nevypořádal s jejich právním názorem podepřeným jimi uvedenou judikaturou Nejvyššího soudu. Nesouhlasí především se závěrem, že v případě výskytu chodce na silnici má řidič povinnost snížit rychlost, pouze pokud se nachází v obci, nikoli mimo obec. Stěžovatelé také polemizují s odkazy na judikaturu, která má svědčit o setrvalé rozhodovací praxi, a uvádějí, že rozhodnutí, na které

dovolací soud odkazuje, neřeší situaci, která by byla skutkově blízká pojednávanému případu. Uvádějí, že Nejvyšší soud se napadeným rozsudkem naopak odchýlil od své rozhodovací praxe, aniž by postupoval podle § 20 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, a postoupil věc velkému senátu.

IV.

17. Nejvyšší soud ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že jeho rozhodnutí je založeno na ustálené judikatuře, jak ve smyslu § 18 zákona o silničním provozu posuzovat, zda řidič motorového vozidla jednal přiměřeně okolnostem. K námitce stěžovatelů, že stanovuje přísnější podmínky pro provoz motorového vozidla v obci, Nejvyšší soud poukázal na to, že tato praxe vyplývá z konstantní judikatury a je opodstatněna specifiky dopravního provozu v obci a komplikovanějšími podmínkami pro provoz vozidla, které vyžadují po řidiči obezřetnější chování. Nejvyšší soud dále rekapituloval skutkový děj a konstatoval, že pokud bylo podle znaleckého posudku možné předejít smrtelnému zranění chodce snížením rychlosti vozidla mimo obec na 40 km/h, pak takový požadavek by byl zjevně nepřiměřený. S odkazem na judikaturu, kdy poškozený chodec či cyklista sám zavinil dopravní nehodu, Nejvyšší soud zdůraznil, že tato byt' skutkově odlišná rozhodnutí citoval s úmyslem objasnit princip, že odpovědnost za střet v silničním provozu nenesou vždy jen řidiči motorových vozidel, ale i ostatní účastníci silničního provozu, a může dojít k situaci, kdy dopravní nehodu zaviní chodec ze 100 %.

18. Podle Nejvyššího soudu nelze považovat rozhodnutí za překvapivé pouze z toho důvodu, že protistrana úspěšným opravným prostředkem zvrátila výsledek řízení. Nejvyššímu soudu není zřejmé, z jakého důvodu považují stěžovatelé za vhodné či nezbytné, aby nařídil ve věci jednání. Dovolání žalované bylo stěžovatelům řádně doručeno, písemně se k němu vyjádřili, tedy dovolací soud měl k dispozici i jejich právní názory a také je zvažil. Stěžovatelé se mohli předem seznámit s použitou argumentací dovolatelky i s vymezením dovolacího důvodu, jímž je dovolací soud vázán. V tom, že shledal některé důvody dovolatelky opodstatněnými, nelze spatřovat nic překvapivého, ani nic, co by vyžadovalo nějaký zvláštní procesní postup.

19. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat vyjádření účastníka řízení stěžovatelům k replice, neboť neobsahovalo nové závažné skutečnosti nebo argumentaci, která by měla vliv na posouzení věci. Nadto z materiálního hlediska nelze přehlížet skutečnost, že Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl.

V.

20. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by to nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z vyžádaného spisu a z písemných úkonů stěžovatelky a účastníků řízení. Nekonání ústního jednání odůvodňuje také skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval za potřebné provádět dokazování.

VI.

21. Poté, co Ústavní soud konstatoval, že ústavní stížnost je přípustná a je podána včas, seznámil se s obsahem napadeného rozhodnutí i vyžádaného soudního spisu a přezkoumal, zda tvrzení obsažená v ústavní stížnosti mají oporu v listinných podkladech, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

22. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře zdůrazňuje, že postup v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu a výklad předpisů podústavního práva a jejich aplikace jsou záležitostmi ostatních soudů; Ústavní soud může do jejich činnosti zasáhnout pouze tehdy, pokud jsou jejich právní závěry v příkrém nesouladu se skutkovými zjištěními nebo z odůvodnění jejich rozhodnutí nevyplývají nebo pokud porušení některé z norem „podústavního“ práva v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy) anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. uplatněním přepjatého formalismu při aplikaci práva), zakládá porušení základního práva nebo svobody.

23. Z pohledu výše uvedeného dosahuje argumentace stěžovatelů ústavní roviny ve dvou vzájemně provázaných aspektech, a to jednak v nepředvídatelnosti závěrů dovolacího soudu, které se diametrálně odlišují od názoru soudů prvního a druhého stupně; a dále ve vztahu ke skutečnosti, že stěžovatelé neměli možnost se k takové změně právního názoru dovolacího soudu vyjádřit.

24. K prvnímu bodu argumentace stěžovatelů Ústavní soud uvádí, že ve své judikatuře konstantně poukazuje na to, že mu nepřísluší „přehodnocovat“ hodnocení důkazů ze strany soudů, a to ani v případě, že se s ním sám neztotožňuje, resp. aby se sám zevrubněji zabýval hodnocením konkrétních skutkových okolností případu. Jeho přezkum se soustředí na posouzení otázky, zda právní výklad v napadených rozhodnutích obstojí nebo neobstojí jako ústavně konformní. Ústavní soud ve své judikatuře připomíná [viz např. nálezy sp. zn. III. ÚS 2700/15 ze dne 8. 11. 2016 (N 212/83 SbNU 369), sp. zn. III. ÚS 2736/15 ze dne 12. 7. 2016 (N 125/82 SbNU 45) či sp. zn. II. ÚS 415/14 ze dne 24. 3. 2015 (N 62/76 SbNU 849)], že smysl norem ústavního pořádku spočívá nejen v úpravě základních práv a svobod, jakož

i institucionálního mechanismu a procesu utváření legitimních rozhodnutí státu, nejen v přímé závaznosti Ústavy a Listiny a v jejich postavení bezprostředního pramene práva, nýbrž i v zakotvení povinnosti státních orgánů, resp. orgánů veřejné moci, zejména soudů, interpretovat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod (čl. 1 odst. 1, čl. 4 Ústavy, čl. 1 věta druhá Listiny).

25. V této souvislosti považuje Ústavní soud za nutné poukázat na způsob, kterým Nejvyšší soud dospěl k závěru, že jednání poškozeného bylo zcela a v plném rozsahu příčinou „nepříznivého účinku plynoucího z provozu motorového vozidla na osobu chodce“, resp. o tom, že nelze dovést porušení § 18, popř. § 4 zákona o silniční dopravě a z toho plynoucí odpovědnost podle § 420 občanského zákoníku na straně řidiče.

26. Při posuzování míry spoluzavinění chodce a řidiče je podle dovolacího soudu klíčová otázka, zda bylo v dané situaci adekvátní, že řidič reagoval pouze sundáním nohy z plynu, a zda dosažená rychlost byla rychlostí přiměřenou. Svou úvahu založil především na závěru znaleckého posudku, podle něhož bylo možné za daných okolností zabránit střetu jen při rychlosti vozidla 40 km/h. Dovolací soud konstatoval, že tak výrazné snížení rychlosti nelze považovat za opodstatněné, neboť po řidiči nelze vyžadovat, aby fakticky na sebe převzal veškerou odpovědnost za dění na silnici. Za situace, kdy poškozený vytvořil zcela neočekávanou překážku, kterou řidič s ohledem na princip omezené důvěry v dopravě nemohl předpokládat, nelze podle dovolacího soudu řidiči vytýkat, že nesnížil rychlost či úplně nezabrzdl, aby mohl chodec přejít, a že neprovedl výrazný brzdný manévr, jehož potřeba se do okamžiku necelé jedné sekundy před střetem nejevila být nutná.

27. Dovolací soud se však s výše uvedenou otázkou klíčovou pro posouzení míry spoluzavinění účastníků dopravní nehody nevyořádal relevantně ve vztahu ke všem rozhodným skutkovým zjištěním. Podstatou posouzení míry spoluzavinění účastníků dopravní nehody, resp. porušení povinnosti a z toho vyplývající odpovědnosti řidiče totiž není otázka, zda je reálné, aby řidič snížil rychlost z cca 70 až 80 km/h na 40 km/h, ale otázka, zda bylo adekvátní, aby řidič rychlost snížil a reagoval tak na danou dopravní situaci. V tomto smyslu je také nutné posuzovat otázku přiměřené rychlosti jízdy řidiče. Ostatně již soud prvního stupně ve svém rozsudku uvedl, že ve vztahu k přiměřené reakci řidiče nemá na mysli, že by řidič měl snížit rychlost na 40 km/h, avšak rychlost, kterou se řidič blížil k vozidlům a která byla i rychlostí nárazovou, tj. 72,8 až 80,4 km/h, byla dané situaci nepřiměřená.

28. Dovolací soud se zároveň nijak nevyjádřil k závěrům znaleckého posudku MUDr. Václava Horáka, které mají pro posouzení spoluzavinění řidiče podstatný význam a z nichž také vycházel soud prvního stupně i soud odvolací. Z uvedeného znaleckého posudku se podává, že je jisté, že

pravděpodobnost fatálního následku by se se snižující rychlostí poměrně výrazně snižovala. Konkrétně se v něm uvádí, že při nárazové rychlosti 70 km/h je pravděpodobnost úmrtí chodce nad 80 %, do 60 km/h 60 %, do 50 km/h 40 % a do 40 km/h pouze 15 %. Při nárazové rychlosti nižší než 76,6 km/h by intenzita nárazu, a tím i rozsah poranění byl nižší a bylo by možné předpokládat vznik těžkých poranění, která však již nemusela být smrtelná. Uvedené závěry mají podstatnou měrou vliv na závěr o dosažené přiměřené rychlosti jízdy řidiče, resp. zda bylo v dané situaci adekvátní, že řidič reagoval pouze sundáním nohy z plynu, aniž by snížil rychlost.

29. Pokud dovolací soud argumentuje principem omezené důvěry v dopravě, Ústavní soud konstatuje, že ve své judikatuře se k interpretaci a aplikaci tohoto principu několikrát vyjádřil – naposledy např. v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3159/15 ze dne 25. 10. 2016 (N 199/83 SbNU 197). V tomto nálezu Ústavní soud zdůraznil, že „otázka spoluzavinění je otázkou přiměřenosti důvodů spoléhání se řidiče na dopravní kázeň ostatních účastníků silničního provozu ve smyslu § 5 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a její správné řešení je podmíněno pečlivým objasněním okolností konkrétního případu“. Tomuto požadavku, jak je patrné z výše uvedeného, dovolací soud nedostál. Z tohoto pohledu je pak třeba také nahlížet na komparaci posuzovaného případu s judikaturou v případech, které dovolací soud považuje za srovnatelné a v nichž dovedl plný podíl na straně poškozeného chodce.

30. Z uvedeného vyplývá, že dovolací soud dospěl ve svém rozhodování k závěrům, které byly založeny na nové interpretaci rozhodných skutečností pro rozhodnutí o míře spoluzavinění chodce a řidiče. Postupoval přitom podle ustanovení § 243d odst. 2 o. s. ř. a změnil rozsudek odvolacího soudu, přičemž se tak stalo bez nařízení jednání a bez vyrozumění stěžovatelů o možnosti této změny právního názoru.

31. Ústavní soud konstatuje, že za dané situace lze souhlasit s námitkou stěžovatelů, že Nejvyšší soud při vydání napadeného rozhodnutí nedostál principům přesvědčivosti a předvídatelnosti procesního postupu tak, jak jsou vyjádřeny v judikatuře Ústavního soudu. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 2316/13 ze dne 18. 3. 2015 (N 58/76 SbNU 785) Ústavní soud shrnul, že předvídatelnost soudního rozhodování Ústavní soud chápe v několika významech: jednak soudní rozhodnutí musí být výsledkem předvídatelného postupu soudu, kdy účastníci nemohou být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapení rozhodnutím soudu. Konstatoval, že „judikatura Ústavního soudu se v této souvislosti obvykle zabývá situací vzniklou v odvolacím řízení, a opakovaně proto charakterizuje překvapivé rozhodnutí jako rozhodnutí, které na základě zjištěného skutkového stavu nebylo možno předvídat, a to z důvodu zásadní změny právního názoru odvolací-

ho soudu, přičemž důsledkem takového rozhodnutí může být porušení základních práv účastníka řízení. Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. II. ÚS 1835/12 ... uvedl, že pokud „odvolací soud zaujme jiný právní názor, než na základě kterého rozhodl soud prvního stupně, měl by v zásadě na tuto změnu účastníky upozornit a umožnit jim se k němu vyjádřit, případně i navrhnout důkazy, které ve vztahu k dosavadnímu právnímu názoru nebyly významné.“ Odkázal dále i na nálezy sp. zn. I. ÚS 3271/12 ze dne 4. 4. 2013 (N 50/69 SbNU 45), v němž Ústavní soud shledal překvapivým rozhodnutí dovolacího soudu, neboť „neseznámil účastníky se svým odlišným právním názorem a nedal jim příležitost se k tomuto názoru vyjádřit. Stěžovatelka tak nevěděla, že dovolací soud na věc nahlíží jinak, a nemohla tomu přizpůsobit své právní a skutkové námitky, které uplatnila až v ústavní stížnosti ... Argumentace dovolatele i protistrany se tedy vztahuje k napadenému odvolacímu rozhodnutí, přičemž žádný z nich v době, kdy podává dovolání či vyjádření k němu, nemůže předpokládat, zda dovolací soud zaujme jiný právní názor, jakou bude mít tento právní názor podobu a jaké skutkové a právní důvody by z hlediska tohoto odlišného právního názoru měly být relevantní“.

32. V nálezu sp. zn. II. ÚS 46/16, na který v ústavní stížnosti odkazují stěžovatelé, Ústavní soud jako překvapivé shledal rozhodnutí dovolacího soudu a mj. uvedl: „změnil-li s konečnou platností Nejvyšší soud v takto citlivém případě podstatnou měrou rozsudek odvolacího soudu, přičemž se tak stalo bez vyrozumění stěžovatelky o možnosti této změny a jejich důvodech či bez nařízení jednání, nepředvídatelně odňal stěžovatelce (žalobkyni) právo se aktuálně vyjádřit ve svůj prospěch. Stěžovatelka mohla například argumentovat jinými srovnatelnými případy odlišnými od těch, jimiž podpořil své rozhodnutí dovolací soud“. Argumentaci tímto rozhodnutím považuje Ústavní soud za případnou.

33. V nyní posuzované věci Nejvyšší soud interpretoval skutková zjištění dopravní nehody odlišně oproti soudu prvního stupně a soudu odvolacím. Dospěl tak k jinému právnímu závěru ohledně míry spoluzavinění účastníků dopravní nehody s následkem smrti poškozeného, resp. k závěru, že škoda byla způsobena výlučně jednáním poškozeného, aniž by se svým odchýlným právním názorem stěžovatele seznámil. Pokud dovolací soud ve vyjádření k ústavní stížnosti k této námitce stěžovatelů uvádí, že považuje za dostačující, že dovolání bylo stěžovatelům řádně doručeno, písemně se k němu vyjádřili a dovolací soud zvážil jejich názory, je nutné k tomu uvést následující. V případě, kdy dovolací soud zaujal zcela jiný právní názor, než na základě kterého rozhodl soud prvního stupně a soud odvolací, a změnil rozsudek odvolacího soudu podle § 243d písm. b) o. s. ř. bez nařízení jednání, přičemž stěžovatelé neměli možnost seznámit se

s jeho právním názorem, odňal stěžovatelům právo vyjádřit se k takové změně, resp. právnímu názoru a argumentovat ve svůj prospěch.

34. K uvedenému podpůrně přistupuje i časový aspekt, kdy dovolací řízení trvalo více než dva roky – dovolání žalované bylo podáno dne 14. 7. 2014 a dovolací soud vydal napadené rozhodnutí dne 24. 8. 2016. Vzhledem k citlivosti projednávané otázky tato okolnost ještě zesiluje překvapivé důsledky rozhodnutí dovolacího soudu.

35. Ústavní soud uzavírá, že Nejvyšší soud tím, že za uvedeného procesního stavu, kdy bez nařízení jednání a se značným časovým odstupem od rozhodování odvolacího soudu, na základě nové interpretace skutkových zjištění zásadně změnil rozhodnutí, aniž by umožnil stěžovatelům se vyjádřit, zatížil rozhodnutí nedostatkem předvídatelnosti, a zasáhl tak do práva stěžovatelů na spravedlivý (řádný) proces.

36. Na základě výše uvedeného Ústavní soud shledal porušení práv zaručených v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny a podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

Č. 94

K zastoupení dítěte v občanském soudním řízení a k jeho právu na participaci na řízení, které se jej týká

Není relevantní pouze vůle zákonných zástupců nezletilých, ale i vůle dítěte, kterou nelze zcela pominout. Projevenou vůli dítěte je nutno posoudit s ohledem na jeho nejlepší zájem. Mnohdy spíše odpovídá sledovanému cíli účinné ochrany práv dětí, aby byl jako opatrovník nezletilci ustanoven advokát. Soudy se nemohou bezvýhradně spolehnout na zákonného zástupce, že bude dodržovat všechny své povinnosti a intenzivně se zastupovaným komunikovat, ale je třeba dodržování daných povinností důsledně ověřovat. Není možné vykládat procesní právní předpisy tak, aby bylo umožněno hladké fungování jejich formální, technické stránky. To není aplikace práva nejefektivněji naplňující oprávněné zájmy dítěte, ke kterému se zavázala Česká republika.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka – ze dne 5. června 2017 sp. zn. I. ÚS 3038/16 ve věci ústavní stížnosti M. Ž., zastoupeného Mgr. et Mgr. Alenou Vlachovou, advokátkou, se sídlem v Praze, Husova 242/9, proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 30. října 2009 č. j. 28 C 277/2009-11 a proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 2. srpna 2010 č. j. 36 C 319/2010-23, jimiž bylo stěžovateli uloženo zaplatit částky neuhrazeného jízdného s přírážkami, za účasti Okresního soudu Plzeň-město jako účastníka řízení a Plzeňských městských dopravních podniků, a. s., se sídlem v Plzni, Denisovo nábřeží 12, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. **Rozsudkem Okresního soudu Plzeň-město ze dne 30. 10. 2009 č. j. 28 C 277/2009-11 bylo porušeno základní právo stěžovatele na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, na participaci na řízení, které se ho dotýká, podle čl. 12 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte a na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

II. **Uvedený rozsudek se proto zrušuje.**

III. **Řízení o ústavní stížnosti proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 2. 8. 2010 č. j. 36 C 319/2010-23 se zastavuje.**

Odůvodnění

I. Řízení před obecnými soudy, argumentace stěžovatele a částečné zpětvzetí ústavní stížnosti

1. Stěžovatel se ústavní stížností domáhal zrušení rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 30. 10. 2009 č. j. 28 C 277/2009-11 a rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 2. 8. 2010 č. j. 36 C 319/2010-23; v řízeních před obecnými soudy byl stěžovatel žalován Plzeňskými městskými dopravními podniky, a. s., (vedlejší účastníkem řízení před Ústavním soudem) o zaplacení částky 2 012 Kč a částky 4 024 Kč s příslušenstvím. V odůvodnění původní ústavní stížnosti ze dne 9. 9. 2016 je zejména uvedeno, že nezletilý stěžovatel žije v Dětském domově DOMINO v Plzni, kam byl umístěn na základě předběžného opatření, vydaného usnesením Okresního soudu Plzeň-město. Stěžovatel zcela náhodně zjistil, že je proti němu vedena exekuce, a to aniž by mu bylo doručeno jakékoli rozhodnutí v nalézacím řízení nebo v rámci exekučního řízení. Teprve pomocí své právní zástupkyně se mu podařilo seznámit se s existencí exekučních titulů, tj. výše uvedených rozsudků, které napadl ústavní stížností.

2. Podáním ze dne 20. 1. 2017, doručeným Ústavnímu soudu stejného dne, vzal stěžovatel prostřednictvím právní zástupkyně ústavní stížnost směřující proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 2. 8. 2010 č. j. 36 C 319/2010-23 v celém rozsahu zpět; doplnil, že ve věci byla uzavřena dohoda o narovnání, jejíž kopii přiložil. Podle ustanovení § 77 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, může stěžovatel vzít ústavní stížnost zpět do okamžiku, než se Ústavní soud odebere k závěrečné poradě. Ústavní soud tedy řízení o ústavní stížnosti směřující proti citovanému rozsudku zastavil.

3. Rozsudkem Okresního soudu Plzeň-město ze dne 30. 10. 2009 č. j. 28 C 277/2009-11 bylo žalovanému stěžovateli za nezaplacení jízdného při přepravě dopravním prostředkem městské dopravy uloženo zaplatit vedlejšímu účastníkovi řízení jako žalobci přírážku k jízdnému – částku 2 012 Kč s úroků z prodlení a náhradu nákladů řízení ve výši 8 454 Kč.

4. Stěžovatel si je vědom konstantní judikatury Ústavního soudu, podle které považuje ústavní stížnost proti rozhodnutí obecného soudu v bagatelní věci obecně za zjevně neopodstatněnou. Avšak ve svém souhrnu a vzhledem k výši náhrady nákladů řízení uložené stěžovateli k zaplacení (spolu s náklady exekuce) je požadovaná částka pro stěžovatele citelná.

5. Podstatou této ústavní stížnosti jsou námitky stěžovatele proti postupu Okresního soudu Plzeň-město, kdy mu byla odňata možnost jednat před soudem, a tedy bylo zasaženo do jeho práva na spravedlivý proces. Stěžovatel se v důsledku nesprávného postupu soudu vůbec nedozvěděl o tom, že je proti němu podána žaloba, neměl možnost se vyjádřit

k žalobním tvrzením ani k prováděným důkazům, neměl možnost uvádět rozhodné skutečnosti a navrhopat důkazy a rozsudek mu nebyl ani řádně doručen.

6. V době, kdy řízení u Okresního soudu Plzeň-město probíhalo, tj. roku 2009, bylo stěžovateli 9 let. Okresní soud Plzeň-město s ním vůbec nejednal; namísto s ním jednal s jeho matkou jako s jeho zákonnou zástupkyní. Zastoupení stěžovatele matkou však nebylo možno považovat za řádné zastoupení, a to z důvodu střetu zájmů mezi nimi. Okresní soud Plzeň-město připustil toto zastoupení, přestože mu musely být známy okolnosti, které zastoupení vylučovaly. Možný střet zájmů mezi stěžovatelem a jeho matkou v případě žaloby o zaplacení peněžité částky (spočívající v jízděm a přírážce k jízděmu) směřující vůči dítěti pak vyplývá již z toho, že péče řádného hospodáře v rámci rodičovské zodpovědnosti zahrnuje i řádné plnění závazků a povinností. V daném případě to tedy byla právě matka stěžovatele, která měla povinnost žalované částky uhradit.

7. Do ústavně zaručeného práva stěžovatele na vlastnictví bylo ze strany Okresního soudu Plzeň-město zasaženo podle jeho názoru také tím, že mu bylo uloženo zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši dvakrát 8 454 Kč. Přitom Ústavní soud ve svém usnesení sp. zn. IV. ÚS 2777/11 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) označil za ústavně konformní postup obecného soudu, který nepřiznal ve sporu úspěšnému žalobci náhradu za zastoupení advokátem s tím, že tyto náklady nebyly vynaloženy účelně, neboť rutinní vyplňování údajů může činit i osoba práva neznalá a takovou činnost administrativní povahy nelze považovat za poskytnutí právní pomoci. V tomto usnesení sp. zn. IV. ÚS 2777/11 se konkrétně jednalo také o žalobu na zaplacení jízděného a za přírážku k jízděmu. V daném případě šlo o typickou formulářovou žalobu, jak ji popsal Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 3923/11 ze dne 29. 3. 2012 (N 68/64 SbNU 767).

8. Z uvedených důvodů se stěžovatel domnívá, že napadenými rozsudky došlo k porušení jeho základních práv, zaručených v čl. 11 odst. 1, čl. 38 odst. 2 a čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i v čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

II. Vyjádření k ústavní stížnosti

9. Okresní soud Plzeň-město ve svém vyjádření k ústavní stížnosti zcela odkázal na odůvodnění ústavní stížností napadeného usnesení. Vedlejší účastnice řízení, Plzeňské městské dopravní podniky, a. s., se k ústavní stížnosti nijak nevyjádřila.

III. Procesní předpoklady projednání věci (přípustnost ústavní stížnosti)

10. Podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost nepřipustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon poskytuje k ochraně jeho práva (§ 72 odst. 3 téhož zákona). V řízení v dané věci jednal okresní soud s matkou stěžovatele jako s jeho zákonnou zástupkyní, která však nezvládala péči o něj a nebyla schopna hájit jeho zájmy. Námitky stěžovatele zpochybňující splnění takto vymezeného požadavku řádného zastoupení jsou způsobitelné odůvodnit závěr o porušení základních práv a svobod. Takto formulovanou námitku nemohl stěžovatel uplatnit v rámci odvolání jako řádného opravného prostředku, a to již s ohledem na bagatelní předmět sporu (§ 202 odst. 2 občanského soudního řádu). Bylo tedy třeba zvážit, zda k jejímu uplatnění nemohlo dojít i prostřednictvím jiného opravného prostředku. V tomto ohledu přicházela v úvahu pouze žaloba pro zmatečnost. Podle § 229 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu mohl účastník řízení uvedenou žalobou napadnout pravomocné rozhodnutí soudu prvního stupně nebo odvolacího soudu, kterým bylo řízení skončeno, jestliže neměl procesní způsobilost nebo nemohl před soudem vystupovat a nebyl řádně zastoupen. Ústavní soud má za to, že námitky stěžovatele lze podřadit pod tento důvod zmatečnosti, protože mohly založit přípustnost žaloby pro zmatečnost proti napadenému rozsudku. Nelze však přehlédnout, že jejímu efektivnímu uplatnění bránilo uplynutí tříleté objektivní lhůty podle § 234 odst. 2 občanského soudního řádu, odvíjející se ode dne, kdy tento rozsudek nabyl právní moci, tedy kdy byl doručen osobě, s níž soud jednal jako se zástupcem účastníka řízení. Stěžovatel se totiž o napadeném rozsudku dozvěděl teprve v roce 2016, kdy již žalobu pro zmatečnost nemohl podat. Žaloba pro zmatečnost zde tedy nepředstavovala efektivní zákonný prostředek ochrany stěžovatelova práva, jehož vyčerpáním by byla podmíněna ústavní stížnost.

11. Pro úplnost možno dodat, že jiný závěr by nebylo možné dovodit ani v případě, byla-li by žaloba pro zmatečnost podána z důvodu podle § 229 odst. 3 občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. prosince 2012, jenž by se podle čl. II odst. 6 zákona č. 404/2012 Sb. uplatnil ve vztahu k napadenému rozsudku. Podle tehdy účinného znění totiž mohla žaloba pro zmatečnost podaná z důvodu podle § 229 odst. 3 občanského soudního řádu směřovat jen proti rozhodnutí odvolacího soudu, a nikoliv též proti rozsudku soudu prvního stupně, proti němuž není odvolání přípustné podle § 202 odst. 2 občanského soudního řádu. Tato možnost byla do uvedeného ustanovení doplněna až novelizací provedenou zákonem č. 404/2012 Sb., a to s účinností od 1. ledna 2013. Jediným prostředkem, kterým se stěžovatel mohl domoci ochrany svých práv proti napadenému

rozsudku, tak byla ústavní stížnost, v jejímž případě je splněna podmínka přípustnosti podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

IV. Věcné posouzení ústavní stížnosti

12. Ústavní stížnost je důvodná.

13. K právům nezletilých osob na participaci v soudním řízení, k situaci, kdy je nutno jim stanovit opatrovníka, a k otázkám přípustnosti a včasnosti ústavní stížnosti vůči rozhodnutím, která nebyla stěžovatelům řádně doručena, se Ústavní soud v poslední době vyjádřil zejména v nálezech sp. zn. I. ÚS 1041/14 ze dne 4. 12. 2014 (N 217/75 SbNU 431), sp. zn. I. ÚS 3304/13 ze dne 19. 2. 2014 (N 18/72 SbNU 217) a sp. zn. I. ÚS 3598/14 ze dne 21. 4. 2016 (N 74/81 SbNU 285). Tento případ je s uvedenými srovnatelný co do procesního a materiálního hlediska, a proto postačí na ně v tomto směru odkázat a stručně zopakovat, co Ústavní soud již několikrát vyslovil: zejména zdůraznil, že je třeba respektovat čl. 12 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, podle něhož stát musí zabezpečit dítěti, které je schopno formulovat své vlastní názory, právo tyto názory svobodně vyjadřovat ve všech záležitostech, které se jej dotýkají, přičemž se názorům dítěte musí věnovat patřičná pozornost odpovídající jeho věku a úrovni (vypětosti). Podle druhého odstavce čl. 12 Úmluvy o právech dítěte se za tímto účelem dítěti zejména poskytuje možnost, aby bylo vyslyšeno v každém soudním nebo správním řízení, které se jej dotýká, a to buď přímo, nebo prostřednictvím zástupce, přičemž způsob slyšení musí být v souladu s procedurálními pravidly vnitrostátního zákonodárství. Právo dítěte na slyšení je širší než pouhá možnost vyjádření názoru na projednávanou problematiku. Toto právo je nutno vykládat také v kontextu obecnějšího práva být přítomen projednávání své věci, přičemž jde o důležitou záruku, že o právech dětí není rozhodováno bez jejich účasti. Participace dětí v řízení by měla vzrústat s přibývajícím věkem. Dětem je třeba umožnit účast na řízení, které se jich týká, v závislosti na jejich věku a rozumové a citové vypětosti. Přitom není stanoven žádný minimální věkový limit pro to, kdy už je dítě schopno formulovat své názory. Pokud je slyšení dítěte provedeno skrze zástupce, je nanejvýš důležité, aby názory dítěte byly zástupcem tlumočeny správně.

14. V době vydání napadeného rozsudku a řízení v dané věci bylo stěžovateli mezi devátým a desátým rokem. Okresní soud Plzeň-město dospěl k závěru, že nemohl před soudem jednat samostatně, a proto doručoval pouze jeho zákonně zástupkyni, matce. Ústavní soud neshledává žádný důvod, proč by účastník civilního řízení o zaplacení dluhu, vzniklého jízdou na černo, neměl být o řízení vůbec informován. Pouze v případě zvolení zástupce svobodnou vůlí účastníka řízení totiž lze s jistotou dovodit, že o daném řízení ví, a lze na něm rozumně požadovat, aby nesl i případné negativní dopady jednání takového zástupce (například nepodání

odporu). Svoji matku jako zákonnou zástupkyni si stěžovatel nevybral a ze skutkových okolností případu je zřejmé, že tento vztah byl značně problematický. V dobře fungující rodině by mělo k řádnému hájení zájmů nezletilého dítěte postačovat informování zákonného zástupce o řízení. Ovšem jak dokládá posuzovaný případ, nemohou se obecné soudy na uvedený předpoklad bezvýhradně spoléhat. Přitom je to vždy soud, který je odpovědný za dodržování všech aspektů práva na spravedlivý proces v řízení, které je před ním vedeno. Je rovněž nutno vzít v potaz, že zapojení pouze matky stěžovatele do řízení neobstojí ani s ohledem na to, že je to sám stěžovatel jako žalovaný, který je nakonec nucen nést následky rozhodnutí obecných soudů. Přitom je však žádoucí podotknout, že dítě obvykle nemá vlastní majetek, rodiče vůči němu mají vyživovací povinnost a ve standardní rodině jsou to právě rodiče, kteří prvotně nesou dopady finančních závazků svých nezletilých dětí.

15. Stěžovateli bylo nutno doručit rozsudek, a pokud se tak nestalo a nebylo mu vůbec umožněno se k němu vyjádřit, nemohla se za něj zákonná zástupkyně svojí nečinností vzdát jeho práva na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti. Není relevantní pouze vůle zákonných zástupců, ale i vůle dítěte, kterou nelze zcela pominout. Projevenou vůli dítěte je nutno posoudit s ohledem na jeho nejlepší zájem. Stěžovatel měl právo podat odpor se všemi důsledky s tímto úkonem spojenými. Podle § 37 zákona o rodině žádný z rodičů nemohl zastoupit své dítě, jde-li o právní úkony ve věcech, při nichž by mohlo dojít ke střetu zájmů mezi rodiči a dítětem. V takovém případě ustanovil soud dítěti opatrovníka. Nový občanský zákoník, který s účinností od 1. 1. 2014 nahradil i zákon o rodině, obsahuje shodnou úpravu v ustanovení § 892.

16. Podle názoru Ústavního soudu by bylo v dané situaci mnohem vhodnější a spíše by odpovídalo sledovanému cíli účinné ochrany práv dětí, pokud by byl jako opatrovník nezletilému stěžovateli ustanoven advokát. Soudy se nemohou bezvýhradně spolehnout na zákonného zástupce, že bude dodržovat všechny své výše zmíněné povinnosti a intenzivně se zastupovaným komunikovat, ale je třeba dodržování daných povinností důsledně ověřovat. Není možné vykládat procesní právní předpisy tak, jen aby bylo umožněno hladké fungování jejich formální, technické stránky. To rozhodně není aplikace práva nejefektivněji naplňující oprávněné zájmy dítěte, ke které se zavázala Česká republika. Nelze čekat, až jedinec obdrží občanský průkaz, aby se státním orgánům usnadnilo prokazovat doručení, a do té doby dítě považovat za pouhý objekt práva; prokázat něčí totožnost lze ostatně i jiným způsobem nebo jinými doklady. Hranice, odkdy je dítě schopno chápat konkrétní soudní řízení a svoje práva a povinnosti, nespočívá v dosažení určitého věku, ale této schopnosti se nabývá postupně, vzhledem k individuální vyspělosti konkrétního jedince, jakož i ke zvlášť-

nostem zkoumaného případu. Při opačné interpretaci by tak paradoxně ten nejvíce bezbranný, jehož je právo povinno v co největší míře ochraňovat, nejvíce utrpěl. Nesměl by se účastnit soudního řízení, kde je o něm rozhodováno, ani by se o takovém řízení nemohl dozvědět, nemohl by využívat procesních prostředků a ani by se nemohl vyjádřit k tomu, kdo za něj bude v klíčových otázkách právně jednat. Zato by, jak se stalo v daném případě, poté plně nesl soudním výrokiem stanovené povinnosti a finanční zátěž včetně nákladů na právní zastoupení protistrany a exekuce.

17. I když tedy Ústavní soud obvykle nevstupuje do oblasti, kterou lze vzhledem k výši požadované částky označit za bagatelní, s ohledem na specifika popsané věci však bylo v daném případě namíste tak učinit a meritorní přezkum připustit. Původně skutečně bagatelní částka se ostatně v průběhu řízení (bez viny stěžovatele) natolik navýšila, že celkově vymáhanou finanční sumu již nelze takto označit. Částka sice stále není extrémně vysoká, pro stěžovatele v jeho situaci však může být jistě citelná.

V. Závěr

18. Okresní soud Plzeň-město porušil práva stěžovatele na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti podle čl. 38 odst. 2 Listiny a na participaci na řízení, které se ho dotýká, podle čl. 12 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte. Zároveň tím došlo k porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Z uvedených důvodů bylo ústavní stížnosti vyhověno, v souladu s § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Ve zbytku bylo k návrhu stěžovatele řízení zastaveno v souladu s § 77 zákona o Ústavním soudu.



Č. 95

K principu plného odškodnění u totální škody na vozidle

Především je třeba Nejvyššímu soudu vytknout, že při svém rozhodování nerespektoval judikaturu Ústavního soudu k dané problematice, což je v přímém rozporu s čl. 89 odst. 2 Ústavy. Odůvodnění usnesení o odmítnutí dovolání totiž neobsahuje transparentní a dostačující vysvětlení tohoto nezohlednění judikatury Ústavního soudu. Nejvyšší soud setrval na právním názoru vysloveném ve svém dřívějším kasacím rozhodnutí v totožné věci a z tohoto důvodu odmítl stěžovatelčino dovolání jako nepřipustné. Tento jeho právní názor ovšem nekoresponduje se závěry Ústavního soudu, vyslovenými např. v nálezu ze dne 19. března 2008 sp. zn. II. ÚS 2221/07 (N 58/48 SbNU 857) či nálezu ze dne 11. června 2014 sp. zn. I. ÚS 1902/13 (N 120/73 SbNU 849); tyto nálezy postulují princip – v maximální možné míře – plného odškodnění. Konstatuje se, že skutečnou škodou se rozumí zmenšení existujícího majetku poškozeného ve srovnání se stavem, jaký zde byl před způsobením škody, a proto musí i rozsah náhrady škody zohlednit výši všech nutných prostředků, které byl poškozený nucen vynaložit k obnovení původního majetkového stavu. Jak připomíná prvně citovaný nálezn, „soud musí nejen respektovat právo, ale jeho výklad a aplikace musí směřovat k výsledku spravedlivému. Právo musí být především nástrojem spravedlnosti, nikoliv souborem právních předpisů, které jsou mechanicky a formalisticky aplikovány bez ohledu na smysl a účel toho kterého zájmu chráněného právní normou. Smyslem a účelem ustanovení příznávajícího poškozenému právo na náhradu škody je zajistit, aby mu v plné míře byla kompenzována majetková újma. V každém individuálním případě je proto třeba pečlivě srovnat majetkový stav poškozeného před vznikem škody a po provedení opravy poškozeného vozidla, přičemž rozsah náhrady v penězích musí zohledňovat výši veškerých jím vynaložených prostředků nutných k obnovení provozuschopnosti vozidla, tedy původního majetkového stavu. S ohledem na možný vznik bezdůvodného obohacení v důsledku opravy je pochopitelně nutné zvažovat i účelnost a nezbytnost nákladů vynaložených na uvedení poškozené věci do původního stavu“. Na poškozeného nelze přenášet povinnost k úhradě nákladů na uvedení věci do původního stavu a neodůvodněně jej znevýhodňovat oproti škůdci. Ostatně tyto závěry jsou obsaženy i v ustanovení § 2969 občanského zákoníku, podle něhož se při určení výše škody na věci vychází z její obvyklé ceny v době poškození a zohlední se, co poškozený musí k obnovení nebo nahrazení funkce věci účelně vynaložit. Ústavní soud si je plně vědom toho, že v nyní projednávaném případě jde o případ způsobení tzv. totální škody; tím se věc skutkově

liší od výše uvedených případů pod sp. zn. II. ÚS 2221/07 a sp. zn. I. ÚS 1902/13, v nichž šlo o škody na vozidlech, k jejichž odstranění přicházela v úvahu oprava. Závěry v těchto nálezech uvedené je však nutné aplikovat i na nyní projednávaný případ. Ústavní soud dále upozorňuje, že „nerespektování právního názoru Ústavního soudu vyjádřeného v nálezu ... zakládá porušení principu rovnosti, jakož i dotčení v právní jistotě občanů“ [srov. sp. zn. III. ÚS 561/04 ze dne 10. 3. 2005 (N 54/36 SbNU 575), sp. zn. II. ÚS 76/95 ze dne 12. 9. 1995 (N 47/4 SbNU 27), sp. zn. I. ÚS 70/96 ze dne 18. 3. 1997 (N 29/7 SbNU 191), sp. zn. III. ÚS 127/96 ze dne 11. 7. 1996 (N 68/5 SbNU 519), sp. zn. III. ÚS 187/98 ze dne 1. 10. 1998 (N 112/12 SbNU 121), sp. zn. III. ÚS 206/98 ze dne 9. 7. 1998 (N 80/11 SbNU 231), sp. zn. III. ÚS 648/2000 ze dne 12. 4. 2001 (N 60/22 SbNU 39)].

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 6. června 2017 sp. zn. II. ÚS 155/16 ve věci ústavní stížnosti České kanceláře pojistitelů, Na Pankráci 1724/129, Praha 4, zastoupené JUDr. Jiřím Nykodymem, advokátem, AK se sídlem 17. listopadu 230/19, Říčany u Prahy, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2015 č. j. 25 Cdo 2275/2015-320, kterým bylo pro nepřipustnost odmítnuto stěžovatelčino dovolání, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a Marcela Bindače jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2015 č. j. 25 Cdo 2275/2015-320 byl porušen čl. 89 odst. 2 Ústavy a porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2015 č. j. 25 Cdo 2275/2015-320 se proto ruší.

Odůvodnění

I.

1. Výše označená stěžovatelka podala v zákonné lhůtě prostřednictvím advokáta a po vyčerpání všech procesních prostředků, které jí zákon k ochraně jejího práva poskytuje (§ 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „zákon o Ústavním soudu“), ústavní stížnost, v níž tvrdila, že bylo zasaženo její základní

právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na ochranu vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny. Navrhovala, aby Ústavní soud svým nálezelem zrušil usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2015 č. j. 25 Cdo 2275/2015-320.

II.

2. Ústavní soud si v souvislosti s podanou ústavní stížností vyžádal od Okresního soudu v Třebíči spis v projednávané věci sp. zn. 8 C 485/2003. Z něj zjistil, že se jedná o spor o zaplacení peněžité částky z titulu regresního nároku stěžovatelky vůči vedlejšímu účastníku. Ten jako řidič a vlastník osobního automobilu s neplatnou zvláštní SPZ, k němuž neměl sjednáno povinné smluvní pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla, způsobil dne 13. 2. 2000 na území České republiky dopravní nehodu, při níž bylo poškozeno vozidlo rakouského státního občana Frederica Jordy, trvale žijícího v Rakousku. Ten v řízení uvedl, že následně poškozený automobil prodal za částku v přepočtu cca 50 000 Kč. Škodní událost likvidovala (jakožto škodu způsobenou provozem nepojištěného vozidla) z pověření stěžovatelky Česká pojišťovna, a. s., která poškozenému vyplatila dne 22. 6. 2000 částku 397 252 Kč (na základě likvidace provedené formou „totální škody“ vypočtené v ATS, částka 397 252 Kč je ekvivalentem vypočítaným na základě přepočtu 1 ATS = 2,591 Kč). Uvedenou částku navýšenou o poplatek za zpracování stěžovatelka následně uhradila České pojišťovně, a. s., z garančního fondu. Stěžovatelka se úhrady této částky zvýšené o další vzniklé výdaje (poplatek za vyřízení pojistné události ve výši 39 725 Kč a náklady detektivní agentury na zjištění majetkových poměrů vedlejšího účastníka ve výši 4 901,30 Kč), celkem tedy 440 878,30 Kč, domáhala po vedlejším účastníku žalobou podanou k Okresnímu soudu v Třebíči. Ten žalobě rozsudkem z roku 2006 zčásti vyhověl (co do částky 255 200 Kč) a zčásti (co do částky 185 678,30 Kč s příslušenstvím) ji zamítl. Přitom výši škody na vozidle vyčíslil na 232 000 Kč a dále stěžovatelce přiznal právo na zaplacení poplatku za vyřízení pojistné události ve výši 23 200 Kč. Odvolací soud k odvolání stěžovatelky i vedlejšího účastníka rozsudek Okresního soudu v Třebíči zčásti potvrdil a výrok, jímž byla žaloba stěžovatelky částečně zamítnuta, změnil tak, že vedlejšímu účastníku uložil zaplatit stěžovatelce navíc dalších 180 777 Kč s příslušenstvím (v částce 4 901,30 Kč s příslušenstvím zamítavý výrok potvrdil), neboť na rozdíl od soudu okresního vycházel z cenových poměrů vozidel v Rakousku zjištěných dle revizního znaleckého posudku.

3. Dovolací soud následně rozhodl rozsudkem ze dne 21. 12. 2011 č. j. 25 Cdo 3476/2008-233 tak, že dovolání podanému vedlejším účastníkem vyhověl a věc vrátil do stadia řízení před nalézacím soudem. Vyslovil zároveň závazný právní názor, dle něhož se výše peněžité náhrady škody

způsobeně poškozením vozidla na území České republiky stanoví na podkladě cen platných v České republice a nezávisle na okolnostech nesouvisejících se škodnou událostí, kdy za takovou okolnost označil i státní občanství či bydliště poškozeného vlastníka vozidla, jemuž za škodu odpovídá osoba povinná k náhradě škody podle českého právního řádu. Při určení náhrady škody se vychází z obvyklé ceny věci k okamžiku zničení (poškození), popřípadě z nákladů na uvedení věci do původního stavu. Okresní soud v Třebíči proto následně rozsudkem ze dne 29. 11. 2012 č. j. 8 C 485/2003-278 žalobu na zaplacení požadované částky zamítl v příslušné části nároku (tj. 180 777 Kč s příslušenstvím). Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 30. 1. 2015 č. j. 17 Co 182/2013-299 rozhodnutí Okresního soudu v Třebíči potvrdil. Nejvyšší soud následně usnesením (napadeným ústavní stížností) stěžovatelkou podané dovolání proti rozsudku Krajského soudu v Brně odmítl.

4. Dovolací soud odmítl dovolání stěžovatelky jako nepřipustné dle § 237 o. s. ř. Své usnesení ze dne 11. 11. 2015 č. j. 25 Cdo 2275/2015-320 odůvodnil tím, že stěžovatelkou vznesenou právní otázkou (způsob určení výše náhrady škody) se Nejvyšší soud zabýval již ve svém předchozím zrušovacím rozhodnutí ze dne 21. 12. 2011 sp. zn. 25 Cdo 3476/2008 (dále odkázal na stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2008 sp. zn. Tpjn 304/2005) a neshledal důvody, aby se od řešení dané otázky odchýlil. Stěžovatelkou vznesená právní otázka dle něj nemůže založit přípustnost dovolání ve smyslu § 237 o. s. ř., neboť ji odvolací soud posoudil v souladu s dosavadní ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu a není důvod, aby rozhodná právní otázka byla v této věci posouzena jinak. Odkaz stěžovatelky na rozhodnutí Ústavního soudu [nález ze dne 19. března 2008 sp. zn. II. ÚS 2221/07 (N 58/48 SbNU 857) a nález ze dne 11. června 2014 sp. zn. I. ÚS 1902/13 (N 120/73 SbNU 849)] považoval Nejvyšší soud za nepřiléhavý, neboť se tyto případy liší od případu stěžovatelky, v němž jde o tzv. totální škodu, u jejíž náhrady nepřichází v úvahu zohlednění účelosti vynaložených nákladů na odstranění škody.

III.

5. Stěžovatelka v ústavní stížnosti uvedla, že usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2015 č. j. 25 Cdo 2275/2015-320, jímž bylo pro nepřipustnost odmítnuto její dovolání, zasáhlo do jejího práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a práva na ochranu vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny. Právo na spravedlivý proces mělo být porušeno tím, že dovolací soud odmítl její dovolání jako nepřipustné, když neshledal důvod pro to, aby jím dříve vyřešená právní otázka byla následně posouzena jinak. Uvedla, že v jejím případě jde o rozhodnutí založené na nedostatku vůle Nejvyššího soudu uznat nesprávnost svého dříve vysloveného názoru,

jakkoli tento je dle ní zjevně nesprávný a jeho aplikace na projednávání věc vede k porušení práva stěžovatelky na ochranu vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny. Dle stěžovatelky je právní názor dovolacího soudu, podle něhož není pro výši odškodnění významná skutečnost, že poškozený je cizím státním občanem žijícím mimo území České republiky, v rozporu s principy odškodnění v soukromém právu a v rozporu s náleзовou judikaturou Ústavního soudu (konkrétně odkázala na nále z ze dne 19. března 2008 sp. zn. II. ÚS 2221/07 či nále z ze dne 11. června 2014 sp. zn. I. ÚS 1902/13), kde byly tyto principy zdůrazněny. Rovněž je dle stěžovatelky právní názor Nejvyššího soudu v přímém rozporu s platnou právní úpravou obsaženou v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, konkrétně s jeho ustanovením § 2969 odst. 1. Dle stěžovatelky se od místa pobytu poškozeného, resp. státu registrace vozidla poškozeného odvíjí skutečná výše nákladů, které musí vynaložit, aby újmu v majetkové sféře vyrovnal. Okolnost místa pobytu poškozeného je pro určení náhrady škody stejně relevantní okolností jako např. značka poškozeného vozidla nebo stáří vozidla, o nichž se odvíjí hodnota vozu, a jedná se proto o objektivní okolnost, kterou by soud měl zohlednit. Stejně tak jako v případě např. nahodilé výše rozkození luxusního vozidla měl by škůdce nést riziko, že škodu způsobí osobě, která žije v místě, kde jsou náklady na „obnovení hladiny majetkové sféry“ objektivně vyšší. K možnosti přezkumu rozhodnutí Nejvyššího soudu o posouzení přípustnosti dovolání Ústavním soudem odkázala stěžovatelka předně na nále z Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2015 sp. zn. IV. ÚS 2722/13 (N 22/76 SbNU 313). Při posouzení přípustnosti dovolání včetně zhodnocení recentní judikatury Nejvyššího soudu by měl podle ní Ústavní soud upřednostnit ochranu práv účastníků.

6. Podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu umožnil Ústavní soud obecným soudům, aby se vyjádřily k ústavní stížnosti. Okresní soud v Třebíči se k ústavní stížnosti vyjádřil tak, že odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí. Nejvyšší soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že otázky aplikace procesního a hmotného práva, jež stěžovatelka učinila obsahem ústavní stížnosti, jsou zásadně záležitostmi výkladu podústavního práva, do něhož Ústavnímu soudu nepřísluší zasahovat, nejde-li o případ excesivního a racionálně neobhajitelného právního názoru. Právo na přezkum dovolacím soudem dle něj není dle procesních předpisů bezpodmínečné a nepoživá ústavněprávní ochrany. Odkaz stěžovatelky na nále z sp. zn. IV. ÚS 2722/13 označil za nepřipadný, neboť se předně týká právní úpravy dovolání účinné do 31. 12. 2012 (která v daném případě nebyla použita), a především pak proto, že závěry v něm obsažené nelze vykládat tak, že Nejvyšší soud by měl být běžnou třetí instancí, přezkoumávající věcnou správnost každého dovoláním napadeného rozhodnutí odvolacího soudu. Nejvyšší soud dále uvedl, že své odmítavé usnesení odůvodnil

dostatečně a právě na toto odůvodnění dále odkázal. Námitky stěžovatelky zabývající se účelností nákladů na opravu vozidla se dle něj míjejí se skutkovým základem projednávané věci, neboť na vozidle byla způsobena tzv. totální škoda a poškozený žádné náklady na opravu automobilu (v místě svého bydliště ani jinde) nevynaložil. Tuto argumentaci, obsaženou v odůvodnění napadeného usnesení, stěžovatelka dle Nejvyššího soudu pomijí. Odkázal dále na ustálenou judikaturu, kterou je zastáván požadavek, aby se při určení výše škody vycházelo z obvyklé ceny věci v místě a čase vzniku škody (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2012 sp. zn. 25 Cdo 3729/2011, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2007 sp. zn. 25 Cdo 601/2007, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. 25 Cdo 376/2006, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 3. 2009 sp. zn. 25 Cdo 567/2007, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2015 sp. zn. 25 Cdo 2818/2015). Navrhl Ústavnímu soudu, aby ústavní stížnost zamítl, nedojde-li k jejímu odmítnutí.

7. Ústavní soud vyzval k vyjádření rovněž vedlejšího účastníka (Marcela Bindače), ten se však ve stanovené lhůtě ke stížnosti nevyjádřil.

IV.

8. Ústavní soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny všechny formální náležitosti a předpoklady ústavní stížnosti; posuzoval, zda byla dodržena lhůta dvou měsíců pro její podání a zda je ústavní stížnost přípustná. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 a contrario zákona o Ústavním soudu), byla podána včas (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) a splňuje též ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 34 a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

9. Podle ustanovení § 44 zákona o Ústavním soudu, nebyl-li návrh mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítnut, nařídí Ústavní soud ústní jednání, lze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Ústavní soud s ohledem na okolnosti případu rozhodl o věci s upuštěním od ústního jednání.

V.

10. Ústavní soud předně podotýká, že podle čl. 83 Ústavy České republiky je soudním orgánem ochrany ústavnosti, není tedy součástí soustavy obecných soudů a není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí. Pravomoc Ústavního soudu je založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení, resp. v rozhodnutí jej završujícím nebyly porušeny ústavními předpisy chráněné práva a svobody účastníka tohoto řízení, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé. Úkolem Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti proto není přezkum správnosti

aplikace podústavního práva obecnými soudy. Výjimkou jsou pouze situace flagrantního ignorování příslušné kogentní normy nebo zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů právního výkladu, jenž je v nauce a v soudní praxi respektován, resp. použití výkladu, jemuž chybí smysluplné odůvodnění, a představuje tak interpretační libovůli.

11. O splnění předpokladu přípustnosti dovolání dle § 237 o. s. ř. je rozhodováno Nejvyšším soudem. Ústavní soud může zakročit jen tehdy, pokud by takové rozhodnutí bylo nepřijatelným zásahem do ústavně garantovaných práv. Samotný fakt, že dovolací soud se rozhodl v projednávaném případě setrvat na svém právním názoru vysloveném v předchozím rozhodnutí v dané věci (a neshledal tedy přípustnost dovolání stěžovatelky dle § 237 o. s. ř. na základě předpokladu, že dovolacím soudem vyřešená právní otázka má být posouzena jinak), takovým zásahem obecně není. Uvedené kritérium přípustnosti je založeno na zhodnocení eventuality odchýlení se od stávající soudní praxe ve prospěch odlišného právního výkladu. K tomuto je oprávněn právě Nejvyšší soud jako vrcholný orgán soudní soustavy, ustavený k zajišťování jednoty a zákonnosti soudního rozhodování. Rozhodnutí o nepřipustnosti dovolání však musí být vždy řádně, srozumitelně a dostatečně odůvodněno (v souladu se smyslem a účelem ustanovení § 157 odst. 2 o. s. ř.) a nesmí vykazovat znaky svévole. Těmto požadavkům Nejvyšší soud v projednávané věci podle Ústavního soudu nedostál.

12. Především je třeba Nejvyššímu soudu vytknout, že při svém rozhodování nerespektoval judikaturu Ústavního soudu k dané problematice, což je v přímém rozporu s čl. 89 odst. 2 Ústavy. Odůvodnění usnesení o odmítnutí dovolání totiž neobsahuje transparentní a dostačující vysvětlení tohoto nezohlednění judikatury Ústavního soudu. Nejvyšší soud setrval na právním názoru vysloveném ve svém dřívějším kasačním rozhodnutí v totožné věci a z tohoto důvodu odmítl stěžovatelčino dovolání jako nepřipustné. Tento jeho právní názor ovšem nekoresponduje se závěry Ústavního soudu, vyslovenými např. v nálezu ze dne 19. března 2008 sp. zn. II. ÚS 2221/07 či nálezu ze dne 11. června 2014 sp. zn. I. ÚS 1902/13; tyto nálezy postulují princip – v maximální možné míře – plného odškodnění. Konstatuje se, že skutečnou škodou se rozumí zmenšení existujícího majetku poškozeného ve srovnání se stavem, jaký zde byl před způsobením škody, a proto musí i rozsah náhrady škody zohlednit výši všech nutných prostředků, které byl poškozený nucen vynaložit k obnovení původního majetkového stavu. Jak připomíná prvně citovaný nálezn, „soud musí nejen respektovat právo, ale jeho výklad a aplikace musí směřovat k výsledku spravedlivému. Právo musí být především nástrojem spravedlnosti, nikoliv souborem právních předpisů, které jsou mechanicky a formalisticky aplikovány bez ohledu na smysl a účel toho kterého zájmu chráněného právní normou. Smyslem a účelem ustanovení příznávajícího poškozenému

právo na náhradu škody je zajistit, aby mu v plné míře byla kompenzována majetková újma. V každém individuálním případě je proto třeba pečlivě srovnat majetkový stav poškozeného před vznikem škody a po provedení opravy poškozeného vozidla, přičemž rozsah náhrady v penězích musí zohledňovat výši veškerých jím vynaložených prostředků nutných k obnovení provozuschopnosti vozidla, tedy původního majetkového stavu. S ohledem na možný vznik bezdůvodného obohacení v důsledku opravy je pochopitelně nutné zvažovat i účelnost a nezbytnost nákladů vynaložených na uvedení poškozené věci do původního stavu. Na poškozeného nelze přenášet povinnost k úhradě nákladů na uvedení věci do původního stavu a neodůvodněně jej znevýhodňovat oproti škůdci. Ostatně tyto závěry jsou obsaženy i v ustanovení § 2969 občanského zákoníku, podle něhož se při určení výše škody na věci vychází z její obvyklé ceny v době poškození a zohlední se, co poškozený musí k obnovení nebo nahrazení funkce věci účelně vynaložit. Ústavní soud si je plně vědom toho, že v nyní projednávaném případě jde o případ způsobení tzv. totální škody; tím se věc skutkově liší od výše uvedených případů pod sp. zn. II. ÚS 2221/07 a sp. zn. I. ÚS 1902/13, v nichž šlo o škody na vozidlech, k jejichž odstranění přicházela v úvahu oprava. Závěry v těchto nálezech uvedené je však nutné aplikovat i na nyní projednávaný případ. Ústavní soud dále upozorňuje, že „nerespektování právního názoru Ústavního soudu vyjádřeného v nálezu ... zakládá porušení principu rovnosti, jakož i dotčení v právní jistotě občanů“ [srov. sp. zn. III. ÚS 561/04 ze dne 10. 3. 2005 (N 54/36 SbNU 575), sp. zn. II. ÚS 76/95 ze dne 12. 9. 1995 (N 47/4 SbNU 27), sp. zn. I. ÚS 70/96 ze dne 18. 3. 1997 (N 29/7 SbNU 191), sp. zn. III. ÚS 127/96 ze dne 11. 7. 1996 (N 68/5 SbNU 519), sp. zn. III. ÚS 187/98 ze dne 1. 10. 1998 (N 112/12 SbNU 121), sp. zn. III. ÚS 206/98 ze dne 9. 7. 1998 (N 80/11 SbNU 231), sp. zn. III. ÚS 648/2000 ze dne 12. 4. 2001 (N 60/22 SbNU 39)].

13. Ústavnímu soudu obecně nepřísluší zasahovat do procesu tvorby občanskoprávní doktríny odškodňování na půdě Nejvyššího soudu. Je však povinen zasáhnout, dojde-li při aplikaci této doktríny k poškození ústavně-právně zaručených práv dotčených osob. Obecné soudy založily interpretaci ustanovení dotýkajících se určení výše náhrady škody způsobené na věci jejím zničením (v projednávaném případě byla zjištěna totální škoda na osobním automobilu, tj. stav, kdy náklady na opravu by zásadně přesáhly cenu věci před poškozením) na kritériu cenových relací v čase a místě škodné události. Kritérium místa pobytu poškozeného považovaly za nerelevantní, resp. zdůraznily, že při odškodnění lze brát v úvahu pouze okolnosti objektivní, mezi něž nepatří fakt, že poškozený je cizí státní občan žijící mimo Českou republiku. Opačně např. rakouská právní praxe je založena na doktríně, podle níž výše náhrady škody je určována dle cenových poměrů místa, kde je (byla) věc obvykle užívána, resp. s ohledem k místu

pobytu poškozeného, tj. místu, k němuž má věc nejbližší vztah (srov. např. rakouskou judikaturu, např. rozsudky Nejvyššího soudního dvora ze dne 12. listopadu 1974, RS0045278 nebo ze dne 20. listopadu 1997, 2Ob317/97, dostupné z <https://www.ris.bka.gv.at>).

14. Volba rozhodného kritéria pro odškodnění Nejvyšším soudem nemusí sama o sobě vést k porušení základních práv. Při rozhodování o odškodnění je však třeba ctít princip spravedlivého, resp. plného odškodnění akcentovaný judikaturou Ústavního soudu; v posuzované věci je metoda odškodnění, jak ji použil Nejvyšší soud, s tímto principem v rozporu. Ústavní soud ostatně sleduje svou judikaturu i nadále, jak o tom svědčí jeho nálezy sp. zn. II. ÚS 795/16 ze dne 27. 4. 2017 (N 68/85 SbNU 183). Obecné soudy při rozhodování o náhradě škody v projednávané věci pominuly, že náprava stavu po zásahu do majetku poškozeného – zjednaná třeba i koupí srovnatelného osobního automobilu poté, co došlo ke zničení původního vozidla – je zpravidla realizována tam, kde je věc užívána, což bylo v daném případě místo bydliště poškozeného.

15. Ústavní soud dodává, že se obecné soudy v odůvodnění svých rozhodnutí nevyjádřily k otázce pravomoci českých soudů, ačkoli v projednávané věci došlo k poškození vozidla registrovaného mimo Českou republiku a ve vlastnictví cizího státního občana. Podle Ústavního soudu je pravomoc českých soudů dána a právem (materiálně) rozhodným pro věc může být právo státu, na jehož území došlo k nehodě; k tomu viz čl. 3 haagské Úmluvy o právu použitelném pro dopravní nehody, vyhlášené pod č. 130/1976 Sb.; též srov. rozsudek Nejvyššího soudu Spojeného království ze dne 3. 8. 2016 sp. zn. [2016] UKSC 52. V úvahu ovšem přichází nastolení otázky přednosti z hlediska rozhodného práva, neboť citovaná haagská úmluva tu vychází z hraničního určovatele *lex loci delicti comissi* (právo místa spáchaného deliktu; k její přednosti srov. též čl. 28), zatímco unijní úprava, již zde představuje nařízení (ES) č. 864/2007 o právu rozhodném pro mimosmluvní závazkové vztahy (Řím II), používá v kolizní normě (čl. 4 odst. 1) hraniční určovatel *lex loci damni infecti*, nezohledňující právo země, v níž došlo ke škodnému ději; přednost dostává místo, v němž se projevil škodní následek. Každopádně tu ústavně konformní interpretace musí respektovat princip spravedlivého odškodnění (viz bod 12), přičemž volbě českého rozhodného práva nepřímo nasvědčuje i obsah Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/103/ES ze dne 16. 9. 2009 o pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel a kontrole povinnosti uzavřít pro případ takové odpovědnosti pojištění. Zde však není rolí Ústavního soudu zcela předjímat závěry soudů obecných.

16. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud shledal ze strany nejvyšší obecné instance porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy, neboť v usnesení ze dne 11. 11. 2015 č. j. 25 Cdo 2275/2015-320 nebyla respektována konstantní

judikatura Ústavního soudu ke kritériím stanovení rozsahu a výše předmětné náhrady škody, jakož i porušení čl. 36 odst. 1 Listiny o právu na spravedlivý proces, neboť došlo k protiústavně nesprávné interpretaci hmotného práva a absenci odůvodnění téhož (a zejména dřívějšího) rozhodnutí stran mezinárodního prvku obsaženého v řešené problematice.

17. Ústavní soud proto ústavní stížnosti jako opodstatněné vyhověl a v souladu s § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené rozhodnutí zrušil.

Č. 96

K odměně advokáta v případě rozhodnutí o přiznání nároku na obhajobu za sníženou odměnu

Orgány činné v trestním řízení postupovaly ryze formalisticky, pokud přiznaly stěžovateli odměnu a náhradu hotových výdajů za obhajobu obviněného bez dalšího až od právní moci rozhodnutí o přiznání nároku na obhajobu za sníženou odměnu, a to aniž by ustanovení § 33 odst. 2 trestního řádu vyložily s přihlédnutím ke specifickým okolnostem daného případu, tj. se zohledněním průtahů, k nimž při vyřizování žádosti obviněného o přiznání nároku na obhajobu za sníženou odměnu došlo. Tím, že stěžovateli neurčily odměnu a náhradu hotových výdajů již od data podání této žádosti, zasáhly svým postupem do stěžovatelova práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) a soudců Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 6. června 2017 sp. zn. II. ÚS 2301/16 ve věci ústavní stížnosti Mgr. Petra Vaňka, advokáta, se sídlem Sokolská třída 21, Ostrava 1, proti usnesení Krajského státního zastupitelství v Ostravě sp. zn. 4 KZV 11/2013 ze dne 18. května 2016 a usnesení Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje, odboru hospodářské kriminality, pracoviště Ostrava, č. j. KRPT-41135-3282/TČ-2011-070081 ze dne 5. dubna 2016 o přiznání odměny a náhrady hotových výdajů stěžovateli jako obhájci, za účasti Krajského státního zastupitelství v Ostravě a Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje, odboru hospodářské kriminality, pracoviště Ostrava, jako účastníků řízení.

Výrok

Usnesením Krajského státního zastupitelství v Ostravě sp. zn. 4 KZV 11/2013 ze dne 18. května 2016 a usnesením Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje, odboru hospodářské kriminality, pracoviště Ostrava, č. j. KRPT-41135-3282/TČ-2011-070081 ze dne 5. dubna 2016 bylo porušeno základní právo stěžovatele zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Usnesení Krajského státního zastupitelství v Ostravě sp. zn. 4 KZV 11/2013 ze dne 18. května 2016 a usnesení Policie České republiky,

Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje, odboru hospodářské kriminality, pracoviště Ostrava, č. j. KRPT-41135-3282/TČ-2011-070081 ze dne 5. dubna 2016 se ruší.

Odůvodnění

I.

1. Ústavní stížností, která splňuje formální náležitosti stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí s tvrzením, že jimi bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) i čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, dále právo na respektování legitimního očekávání, které je mimo jiné zakotveno v ústavněprávní rovině ochrany majetku, a právo na ochranu lidské důstojnosti zaručené čl. 10 Listiny.

2. Napadeným usnesením policejního orgánu bylo podle § 151 odst. 3 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „tr. řád“) v trestní věci obviněného J. M. rozhodnuto o přiznání odměny a náhrady hotových výdajů stěžovateli jako obhájci obviněného s odkazem na ustanovení vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, ve výši 785 395 Kč včetně daně z přidané hodnoty, s tím, že celková částka přiznané odměny a náhrady hotových výdajů ve výši 1 570 789 Kč včetně daně z přidané hodnoty byla snížena na shora uvedenou částku s ohledem na usnesení Okresního soudu v Ostravě č. j. 0 Nt 6563/2013-20 ze dne 22. července 2013, kterým bylo ve smyslu § 33 odst. 2 tr. řádu rozhodnuto, že obviněný má nárok na obhajobu za sníženou odměnu, kdy náklady obhajoby hradí z 50 % stát.

3. Proti usnesení policejního orgánu podal stěžovatel stížnost, v níž vyjádřil nesouhlas s výší vyúčtované částky, kdy požadoval přiznání celkové částky. Jednak nesouhlasil s krácením odměny o 20 % ve smyslu § 12a vyhlášky č. 177/1996 Sb., dále namítal, že odměna byla přiznána až od právní moci rozhodnutí o přiznání nároku na obhajobu za sníženou odměnu. Poukazoval na to, že o podané žádosti na bezplatnou obhajobu ze dne 23. května 2013 bylo pravomocně rozhodnuto až po třech měsících, přičemž od podání žádosti dne 23. května 2013 do doby nabytí právní moci rozhodnutí o ní dne 29. srpna 2013 byla provedena řada úkonů právní služby. Krácení odměny v tomto rozsahu bylo způsobeno tím, že soudy nerozhodly včas o žádosti obviněného. Dle jeho názoru mu tak přísluší nárok na odměnu od samého počátku, tj. od podání žádosti na bezplatnou

obhajobu, popř. od doby, kdy měl soud o takové žádosti v přiměřené době rozhodnout.

4. Stížnost stěžovatele byla napadeným usnesením státního zástupce podle § 148 odst. 1 písm. c) tr. řádu zamítnuta jako nedůvodná. Státní zástupce dospěl k závěru, že policejní orgán své rozhodnutí řádně odůvodnil a jeho postup při vyúčtování má oporu v dosavadní soudní praxi. Stran krácení odměny o 20 % poukázal na § 151 odst. 6 tr. řádu (odkazující na druhý odstavec uvedeného ustanovení, který pak dále odkazuje na advokátní tarif), jenž zcela jednoznačně upravuje přiměřené použití výpočtu dle advokátního tarifu. Ten v ustanovení § 12a snižuje sazby mimosmluvní odměny u ustanoveného obhájce o 20 %. Pokud jde o přiznání odměny a náhrady hotových výdajů až po právní moci rozhodnutí Okresního soudu v Ostravě sp. zn. 0 Nt 6563/2013 ze dne 22. července 2013, tedy po 29. srpnu 2013, správnost postupu vyvodil z komentáře k trestnímu řádu, ze znění § 33 odst. 2 a 3 tr. řádu a z rozhodovací činnosti Vrchního soudu v Olomouci, který za rozhodující okamžik pro hrazení nákladů státem považuje nabytí právní moci rozhodnutí.

II.

5. Stěžovatel v ústavní stížnosti, obdobně jako ve stížnosti proti napadenému usnesení policejního orgánu, uvádí, že bezprostředně po převzetí obhajoby obviněného byla dne 23. května 2013 podána žádost o přiznání nároku na bezplatnou obhajobu, o které bylo Okresním soudem v Ostravě rozhodnuto tak, že obviněný má nárok na bezplatnou obhajobu za sníženou odměnu a že náklady obhajoby hradí z 50 % stát. Podanou stížnost pak Krajský soud v Ostravě zamítl. Rozhodnutí o přiznání nároku na bezplatnou obhajobu v rozsahu 50 % nabylo právní moci dne 29. srpna 2013. Stěžovatel vykonával obhajobu do 17. 2. 2016, kdy došlo po dohodě s obviněným k ukončení obhajoby a obviněnému byl následně ustanoven jiný obhájce, jelikož trestní věc je velmi rozsáhlá a stále se nachází ve stadiu přípravného řízení. Stěžovatel provedl v souladu s § 151 tr. řádu vyúčtování své odměny (celkem požadoval 564 úkonů právních služeb). O jeho návrhu rozhodl policejní orgán napadeným usnesením, přičemž mu odměnu a náhradu hotových výdajů přiznal až od právní moci rozhodnutí, jímž byl obviněnému nárok přiznán, tj. od 29. srpna 2013, a odměnu mu dále krátil o 20 % tak, jak k tomu dochází u ustanoveného obhájce, a nepřiznal mu ani zvýšenou odměnu v důsledku započítání právního úkonu před 8. hodinou ranní a po 16. hodině.

6. Stěžovatel považuje napadená usnesení policejního orgánu i stížnostního státního zastupitelství za nespravedlivá, neboť jimi byl obecný princip, že obviněný má právo na bezplatnou obhajobu až od právní moci rozhodnutí o přiznání takového nároku, přejat ryze formalisticky bez

zřetele na konkrétní okolnosti případu. Odkazuje přitom na usnesení Ústavního soudu ze dne 27. října 2015 sp. zn. I. ÚS 2775/15, které lze interpretovat tak, že právo na úhradu odměny přísluší ode dne, kdy bylo obviněným požádáno o přiznání bezplatné obhajoby. Je mu známo, že se Ústavní soud vyslovil i tak, že nepovažuje za neakceptovatelný názor obsažený v článku Vicherek, R. Bezplatná obhajoba – okamžik vzniku nároku. Trestněprávní revue, 2015, č. 10, str. 225, podle kterého v situaci, kdy není o žádosti o bezplatnou obhajobu rozhodnuto v přiměřené době pro zavinění či průtahy soudu, pak nelze ani vyloučit, aby se tímto okamžikem stal okamžik dřívější, např. den podání návrhu na přiznání bezplatné obhajoby. V jeho případě došlo k nabytí právní moci rozhodnutí až za 3 měsíce od podání žádosti obviněného, přičemž v mezidobí probíhala řada úkonů přípravného řízení na různých místech mimo Ostravu. Tímto se policejní orgán rozhodující o nároku stěžovatele vůbec nezabýval a nijak k tomu nepřihlédl a odmítl i takový postup, který stěžovatel jako nejméně příznivý zmínil, že by mohl přiznat odměnu alespoň ke dni rozhodnutí policejního orgánu dne 22. 7. 2013, kdy již bylo postaveno najisto, že obviněnému nárok v rozsahu 50 % přísluší. K tomu stěžovatel dodal, že převládající praxe soudů je taková, že nárok na bezplatnou obhajobu náleží obhájci od podání žádosti o přiznání bezplatné obhajoby, a že dokonce některé soudy přiznávají takový nárok od udělení plné moci obviněným obhájci před podáním žádosti o bezplatnou obhajobu. Odkázal na nález sp. zn. I. ÚS 848/16 ze dne 13. 9. 2016 (N 174/82 SbNU 693), v němž Ústavní soud řešil, jak mají soudy vyložit ustanovení tr. řádu o advokátní odměně za úkony bezplatné obhajoby.

7. V další části ústavní stížnosti stěžovatel uvádí důvody, pro něž nesouhlasí s krácením své odměny o dalších 20 %, přičemž výklad provedený policejním orgánem označuje za svévolný a rozporný, neboť má za to, že snížení odměny za úkony právních služeb dle § 12a a 12b advokátního tarifu stanovily snížení odměny pro obhájce ustanoveného, nikoliv zvoleného.

III.

8. K ústavní stížnosti se na žádost Ústavního soudu vyjádřili účastníci řízení – Krajské státní zastupitelství v Ostravě a Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Moravskoslezského kraje, odbor hospodářské kriminality.

9. Státní zástupce Krajského státního zastupitelství v Ostravě poukázal na to, že námítky ústavní stížnosti jsou v podstatě shodné s námítkami proti usnesení policejního orgánu. Odkázal proto na odůvodnění svého usnesení, v němž se s nimi vypořádal.

10. Příslušný policejní orgán k otázce přiznání odměny a náhrady hotových výdajů až od právní moci rozhodnutí o přiznání nároku na

bezplatnou obhajobu uvedl, že postupoval podle ustálené soudní praxe, která je v souladu s komentářem k tr. řádu. Ke krácení odměny o 20 % tak, jak k tomu dochází u ustanoveného obhájce, uvedl, že při stanovení výše odměny za jeden úkon právní služby postupoval v souladu s § 151 tr. řádu a § 10 odst. 2 písm. c) advokátního tarifu ve spojení s § 7 bodem 5 a § 12a odst. 1 advokátního tarifu. Postupoval přitom zcela v souladu s judikaturou Krajského soudu v Ostravě. Poukázal též na skutečnost, že s jeho právním názorem se zcela ztotožnil i dozorový státní zástupce, který stížnost stěžovatele jako nedůvodnou zamítl.

11. V replice na podaná vyjádření stěžovatel setrval na argumentaci uplatněné v ústavní stížnosti. Nad její rámec uvedl, že právní názor účastníků řízení je dle jeho názoru neudržitelný minimálně ve vztahu ke stížnostnímu důvodu stran krácení odměny až od právní moci rozhodnutí o přiznání bezplatné obhajoby, a to ve světle nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 848/16.

IV.

12. Ústavní soud vzal v úvahu stěžovatelem předložená tvrzení, přezkoumal ústavní stížností napadená rozhodnutí z hlediska kompetencí daných mu Ústavou České republiky (dále jen „Ústava“) a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je v části směřující proti rozhodnutí o přiznání odměny a náhrady hotových výdajů stěžovateli až od právní moci usnesení o přiznání bezplatné obhajoby důvodná.

13. Ústavní soud v minulosti již mnohokrát zdůraznil, že není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů, neboť není vrcholem jejich soustavy (srov. čl. 81 a 90 Ústavy). Pokud soudy postupují v souladu s obsahem hlavy páté Listiny, nemůže na sebe atrahovat právo přezkumného dohledu nad jejich činností (čl. 83 Ústavy). Na druhé straně je však oprávněn a povinen posoudit, zda bylo řízení jako celek spravedlivé a zda v něm nebyla porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatele.

14. Ve své rozhodovací praxi Ústavní soud vyložil, za jakých podmínek má nesprávná aplikace či interpretace podústavního práva za následek porušení základních práv a svobod. Jedním z těchto případů je případ interpretace právních norem, která se jeví v daných souvislostech svévolnou či formalistickou [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2519/07 ze dne 23. 1. 2008 (N 19/48 SbNU 205)].

15. Podstata ústavní stížnosti spočívá především v nesouhlasu stěžovatele s právním názorem orgánů činných v trestním řízení, podle něhož by měl stěžovatel coby obhájce obviněného, jemuž byl přiznán nárok na obhajobu za sníženou odměnu, vůči státu právo na úhradu odměny a náhrady hotových výdajů pouze za ty úkony právní služby, které stěžovatel pro

obviněného vykonal v době od nabytí právní moci usnesení o přiznání nároku na bezplatnou obhajobu, nikoliv za úkony právní služby, které pro obviněného vykonal po podání žádosti na bezplatnou obhajobu, jak se stěžovatel domáhal s poukazem na konkrétní okolnosti daného případu – průtahy při rozhodování žádosti o bezplatnou obhajobu.

16. Ústavní soud se v minulosti již uvedenou problematikou zabýval. V usnesení sp. zn. I. ÚS 2775/15 ze dne 27. 10. 2015 (dostupném stejně jako další citovaná rozhodnutí Ústavního soudu na <http://nalus.usoud.cz>) nepochybnil ústavněprávní konformitu závěru obsaženého v komentářové literatuře (srov. Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář I. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, str. 414) i v rozhodnutích soudů, z nichž vyplývá, že v případě, kdy je obviněnému přiznán nárok na bezplatnou obhajobu, je obhájci tohoto obviněného přiznána odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování obviněného až od právní moci takového rozhodnutí. Neshledal přitom ani ústavněprávní rozpor v úvaze soudů, že pouze individuální okolnosti případu opodstatňují závěr, že je třeba se od této praxe odchýlit, a to ve prospěch stěžovatele, když mu vedle odměny a náhrady hotových výdajů za úkony právní služby, které stěžovatel vykonal pro obviněného poté, co rozhodnutí o přiznání nároku na bezplatnou obhajobu nabylo právní moci, přiznaly též odměnu a náhradu hotových výdajů za všechny úkony právní služby, které stěžovatel vykonal od sepsání návrhu na vydání rozhodnutí o nároku obviněného na bezplatnou obhajobu, tedy mu byla přiznána odměna a náhrada hotových výdajů dokonce i za úkony právní služby, které stěžovatel vykonal předtím, než byl návrh na vydání rozhodnutí o nároku na bezplatnou obhajobu doručen soudu. Tento postup ovšem označil ve vztahu ke stěžovateli oproti zavedené soudní praxi za více než vstřícný.

17. Stejný závěr (tj. že obecně je třeba přiznat odměnu a náhradu hotových výdajů za zastupování obviněného až od právní moci předmětného rozhodnutí) lze dovodit i z usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2006 sp. zn. II. ÚS 52/05, konkrétně z tam obsaženého poukazu, podle kterého „nárok na bezplatnou obhajobu totiž stěžovateli vznikl až po vydání usnesení Obvodního soudu pro Prahu 6 z 26. 7. 2004, resp. nabytím právní moci tohoto usnesení“.

18. V usnesení sp. zn. III. ÚS 3761/15 ze dne 5. 4. 2016 Ústavní soud při řešení dané problematiky konstatoval, že „aniž by Ústavní soud vstupoval do výkladového sporu týkajícího se podústavního práva, nepovažuje za neakceptovatelný ani názor obsažený v článku Vicherek, R. Bezplatná obhajoba – okamžik vzniku nároku. Trestněprávní revue, 2015, č. 10, str. 225, podle kterého platí, že pokud by však došlo k situaci, kdy nebude o žádosti o bezplatnou obhajobu či obhajobu za sníženou odměnu soudem rozhodnuto v přiměřené době, pro zavinění či „průtahy“ na straně soudu, pak nelze

ani vyloučit, aby se tímto okamžikem stal okamžik dřívější, např. den podání návrhu na přiznání bezplatné obhajoby ...“.

19. Z uvedených rozhodnutí vyplývá, že Ústavní soud na jedné straně nezpochybnil závěr obsažený v komentářové literatuře, že obhájci obviněného, kterému byl přiznán nárok na bezplatnou obhajobu nebo obhajobu za sníženou odměnu, obecně náleží odměna a náhrada hotových výdajů od právní moci takového rozhodnutí, současně však připustil, že vlivem individuálních okolností konkrétního případu (např. v důsledku průtahů na straně rozhodujícího orgánu) se lze od takové praxe odchýlit a odměnu přiznat již od podání návrhu na bezplatnou obhajobu.

20. Právě o takový případ jde i v nyní posuzované věci, kdy orgány činné v trestním řízení přiznaly stěžovateli odměnu a náhradu hotových výdajů za obhajobu obviněného bez dalšího až od právní moci rozhodnutí o přiznání obhajoby za sníženou odměnu, tj. od 29. srpna 2013, a to aniž by jakýmkoliv způsobem zhodnotily či zohlednily průtahy, k nimž při vyřizování žádosti obviněného o přiznání bezplatné obhajoby došlo. Obviněný totiž příslušnou žádost učinil podáním ze dne 23. května 2013, přičemž o ní bylo pravomocně rozhodnuto až za tři měsíce, což nelze považovat za dobu průměrnou, zvláště byla-li v tomto mezidobí prováděna celá řada úkonů přípravného řízení i mimo Ostravu, jichž se stěžovatel zúčastnil. Byť stěžovatel tyto okolnosti ve stížnosti proti napadenému usnesení policejního orgánu namítal, stížnostní státní zastupitelství je nevzalo v potaz a ryze formalisticky převzalo obecný princip uvedený v komentáři k trestnímu řádu (citovaném v 16. bodu).

21. Lze tedy uzavřít, že v posuzované věci orgány činné v trestním řízení postupovaly ryze formalisticky, pokud nevyložily ustanovení § 33 odst. 2 tr. řádu s přihlédnutím ke specifickým okolnostem daného případu a stěžovateli neurčily odměnu a náhradu hotových výdajů již od data podání návrhu na bezplatnou obhajobu. Svým postupem tak zasáhly do stěžovatelova práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny.

22. Uvedený závěr není v rozporu s nálezem sp. zn. I. ÚS 848/16 ze dne 13. září 2016 [na něhož se plně odvolává náleze sp. zn. IV. ÚS 2295/16 ze dne 22. listopadu 2016 (N 219/83 SbNU 445)], který se zabýval interpretací dotčených ustanovení trestního řádu i okamžikem vzniku nároku obhájce na přiznání odměny a náhrady hotových výdajů. Na nyní projednávaný případ, vzhledem k požadavku stěžovatele, aby mu byla s ohledem na specifické okolnosti případu přiznána odměna od podání žádosti o přiznání bezplatné obhajoby, dopadá první část právní věty uvedeného nálezu, vycházející z konkrétních zjištění v nálezu popsaných, která zní: „Ustanovení § 33 odst. 2 trestního řádu je nutno interpretovat tak, že obhájci, kterého si obviněný zvolil ještě před přiznáním nároku na bezplatnou obhajobu, náleží - v případě, že je takový nárok obviněnému přiznán - odměna

a náhrada hotových výdajů zpravidla ode dne podání důvodného návrhu na přiznání nároku na bezplatnou obhajobu.“

23. V souvislosti s námitkou stěžovatele směřující proti krácení odměny a náhrady hotových výdajů o 20 % Ústavní soud nezjistil, že by v interpretaci příslušných ustanovení trestního řádu a advokátního tarifu byl obsažen prvek svévole či že by orgány činné v trestním řízení extrémně vykročily z pravidel upravujících danou problematiku. Podstatou této části ústavní stížnosti zůstává polemika stěžovatele s právními závěry policejního orgánu a stížnostního státního zastupitelství, kdy se domáhá přehodnocení jejich závěrů Ústavním soudem způsobem, který by měl přisvědčit opodstatněnosti jeho právního názoru. Přijatým a přezkoumatelným způsobem odůvodněným závěrům však nelze z ústavního hlediska nic vytknout. Ustanovení § 151 odst. 6 tr. řádu totiž výslovně stanoví, že pro určení výše odměny a náhrady hotových výdajů zvoleného obhájce se přiměřeně použijí jeho odstavce 2 až 5, které se týkají odměny a náhrady hotových výdajů obhájců ustanovených obviněnému. Odstavec 2 uvedeného ustanovení pak odkazuje na zvláštní předpis, jímž je advokátní tarif, jehož příslušná ustanovení byla případně aplikována.

24. Vzhledem k výše uvedenému Ústavní soud podané ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil, a to v souladu s § 82 odst. 1 a 3 zákona o Ústavním soudu. Rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 téhož zákona).

Č. 97

K vymezení předpokladů přípustnosti dovolání odkazem na judikaturu Ústavního soudu

Předpoklady přípustnosti dovolání podle § 237 občanského soudního řádu jsou naplněny i tehdy, pokud dovolatel uvede, že se odvolací soud při řešení určité otázky hmotného nebo procesního práva odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Davida Uhlíře a soudců Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka – ze dne 6. června 2017 sp. zn. I. ÚS 980/17 ve věci ústavní stížnosti Róberta Nemečka, zastoupeného Mgr. Stanislavem Němcem, advokátem, se sídlem v Praze 2, Vinohradská 1215/32, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. listopadu 2016 č. j. 26 Cdo 3861/2016-342 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. června 2015 č. j 54 Co 50/2015-305, kterým byl potvrzen prvostupňový rozsudek o zamítnutí žaloby na zaplacení rozdílu mezi nájemným vybraným v případě specifikovaného bytu a nájemným obvyklým, za účasti Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a České republiky – Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, se sídlem Praha 2, Rašínovo nábřeží 390/42, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 22. listopadu 2016 č. j. 26 Cdo 3861/2016-342 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. listopadu 2016 č. j. 26 Cdo 3861/2016-342 se ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění**I. Vymezení věci**

1. Stěžovatel se ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví označených soudních rozhodnutí z důvodu tvrzeného porušení jeho práva na spravedlivý proces, zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv

a základních svobod (dále jen „Úmluva“), dále práva vlastnit majetek (resp. práva na pokojné užívání majetku) ve smyslu čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Stěžovatel obecným soudům konkrétně vytýkal, že jeho žalobu o náhradu za omezení vlastnického práva (v důsledku regulace nájemného) zamítly pro neunesení důkazního břemene, přestože řádně prokázal výši náhrady a rozdíl mezi obvyklým nájemným a regulovaným nájemným (posudek zpracovaný soudním znalcem). K porušení procesních pravidel došlo tím, že soud usnesením ze dne 5. 8. 2014, které nemělo náležitosti řádného poučení dle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř., vyzval stěžovatele k doplnění tvrzení. Podmínky pro závěr o neunesení břemene tvrzení a důkazního břemene však nebyly splněny zejména z důvodu obsahu výzvy a nedoručení předmětného usnesení stěžovateli. Výzvu soudu převzal zástupce stěžovatele JUDr. Martin Mikyska v době, kdy mu stěžovatel vypověděl plnou moc (dopis stěžovatele soudu prvního stupně sp. zn. 11 C 64/2006 ze dne 16. 10. 2013 s podacím lístkem). Dle přesvědčení stěžovatele soud na jednání dne 9. 10. 2014 nemohl dospět k závěru, že jsou naplněny podmínky pro rozhodnutí v nepřítomnosti stěžovatele, protože stěžovatel nebyl řádně předvolán. Tím, že soud prvního stupně žalobu zamítl v nepřítomnosti stěžovatele a odvolací soud jeho rozhodnutí potvrdil, zatížily svá rozhodnutí protiústavní vadou a porušily shora uvedená základní práva.

3. Porušení shora uvedeného ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces se dopustil Nejvyšší soud tím, že neprojednal a nezabýval se jím podaným dovoláním. Stěžovatel nesouhlasí s rozhodnutím dovolacího soudu a tvrdil, že byly naplněny podmínky přípustnosti dovolání.

4. Žalobou podanou u soudu dne 19. 4. 2006 se původní žalobce Róchus a Emerencie, s. r. o., se sídlem Hradec Králové, Komenského 264, IČO 25288105, a posléze stěžovatel jakožto jeho právní nástupce, domáhal po žalované zaplacení částky 88 400 Kč s příslušenstvím představující rozdíl mezi nájemným vybraným z blíže určeného bytu a nájemným obvyklým za dobu od 1. 5. 2003 do 31. 12. 2004.

5. Ústavní stížnost směřuje proti rozhodnutí odvolacího soudu (Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2015 č. j 54 Co 50/2015-305) potvrzujícímu rozsudek soudu prvního stupně (Obvodní soud pro Prahu 1 č. j. 11 C 64/2006-241), kterým byla zamítnuta žaloba o zaplacení částky 57 192 Kč spolu s 9% úroky z prodlení od 19. 7. 2007 do zaplacení (výrok I), žalované nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení (výrok II) a žalobci byla uložena povinnost zaplacení nákladů České republice ve výši 25 615,70 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku. Ústavní stížností je současně napadena rozhodnutí dovolacího soudu, který dovolání stěžovatele odmítl, neboť v dovolání nebyly naplněny podmínky přípustnosti dovolání (§ 243c odst. 3 věta první o. s. ř., § 224 odst. 1, § 151 odst. 1 a § 146 odst. 3 o. s. ř.).

6. Dle přesvědčení stěžovatele uvedená rozhodnutí, jež porušila jeho právo na spravedlivý proces, jsou výrazem libovůle soudů při rozhodování. Stěžovatel argumentoval judikaturou Evropského soudu pro lidská práva [rozhodnutí ze dne 3. 7. 2014 ve věci *R & L, s. r. o., a ostatní proti České republice* (stížnosti č. 37926/05, č. 25784/09, č. 36002/09, č. 44410/09, č. 65546/09), ze dne 9. 2. 2017 ve věci *Čapský a Jeschkeová proti České republice* (stížnosti č. 25784/09 a č. 36002/09) a ve věci *Heldenburg proti České republice* (stížnost č. 65546/09)], dále rozhodnutími Ústavního soudu [např. nálezem sp. zn. I. ÚS 2014/10 ze dne 7. 4. 2011 (N 67/61 SbNU 61)] i Nejvyššího soudu (sp. zn. 21 Cdo 1163/2013) a navrhl, aby Ústavní soud nálezem napadená rozhodnutí zrušil.

II. Řízení před Ústavním soudem

7. Procesně bezvadná ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou osobou, která je řádně zastoupena. K jejímu projednání je Ústavní soud příslušný a jde zároveň o návrh přípustný, pokud směřuje proti usnesení Nejvyššího soudu.

8. Ústavní soud si k posouzení ústavní stížnosti vyžádal spis Obvodního soudu pro Prahu 1 sp. zn. 11 C 64/2006. Obsah rozhodnutí napadených ústavní stížností, jakož i průběh řízení, které jejich vydání předcházelo, netřeba podrobněji rekapitulovat, neboť jsou stěžovateli známy. Vyjádření účastníků ani vedlejší účastnice si Ústavní soud nevyžádal s ohledem na dostatečné a vyčerpávající podklady v podobě jak ústavní stížnosti, tak napadených rozhodnutí.

9. Ve smyslu § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

III. Vlastní posouzení

10. Ústavní soud posoudil obsah vyžádaného spisového materiálu včetně ústavní stížnosti a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

11. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] se Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) omezuje na posouzení, zda rozhodnutími orgánů veřejné moci nebo postupem předcházejícím jejich vydání nebyla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody.

12. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu (případně u jiného orgánu), podmínkou ovšem je, že se tak musí stát „stanoveným postupem“. Součástí tohoto postupu jsou veškeré zákonem stanovené požadavky kladené na účastníka řízení, jež musí být z jeho strany splněny, aby soud mohl

rozhodnout v jeho věci a aby při tom mohl zohlednit jím předestřená tvrzení a důkazy. Tyto požadavky mají sloužit především zajištění řádného chodu spravedlnosti a ochraně právní jistoty účastníků právních vztahů. Jednotlivě ani ve svém celku zároveň nesmí představovat takové omezení přístupu k soudu, které by se práva na soudní ochranu (spravedlivý proces) dotýkalo v samotné jeho podstatě, a fakticky by tak znemožňovalo jeho uplatnění [například nález ze dne 25. srpna 2005 sp. zn. IV. ÚS 281/04 (N 165/38 SbNU 319)]; všechna rozhodnutí Ústavního soudu uvedená v tomto nálezu jsou veřejně přístupná na <http://nalus.usoud.cz>. Jsou-li v konkrétním případě splněny předpoklady projednání návrhu a rozhodnutí o něm, je povinností soudu odpovídající tomuto základnímu právu, aby k projednání tohoto návrhu přistoupil a ve věci rozhodl.

13. Uvedená východiska se uplatní i ve vztahu k dovolání podle občanského soudního řádu. Z ústavního pořádku sice nevyplývá nárok na podání dovolání či jiného mimořádného opravného prostředku (zřejmě by obstála i právní úprava, která by takovéto prostředky nepřipouštěla vůbec), pakliže je však právní řád připouští, nemůže se rozhodování o nich ocitnout mimo ústavní rámec ochrany základních práv jednotlivce [nález ze dne 11. února 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)].

14. Jednou z povinných náležitostí dovolání podle § 241a odst. 2 občanského soudního řádu je, že v něm musí být uvedeno, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání. Účel tohoto požadavku spočívá v tom, aby se advokát dovolatele ještě před podáním dovolání seznámil s relevantní judikaturou Nejvyššího soudu a aby po seznámení se s ní zvážil, zda takovéto dovolání má šanci na úspěch, a tento názor sdělil dovolateli. Zákonodárce tímto způsobem reagoval na vysoký počet problematicky formulovaných dovolání. K jeho snížení by mělo přispět právě to, že se advokáti při zpracování dovolání budou muset odpovídajícím způsobem zabývat otázkou jejich přípustnosti [například usnesení ze dne 26. června 2014 sp. zn. III. ÚS 1675/14 nebo nález ze dne 15. března 2017 sp. zn. II. ÚS 1966/16 (N 45/84 SbNU 527)].

15. V případě napadeného rozsudku odvolacího soudu mohla být přípustnost dovolání založena jen při splnění některé z podmínek uvedených v § 237 občanského soudního řádu. Podle tohoto ustanovení, není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.

16. Zákon nestanoví žádnou konkrétní formu, jakou má dovolatel vymezit, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání. Uplatní se zde pouze obecný požadavek, aby byl tento údaj z obsahu dovolání srozumitelný [srov. náleze ze dne 19. listopadu 2015 sp. zn. I. ÚS 354/15 (N 198/79 SbNU 251) nebo náleze sp. zn. II. ÚS 1966/16]. Není proto nezbytně nutné, aby v něm dovolatel výslovně použil určitou uvozující formulaci, z níž by vyplynulo, že se v této části dovolání zabývá právě otázkou přípustnosti dovolání. Tato náležitost může být v dovolání uvedena na jakémkoli místě a může mít jakoukoli formu, jestliže z ní bude jednoznačně vyplývat názor stěžovatele na způsob řešení otázky hmotného nebo procesního práva v napadeném rozhodnutí z hlediska dosavadní judikatury dovolacího soudu. Úlohou dovolacího soudu samozřejmě není, aby svým výkladem textu dovolání fakticky doplňoval či domýšlel některé jeho náležitosti. Při posuzování jeho obsahu nicméně nesmí postupovat přepjatě formalisticky a odmítnout dovolání jen z toho důvodu, že dovolatel určitou náležitost nevyjádřil zcela pregnančně, je-li ze znění dovolání zřejmé, který z předpokladů přípustnosti dovolání měl být v případě napadeného rozhodnutí odvolacího soudu splněn.

17. Ústavní soud dále zdůrazňuje, že předpoklady přípustnosti dovolání podle § 237 občanského soudního řádu jsou naplněny i tehdy, pokud dovolatel uvede, že se odvolací soud při řešení určité otázky hmotného nebo procesního práva odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu [srov. náleze ze dne 1. listopadu 2016 sp. zn. III. ÚS 1594/16 (N 205/83 SbNU 269), náleze ze dne 6. prosince 2016 sp. zn. II. ÚS 2000/16 (N 235/83 SbNU 657) nebo náleze ze dne 21. prosince 2016 sp. zn. I. ÚS 3507/16 (N 251/83 SbNU 903)]. Je tomu tak především z toho důvodu, že obdobný význam z hlediska výkladu právních norem a sjednocování judikatury obecných soudů, jaký lze – s ohledem na jeho postavení v soustavě obecných soudů – přisuzovat rozhodovací činnosti dovolacího soudu, má vůči všem obecným soudům, včetně soudu dovolacího, i rozhodovací činnost Ústavního soudu, byť se její předmět omezuje toliko na výklad práva ústavního. Dovolací soud je navíc – stejně jako jakýkoli jiný soud či orgán veřejné moci – jeho vykonatelnými rozhodnutími vázán [čl. 89 odst. 2 Ústavy; k precedenčnímu účinku rozhodnutí Ústavního soudu srov. zejména náleze ze dne 13. listopadu 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465)], což je zvláště významné, pokud jde o ochranu základních práv a svobod, jež je ve smyslu čl. 4 Ústavy svěřena soudní moci jako celku. Pakliže je tedy dovolání přípustné, závisí-li napadené rozhodnutí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, tím spíše bude tento předpoklad přípustnosti splněn v případě, že se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu. Tím bude rovněž naplněn výše uvedený

účel vymezení, v čem spatřuje dovolatel splnění předpokladů přípustnosti dovolání, jako jedné ze zákonem stanovených náležitostí dovolání.

18. Uvedená východiska byla relevantní i pro posouzení, zda dovolání stěžovatele splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Z obsahu dovolání vyplývá, že v něm k podpoře svých námitek odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu nebo Ústavního soudu, která se týkala skutkově i právně obdobných právních věcí. Za této situace považuje Ústavní soud závěr Nejvyššího soudu, podle něhož stěžovatel nevymezil, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, za nesprávný. Jakkoli lze mít určité výhrady ke způsobu, jakým stěžovatel, resp. jeho právní zástupce, sepsal své dovolání (zejména co do jeho celkové přehlednosti), z hlediska posouzení naplnění zákonem stanovených obsahových náležitostí je podstatné pouze to, že předmětné vymezení je z obsahu dovolání seznatelné.

19. Pokud tedy ústavní stížnost směřovala proti usnesení Nejvyššího soudu, kterým bylo odmítnuto dovolání stěžovatele, konstatuje Ústavní soud její důvodnost. Ve vztahu k napadenému rozhodnutí Městského soudu v Praze byla ústavní stížnost odmítnuta, neboť zde bude posouzení primárně úlohou Nejvyššího soudu. Ústavní soud přitom v žádném směru výsledek takového posouzení v tomto nálezu nepředjímá.

Č. 98

Ke zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města, a obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města

I. Z hlediska posouzení toho, zda lze zákaz sezení, stanovený vyhláškami obcí Varnsdorfu a Litvínova, podřadit pod zákonem stanovenou působnost pro vydávání obecně závazných vyhlášek podle § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o obcích“) je rozhodné, že všechna zákonná vymezení působnosti obce ve vztahu k pravomoci vydávat obecně závazné vyhlášky předpokládají, že na jejich základě stanovená povinnost, resp. zákaz, bude sledovat jimi vymezený účel, v tomto případě zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Zakázané sezení na všech těchto ostatních než vyhrazených místech nemůže být samo o sobě místní záležitostí, která by mohla veřejný pořádek narušit. K tomu by bylo třeba nastoupení dalšího kvalifikovaného jednání.

II. Z předmětného širokého zákazu sezení nelze totiž dovodit ani účel vymezený v § 10 písm. c) zákona o obcích. V posuzovaném případě nejde např. o zákaz sezení jen na vybraných travnatých plochách v obci, kterým by byla alespoň implicitně sledována ochrana veřejné zeleně, a bylo by tak možné z takového zákazu dovodit jeho podřaditelnost pod zákonem stanovenou působnost podle § 10 písm. c) zákona o obcích.

III. Blanketní skutková podstata přestupku obsažená v § 46 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nebo v § 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, účinného od 1. 7. 2017, ve spojení s § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), neposkytuje dostatečný zákonný základ tomu, aby mohla prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, jakožto podzákonného právního předpisu, vzniknout skutková podstata předčasně dokonaného přestupku fakticky spočívajícího v jednání, které samo o sobě není způsobilé veřejný pořádek narušit a může být jen přípravou k jeho narušení. Takový rozšiřující výklad § 10 písm. a) zákona o obcích - na základě kterého by obsah podzákonné právní úpravy (obecně závazné vyhlášky) mohl založit trestnost přípravného jednání, kterou právní úprava obecných podmínek odpovědnosti za přestupek v zákoně neobsahuje a není zákonem stanovena ani zvlášť ve vztahu k povinnostem ukládaným obecně

závaznou vyhláškou – se dostává do kolize se zásadou zákonnosti, ústavně garantovanou v čl. 2 odst. 3 Ústavy.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj), Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 13. června 2017 sp. zn. Pl. ÚS 34/15 ve věci návrhů Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., veřejné ochránčyně práv, na zrušení ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města, a na zrušení ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, za účasti města Litvínova, se sídlem nám. Míru 11, Litvínov, a města Varnsdorfu, se sídlem nám. E. Beneše 470, Varnsdorf (náleze byl vyhlášen pod č. 245/2017 Sb.).

Výrok

Ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města, a ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I. Shrnutí návrhů

1. Návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a ustanovení § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), doručeným Ústavnímu soudu dne 18. 12. 2015, se veřejná ochránčyně práv domáhala, aby Ústavní soud zrušil ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města (dále též jen „vyhláška města Litvínova“). Návrhu byla přidělena spisová značka Pl. ÚS 34/15.

2. Dalším návrhem podle týchž ustanovení Ústavy a zákona o Ústavním soudu, též doručeným Ústavnímu soudu dne 18. 12. 2015, se veřejná

ochránkyně práv domáhala, aby Ústavní soud zrušil ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města (dále též jen „vyhláška města Varnsdorfu“). Návrhu byla přidělena spisová značka Pl. ÚS 35/15.

3. V obou návrzích popsala navrhovatelka zcela shodnými slovy přijetí a obsah obecně závazných vyhlášek (část II), formulovala argumenty o jejich protiústavnosti (část III), hodnotila připustnost regulace (část IV) a vyjádřila názor o neurčitosti obecně závazných vyhlášek (část V).

4. Navrhovatelka uvedla, že vyhlášku města Litvínova schválilo zastupitelstvo města na svém zasedání dne 27. června 2013 a že vyhlášku města Varnsdorfu schválilo zastupitelstvo města na svém zasedání dne 21. června 2012 a že Ministerstvo vnitra (dále též jen „ministerstvo“) v rámci výkonu dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek ověřilo, že vyhlášky byly přijaty zákonem stanovenou procedurou, jsou platné a nabyly účinnosti (vyhláška města Litvínova dne 13. 7. 2013, vyhláška města Varnsdorfu dne 22. 6. 2012). Před podáním návrhů oslovila navrhovatelka obě města se žádostí o změnu vyhlášky, města však trvají na tom, že jejich vyhlášky jako celek jsou souladné se zákonem, a žádostem navrhovatelky nevyhověla.

5. Navrhovatelka konstatuje, že deklarovaným cílem vyhlášek je předcházení narušování veřejného pořádku ve městě, zlepšení vzhledu města a ochrana veřejné zeleně. Mezi činnosti, které mohou narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, být v rozporu s ochranou veřejné zeleně nebo narušovat estetický vzhled města dle místních podmínek na území každého z obou měst, je mimo jiné předmětnými vyhláškami zařazeno „sezení na stavebních částech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny (palisády, zděné a betonové zídky a zábrany, odpadkové koše apod.)“ – viz čl. 2 písm. c) obou vyhlášek. Popsanou činnost povolují vyhlášky v čl. 5 pouze „na lavičkách a jiných zařízeních, která jsou svou povahou určena k sezení a odpočinku, umístěných vlastníkem (nebo s jeho souhlasem) veřejného prostranství (resp. pozemku). Na jiných stavebních částech, předmětech a zařízeních umístěných vlastníkem (nebo s jeho souhlasem) veřejného prostranství (resp. pozemku) je tato činnost povolena jen s jeho souhlasem“. Následně navrhovatelka stručně informovala o výsledku jednání se zástupci obou měst na osobní schůzce s právníky Kanceláře veřejného ochránce práv. Podle sdělení zástupců města Varnsdorfu vyhláška reaguje na zhoršení situace v oblasti veřejného pořádku v důsledku nepokojů ve městě v roce 2011 a jejím cílem je zachování veřejného pořádku a klidu v sousedských vztazích; přijetí vyhlášky se osvědčilo a jednání, které není spojeno s narušením veřejného pořádku, není trestáno. Zástupci města

Litvínova objasnili, že zákaz sezení na předmětech k tomu neurčených cílí na snížení konzumace alkoholu a drog, zejména v okolí heren.

6. Protiústavnost napadených ustanovení spatřuje navrhovatelka v tom, že regulace nepřijatelným způsobem zasahuje do svobody pohybu garantované čl. 14 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“). Podle ní jde o zásah do „jádra“ daného práva, resp. do samotné podstaty svobody pohybu. Po doslovné citaci § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o obcích“) vyjádřila navrhovatelka domněnku, že obě města zavedením plošného zákazu sezení na veřejném prostranství mimo lavičky zneužila zákonné zmocnění k neaprobovanému účelu, dostala se svým zákazem do kolize se svobodou pohybu garantovanou Listinou, a napadené části vyhlášek proto nemohou obstát v tzv. testu čtyř kroků, který Ústavní soud užívá pro posouzení konformity vyhlášky s ústavními zákony a zákony [s odkazem na nálezh Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.)].

7. Podle názoru navrhovatelky není sezení na veřejném prostranství mimo lavičky činností, která by mohla narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy (ze sdělení zástupců města Litvínova potvrzujícího, že ne každé sednutí mimo lavičku má být sankcionováno, dovozuje, že zákaz, ačkoli v tomto směru jasně stanovený, tedy ani podle samotných tvůrců regulace nemá platit pro každého a má být zřejmě na úvaze městské policie, vůči komu možnost zásahu uplatní a vůči komu nikoli). Pokud jde o možné dotčení ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku, pak navrhovatelka v teoretické rovině připouští, že by neopatrným užíváním betonových zídek, obrubníků apod. mohlo dojít ke zranění osob či poškození jejich majetku (těžko však samotných zídek), ovšem vyhláška nezakazuje jakékoli užívání zídek, ale jen sezení na nich, přitom sezení na těchto předmětech považuje za nejbezpečnější formu jejich aktivního využití. Připouští, že ke škodě na majetku vlastníka městského inventáře by mohlo dojít v důsledku sezení na odpadkových koších, avšak domnívá se, že obce mohou využít jiné právní nástroje k ochraně svého majetku (veřejného inventáře), a to zejména prostředky civilního práva (náhradu škody) a případně postihů za přestupek proti majetku podle § 50 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Pokud jde o to, zda sezení mimo lavičky může být v rozporu s ochranou veřejné zeleně, tak uvádí, že na konkrétních místech obcí a měst tento problém vzniknout může, např. v parcích se zámeckou úpravou apod. Obě města však zakázala sezení na obrubnicích a zídkách plošně v celém městě bez ohledu na to, zda se zídka nachází uprostřed veřejné zeleně, či nikoli. K možnému negativnímu dopadu sezení na předmětu k tomu neurčenému na estetický vzhled města navrhovatelka doplnila, že ačkoli text vyhlášky to naznačuje, zástupci města

nespojují zákaz sezení mimo lavičky s estetikou města (zástupci města Varnsdorfu ve vztahu k tomuto zakazu hovořili výhradně o veřejném pořádku). Tuto souvislost však spatřuje ministerstvo, konkrétně s případy převrácení odpadkového koše (viz přílohu k tomuto návrhu). Navrhovatelka se též zabývala otázkou, zda sezení mimo lavičky může být považováno za tzv. předpolí škodlivé činnosti, které Ústavní soud popsal ve svých nálezech sp. zn. Pl. ÚS 11/09 ze dne 7. 9. 2010 (N 185/58 SbNU 621; 304/2010 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 13/09 ze dne 25. 1. 2011 (N 5/60 SbNU 33; 40/2011 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 28/09 ze dne 2. 11. 2010 (N 215/59 SbNU 123; 368/2010 Sb.). Z textu uvedených nálezů pro ni jasně vyplývá, že Ústavní soud vnímá regulaci tzv. předpolí velmi citlivě a ani mezi jeho soudci nedošlo k jednomyslné shodě na míře přípustné regulace činnosti, která sama o sobě škodlivou není, avšak může (ale nemusí) být půdou pro páchání činnosti škodlivé. Ve stanovení zákazu sezení mimo lavičky s cílem zamezit konzumaci alkoholu a drog a působení hluku považuje navrhovatelka vazbu mezi sezením na zídce či obrubníku a konzumaci alkoholu a drog za natolik pochybnou, že sezení mimo lavičky podle jejího přesvědčení nelze vůbec považovat za již zmíněné předpolí škodlivé činnosti a jako takové je regulovat (zakazovat), a nadto plošně. K tomu doplnila, že i pokud by připustila, že sezení mimo lavičky může být považováno za předpolí škodlivé činnosti, pak by stále platilo, že zvolená regulace by musela splňovat kritérium proporcionality a zákaz by nemohl být plošný (tj. časově i teritoriálně neomezený, vztahující se na všechna veřejná prostranství ve městě). Oběma městy zavedený striktní zákaz přitom nelze považovat za doporuční. Navrhovatelka na tomto místě připomíná, že úkolem obcí a měst je vytvářet svým obyvatelům kvalitní podmínky pro život, a vyjadřuje pochybnost, že za naplnění tohoto úkolu je možné považovat zavádění zákazů zasahujících do ryzí podstaty užívání veřejných prostranství jako míst, kde lze nejen svobodně vyjadřovat své názory a postoje, ale zejména jen obyčejně trávit volný čas. Současný trend v budování či úpravě veřejných prostranství směřuje naopak k umístování takových prvků, které plní více funkcí (široké schody, stupňovité okruží kašen či podstavce soch sloužící i jako místo k sezení atd.). Obě města se zavedenou regulací vydala směrem opačným, směrem k omezení volnosti pohybu a pobytu na veřejných prostranstvích, směrem k represí obyčejného nezávadného jednání. Zvolený přístup je proto podle jejího názoru v rozporu s § 10 zákona o obcích a čl. 14 Listiny. K plošnosti zákazu doplnila, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008 (N 72/49 SbNU 67; 286/2008 Sb.) zdůraznil, že až na výjimky je zapotřebí plošné zákazy považovat za rozporné s principem proporcionality. Dále konstatoval, že plošným zákazům, tedy takovým, které je třeba učinit bez ohledu na místní zvláštnosti, slouží primárně zákon a existence

místních specifík má najít odraz v omezení zákazu jen na určitá místa či na určité doby, nejlépe v kombinaci obojího.

8. Podle navrhovatelky nespĺňují napadená ustanovení vyhlášek ani obecný požadavek na určitost právního předpisu [s odkazy na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (viz výše), sp. zn. Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. 8. 2008 (N 138/50 SbNU 217; 434/2008 Sb.) nebo sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (viz výše)], neboť jejich adresáti nebudou schopni předvídat, jak budou v praxi aplikována. Navrhovatelce jde o to, že po lidech pohybujících se na veřejném prostranství nelze požadovat, aby správně vyhodnotili, které stavební prvky či jiná zařízení jsou nebo nejsou určeny k sezení. Na neurčitost použitých pojmů ukazuje samo ministerstvo jako dozorový orgán, které na jednu stranu považuje vyhlášku za souladnou se zákonem a zdůrazňuje, že k sezení mají být ze své podstaty použity pouze ty věci, které byly za účelem sezení vyrobeny, a že sezením na stavebních prvcích může dojít k poškození zdraví a života lidí (viz příloha str. 4), na druhou stranu uvádí, že vyhláška nevyklučuje použití k sezení prvky vybudované vizionářským architektem – např. kamennou opěrnou zídku v podobě lavice (viz jeho nový právní rozbor vyhlášky). Ministerstvo vnitra tedy nespátřuje nic závadného na tom, že by běžný chodec měl před usednutím na kamennou zídku zkoumat, jaká je její primární funkce a zda je tato funkce jediná, či zda zídka může a má plnit i funkci další – funkci lavice. Tento přístup považuje navrhovatelka za absurdní a je přesvědčena, že napadená ustanovení vyhlášky kladou na adresáty normy nespĺnitelný úkol: vyložit, co je a není předmět určený (mimo jiné) k sezení.

9. Ze všech popsanych důvodů považuje navrhovatelka napadená ustanovení obou vyhlášek za nezákonná, a to v takové míře, že mohou (a snad i musejí) na své adresáty působit obdobně absurdně jako zákaz zpěvu v Půlnočním království na krále Miroslava v pohádce Pyšná princezna. Spátřuje rozpor napadených ustanovení s čl. 14 Listiny a navrhl, aby je Ústavní soud zrušil.

10. Po zjištění, že oba návrhy byly podány shodnou navrhovatelkou a že jde o návrhy, kterými se navrhovatelka domáhala zrušení částí obecně závazných vyhlášek s naprosto shodným obsahem, rozhodl Ústavní soud usnesením ze dne 1. 3. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 34/15, Pl. ÚS 35/15 (usnesení je dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), že obě věci se z důvodu hospodárnosti a efektivity řízení dle ustanovení § 63 zákona o Ústavním soudu a ustanovení § 112 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, spojují ke společnému řízení a budou nadále vedeny pod sp. zn. Pl. ÚS 34/15.

II. Vyjádření účastníků řízení

11. Podle § 69 zákona o Ústavním soudu doručil soudce zpravodaj návrh účastníkům řízení s výzvou k vyjádření; oba účastníci tuto možnost využili.

12. Město Litvínov v úvodu svého vyjádření zdůraznilo, že předmětná ustanovení vyhlášky byla posouzena Ministerstvem vnitra, odborem veřejné správy, dozoru a kontroly, s výsledkem, že vyhláška „je v souladu se zákonem“, resp. že „není v rozporu se zákonem ani zásadou nediskriminace“, a polemizovalo s navrhovatelčíným hodnocením části obsahu schůzky s právníky Kanceláře veřejného ochránce práv (bod 5 i. f.). Město Litvínov se zásadně neztotožňuje se závěrem o protiústavnosti dotčené vyhlášky (na tomto místě zmiňuje preventivní záměr vyhlášky), odmítá i názor, že by vyhláška neuspěla v tzv. „testu čtyř kroků“ a formuluje svoje argumenty o jejich naplnění. Ve druhé části vyjádření město Litvínov nesouhlasí s navrhovatelčíným názorem, že by sezení na prostranstvích mimo lavičky nebo v prostorech k tomu nevyhrazených nebylo činností, která by mohla narušit veřejný pořádek, popř. být v rozporu s dobrými mravy; vlastní zkušenost města je v přímé kontradikci s tímto názorem a byla hlavním podnětem k vydání vyhlášky. V této partii též připomíná vyloučení selektivního přístupu, odmítá zpochybnění „úvahy“ městské policie a názor o tom, že sezení na obrubníku či zídce je nejběžnějším příkladem jejich aktivního využití, neztotožňuje se ani s názorem navrhovatelky, že by měly být využity prostředky civilního práva, popř. postih za přestupek proti majetku. Třetí partii vyjádření město Litvínov věnuje otázce tzv. předpolí škodlivé činnosti a – byť se shoduje s navrhovatelkou v tom, že je poměrně obtížné vystihnout jeho význam – odkazuje na poměrně rozsáhlé zkušenosti v tomto ohledu a je podle něj nepochybné, že větší srocní osob typicky v okolí nejrůznějších komunikací na místech nevhodných k posezení může vést často k problematickým situacím a k ohrožení zdraví a majetku občanů. Nedomnívá se, že je možné argumentovat zásadou proporcionality tam, kde by vedla k selektivnímu uplatňování právních norem, ve skutečnosti by mohlo jít o postup, který by mohl být považován za neústavní. Odmítá, že by předmětná ustanovení vyhlášky byla v rozporu s § 10 zákona o obcích, popř. s čl. 14 Listiny. V závěru město Litvínov navrhlo, aby Ústavní soud návrh zamítl.

13. Město Varnsdorf zaujalo názor, že vyhláška v žádném případě nomezuje svobodu pohybu obyvatel, jen usměrňuje určitou normu chování, tedy sezení na vřechá a zařízeních k tomuto účelu určených. Jejím přijetím se město pouze snažilo reagovat na stížnosti části obyvatel a regulovat nešvary, kterých se dopouštěla druhá část obyvatel tak, aby se společnost nerozdělovala na dva nesmiřitelné tábory. Nejvíce kritizovanou částí vyhlášky je čl. 2 písm. d) [pozn. správně má být písm. c)], tj. sezení na stavebních

částech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny. Sezením na takových místech občané narušovali veřejný pořádek, kazili estetický vzhled města, ničili veřejný i soukromý majetek (např. okopáváním zídek, jejichž zdívo se začínalo drolit) a sezením na obrubnicích oddělových chodníků od silnice se vystavovali nebezpečí úrazu a kolize s jedoucím autem a zároveň ztěžovali průjezd řidičům. Přijetím vyhlášky město nechtělo své obyvatele nijak zvlášť omezovat, jen využilo právo regulace a nastavení podmínek soužití. Vyhláška zmírnila výskyt těchto jevů, a tím vedení města naplnilo svou veřejnou úlohu – vytváření kvalitních podmínek pro život obyvatel. Vyhlášku přijalo minulé vedení města, současné vedení vyhlášku jednohlasně podporuje a nehodlá ji měnit, navíc, když město má dobrozdání od ministerstva. Návrh na rozhodnutí Ústavního soudu město Varnsdorf neformulovalo.

III. Aktivní legitimace navrhovatelky

14. Zákon o Ústavním soudu stanoví v ustanovení § 64 odst. 2 písm. f), že návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy je oprávněn podat veřejný ochránce práv. Aktivní legitimace navrhovatelky k podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky nebo jejích jednotlivých ustanovení je tedy přímo založena tímto ustanovením.

IV. Text napadených ustanovení

15. Formulace napadených ustanovení zní [pozn. text je v obou vyhláškách naprosto shodný, liší se pouze lokalizací na město; předmětem návrhu na zrušení není návětí čl. 2 ani text sub písm. a) a b), jejich obsah je citován z důvodu přehlednosti]:

„Článek 2

Škodlivé činnosti

Činností, která by mohla narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, být v rozporu s ochranou veřejné zeleně nebo narušovat estetický vzhled města dle místních podmínek na území města ... je:

- a) požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství;
- b) umístování předmětů sloužících k odpočinku, rekreaci a stravování (lavice, lavičky, židle, křesla, sedací soupravy, stoly a podobný nábytek), k přípravě pokrmů (grily, udrny, vařiče a podobná zařízení), jakož i používání těchto předmětů, na některých veřejných prostranstvích;
- c) sezení na stavebních částech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny (palisády, zděné a betonové zídky a zábrany, odpadkové koše apod.).“

„Článek 5

Sezení

Činnost dle čl. 2 písm. c) je povolena na lavičkách a jiných zařízeních, která jsou svou povahou určena k sezení a odpočinku, umístěných vlastníkem (nebo s jeho souhlasem) veřejného prostranství (resp. pozemku). Na jiných stavebních částech, předmětech a zařízeních umístěných vlastníkem (nebo s jeho souhlasem) veřejného prostranství (resp. pozemku) je tato činnost povolena jen s jeho souhlasem.“

V. Právní rozbor ministerstva

16. Navrhovatelka i oba účastníci odkazují na posouzení vyhlášek ministerstvem (odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, oddělení dozoru Ústí nad Labem). Ministerstvo zpracovalo dne 26. 1. 2015 Právní rozbor obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012 a téhož dne Právní rozbor obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013; navrhovatelka je učinila přílohou návrhu (dále také jen „právní rozbor ministerstva“).

17. Z obsahu právních rozborů ministerstva vyjímá Ústavní soud tři pasáže přímo související se sledovanými účinky vyhlášky.

a) K proceduře přijetí předmětných vyhlášek ministerstvo uvádí, že vyhláška města Varnsdorfu č. 2/2012 byla vydána na zasedání zastupitelstva města dne 21. 6. 2012, byla vyvěšena na úřední desce městského úřadu města dne 22. 6. 2012 a sejmuta byla dne 9. 7. 2012. Její účinnost byla stanovena z důvodu naléhavého obecného zájmu dnem vyhlášení, tedy na den 22. 6. 2012. Vyhláška města Litvínova č. 3/2012 byla vydána na zasedání zastupitelstva města dne 27. 6. 2013, byla vyvěšena na úřední desce městského úřadu města dne 28. 6. 2013 a sejmuta byla dne 14. 7. 2013. Její účinnost byla stanovena patnáctým dnem po dni vyhlášení, tedy na den 13. 7. 2013. Ministerstvo po přezkoumání podkladů, vycházejí z presumpce správnosti údajů, formulovalo závěr, že lze důvodně předpokládat, že procedurální požadavky při schvalování obecně závazných vyhlášek byly splněny, tedy že vyhlášky byly přijaty a vydány zákonným postupem a v rámci pravomoci svěřené městům Ústavou.

b) Vymezení tří druhů škodlivých činností v čl. 2 shledává ministerstvo jako souladné s § 10 písm. a) a c) a § 34 zákona o obcích. Jde o tři druhy činností, které spadají do předmětu právní úpravy vyhlášek, a zároveň by mohly být v rozporu s cíli města, jež se rozhodlo řešit tři okruhy lidského chování, které podle místních podmínek již místní společenství nechtělo buď dále tolerovat, nebo považovalo v rámci konkretizace existujícího přestupkového chování za nezbytný výslovný projev samosprávy za účelem omezení správního uvážení správních orgánů.

c) Regulaci podle čl. 5 považuje za proporcionální, neboť ponechává na rozhodnutí samotného vlastníka prostranství, zda na stavebních

částech a zařízeních neurčených primárně k sezení přesto vlastník takovou činnost povolí (udělí soukromoprávní souhlas). Ustanovení regulující sezení hodnotí ministerstvo jako superfluum (v převážné míře ze své podstaty) k přestupku podle § 50 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích (pozn. ve znění účinném v době zpracování rozboru); pouze v případě, kdy chybí subjektivní stránka úmyslu, pak jde o porušení vyhlášky. Nevylučuje, že půjde v případě naplnění volní stránky přestupku o přestupek jiný. Zjevným porušením proporcionality nemůže být zákaz sezení pouze na místech, která k takové činnosti nejsou svou povahou určena, pokud je k sezení neurčí svým souhlasem samotný vlastník veřejného prostranství. Přijátá úprava podle ministerstva naplňuje princip proporcionality, sleduje jiný cíl než zákon, není diskriminační, a je tak v souladu s § 10 písm. a) a c) zákona o obcích.

VI. Ústní jednání ve věci

18. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání. To by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil ze spisového materiálu a z písemných úkonů účastníků řízení.

VII. Přezkum napadených vyhlášek

19. Při přezkoumávání obecně závazné vyhlášky Ústavní soud zpravidla volí test čtyř kroků [srov. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.); všechny citované nálezy Ústavního soudu jsou dostupné i na stránce <http://nalus.usoud.cz>], v jehož rámci posuzuje následující kritéria, a to pravomoc obce k vydání obecně závazné vyhlášky, zda obec při jejím vydání nevykročila z mezí zákonného zmocnění (tedy nejednala *ultra vires*), zda nezneužila svoji působnost či neporušila zákon, a konečně poměřuje obsah obecně závazné vyhlášky kritériem „rozumnosti“.

VII. a) Posouzení dodržení způsobu přijetí a vydání vyhlášek

20. V prvním kroku přezkumu Ústavní soud zjišťuje, zda obec vydala právní předpis ve své kompetenci a ve formě stanovené zákonem, zda tak učinila kompetentním orgánem a způsobem, který zákon předepisuje. K vydávání obecně závazných vyhlášek jsou obce, konkrétně jejich zastupitelstva, zmocněny přímo čl. 104 odst. 3 Ústavy, a to v mezích působnosti zastupitelstva (samostatná působnost), přičemž ta může být stanovena jen zákonem (čl. 104 odst. 1 Ústavy). Meze působnosti zastupitelstva jsou pak určeny jednak ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy, jednak ve smyslu zákona, který může označit další oblasti, v nichž bude obec oprávněna skrze zastupitelstvo realizovat svou normotvornou

pravomoc. Proces přijímání obecně závazných vyhlášek pak upravuje zákon o obcích.

21. Ze zápisů ze zasedání Zastupitelstva města Litvínova, konaného dne 27. 6. 2013, a ze zasedání Zastupitelstva města Varnsdorfu, konaného dne 21. 6. 2012, a dále z Právního rozboru obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013 a z Právního rozboru obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012 zpracovaných ministerstvem, které navrhovatelka učinila přílohou návrhu, Ústavní soud zjistil následující. Vyhláška města Litvínova byla přijata na zasedání zastupitelstva obce dne 27. 6. 2013, byla vyvěšena na úřední desce dne 28. 6. 2013, a to po dobu 15 dnů; vyhláška města Varnsdorfu byla přijata na zasedání zastupitelstva obce dne 21. 6. 2012, byla vyvěšena na úřední desce dne 22. 6. 2012, a to po dobu 15 dnů. Lze proto mít za to, že obě vyhlášky byly přijaty ústavně předepsaným způsobem, což nebylo ze strany navrhovatelky rozporováno.

VII. b) Posouzení dodržení mezí ústavního zmocnění při vydání vyhlášek

22. V tomto kroku testu konformity obecně závazné vyhlášky s ústavními zákony a zákony Ústavní soud zkoumá, zda byla obecně závazná vyhláška vydána v mezích ústavního zmocnění, tedy nikoliv mimo věcnou působnost vymezenou zákonem (ultra vires). Ústavní soud v rámci druhého kroku tedy zkoumá, zda napadený předpis upravuje právní vztahy, pro které mu otevírá zmocňovací právní úprava prostor, a zda zároveň nezasahuje do věcí, které jsou vyhrazeny zákonu.

23. Jak už bylo shora uvedeno, k vydávání obecně závazných vyhlášek jsou obce, konkrétně jejich zastupitelstva v mezích své působnosti, zmocněny přímo Ústavou, a to ustanovením čl. 104 odst. 3. Konkretizaci čl. 104 odst. 3 Ústavy obsahuje ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích. Podle něj se obec při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem; to je významné pro vymezení její věcné působnosti v této normotvorbě [nález Ústavního soudu ze dne 11. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 3/95 (N 59/4 SbNU 91; 265/1995 Sb.)] jak v pozitivním smyslu (viz kupříkladu § 10 zákona o obcích), tak ve smyslu negativním potud, že její působnost není naopak dána tam, kde je příslušná úprava svěřena zákonu.

24. V preambulích vyhlášek měst Litvínova a Varnsdorfu je stanoveno, že zastupitelstva obou měst se usnesla tyto vyhlášky „vydat na základě ustanovení § 10 písm. a), c) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)“, a v čl. I vymezila jejich předmět jako úpravu některých záležitostí veřejného pořádku, vzhledu města a ochrany veřejné zeleně a jejich cíl: předcházení narušování veřejného pořádku ve městě, zlepšení vzhledu města a ochrana veřejné zeleně.

25. Pokud tedy jde o zákonem vymezené oblasti, v nichž obec může vydávat obecně závazné vyhlášky (podle § 104 odst. 3 Ústavy), aniž by k tomu musela být zvlášť zákonem zmocněna (na rozdíl od nařízení obcí vydávaných na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy), resp. aniž by zákon zvlášť pro účely vydání obecně závazné vyhlášky konkretizoval, příp. rozšiřoval samostatnou působnost (viz Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 66), odkazují se obě vyhlášky na dva okruhy oblastí samostatné působnosti, stanovené v § 10 písm. a) a c) zákona o obcích, podle kterého:

„Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,

c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen „veřejná zeleň“) a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.“

26. Z citovaných zákonem vymezených oblastí, ve kterých obec může realizovat svou samosprávnou normotvornou pravomoc podle čl. 104 odst. 3 Ústavy, tedy dovozují obě města své zmocnění k vydání vyhlášek, resp. na jejich základě pravomoc ke stanovení povinností podle čl. 2 písm. c) ve spojení s čl. 5 vyhlášek (dále také jen „napadená ustanovení“).

27. Ze shora citovaného obsahu napadených ustanovení (bod 15 tohoto nálezu) vyplývá zákaz sezení na stavebních částech, předmětech a zařízeních, nacházejících se na veřejném prostranství, které nejsou svou povahou k sezení určeny, jestliže vlastník veřejného prostranství k sezení na nich neudělil souhlas, a dále zákaz sezení i na těch zařízeních, která sice svou povahou jsou k sezení určena, ale byla na veřejné prostranství umístěna bez souhlasu vlastníka prostranství (dále také jen „zákaz sezení“). Ústavní soud v této souvislosti poznamenává, že uvedený zákaz sezení, ačkoliv takto není v napadených ustanoveních formulován výslovně, vyplývá z nich při využití obvyklých interpretačních postupů, zejména teleologického výkladu. Ústavní soud přitom nepřehlédl, že formulace napadených ustanovení vykazují v tomto ohledu legislativně-technické nedostatky, neboť čl. 2 vyhlášek řadí v něm pouze obecně vymezené sezení mezi činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek, aniž by sám stanovil s tím související práva a povinnosti, přičemž čl. 5 vyhlášek sezení vymezené v čl. 2 pro některé případy povoluje, ačkoliv tuto činnost čl. 2 explicitně

nezakazuje. K těmto legislativně-technickým nedostatkům je však Ústavní soud v případech obecní normotvorby tradičně spíše tolerantnější vzhledem k tomu, že nelze obecně očekávat, že obce své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem, neboť zpravidla nedisponují erudovanými legislativci [srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.)].

28. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud nejdříve posoudil, zda lze předmětný zákaz sezení (jako povinnost na daných místech nesedět) podřadit pod povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku [§ 10 písm. a) zákona o obcích] nebo k zajištění udržování čistoty veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a k zajištění užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti [§ 10 písm. c) zákona o obcích].

29. Pokud jde o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, zákon o obcích (ani jiný zákon) tyto záležitosti jednoznačně nevymezuje. Veřejný pořádek je neurčitým právním pojmem. V případě obecně závazných vyhlášek jde přitom toliko o místní záležitosti veřejného pořádku, tzn. záležitosti místního, nikoliv krajského či dokonce celostátního charakteru. V souladu s uvedeným zákonem o obcích v § 10 písm. a) ve větě za středníkem uvádí, že obec může v této oblasti své působnosti zejména stanovit, „které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány“. Citovaná věta za středníkem je tedy demonstrativním výčtem toho, co taková obecně závazná vyhláška regulující oblast veřejného pořádku může obsahovat, a pro určení věcné působnosti obce je podstatná věta před středníkem, podle které povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou „k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku“ (např. nález ze dne 22. 4. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 35/06).

30. Ústavní soud si je vědom toho, že pojem veřejného pořádku je neostrý a proměnlivý a že jsou to především zastupitelstva obcí, která nejlépe znají místní poměry. V tomto ohledu Ústavní soud respektuje místní samosprávu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva. Reakce na společensky nežádoucí jevy v obci však nelze řešit autoritativním určením poměrů jednotlivců cestou své vlastní normotvorby, která zakotvuje povinnost, resp. zákaz mimo věcnou působnost obce vymezenou zákonem (*ultra vires*), a tedy v rozporu s ústavním zmocněním, jak je vysvětleno dále.

31. Z hlediska posouzení toho, zda lze zákaz sezení podřadit pod zákazem stanovenou působnost pro vydávání obecně závazných vyhlášek podle § 10 písm. a) zákona o obcích, je rozhodné, že všechna zákonná vymezení působnosti obce ve vztahu k pravomoci vydávat obecně závazné vyhlášky předpokládají, že na jejich základě stanovená povinnost, resp. zákaz, bude sledovat jimi vymezený účel, v tomto případě zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Z předmětného zákazu sezení, kterým se zakazuje sezení na všech jiných než napadenými ustanoveními povolených místech (místa k tomu určená nebo vlastníkem veřejného prostranství k tomuto účelu odsouhlasená), nacházejících se na veškerém veřejném prostranství dané obce (bod 27 tohoto nálezu), ovšem nelze žádný takový účel dovodit, a to s ohledem na uvedený rozsah tohoto zákazu [srov. náleze ze dne 2. 6. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (N 127/53 SbNU 597; 250/2009 Sb.)]. Místa, na kterých je zakázáno sedět, jsou totiž zbývající částí veřejného prostranství, které je rozmanitým prostorem, jak vyplývá z jeho vymezení § 34 zákona o obcích, podle kterého jsou veřejným prostranstvím „všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru“. Napadenými ustanoveními zakázané sezení na veřejném prostranství proto nemůže být jednáním s přímou vazbou na veřejný pořádek, resp. na jeho ochranu (k nepřímé vazbě v podobě předpolí viz bod 35 a násl. tohoto nálezu).

32. Jinak řečeno, zakázané sezení na všech ostatních místech nemůže být samo o sobě místní záležitostí, která by mohla veřejný pořádek narušit. K tomu by bylo třeba nastoupení dalšího kvalifikovaného jednání. Není možné tvrdit bez dalšího možnost narušení veřejného pořádku zakázaným sezením např. na veřejně přístupném schodišti, které nemůže samo o sobě narušit veřejný pořádek žádným ze způsobů, kterými zákaz sezení obě města ve svých vyjádřeních k návrhu odůvodňovala (poškození majetku, újma na zdraví nebo ohrožení bezpečnosti a plynulosti silničního provozu) – [srov. náleze ze dne 8. 12. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/10 (N 242/59 SbNU 465; 395/2010 Sb.)].

33. Ústavní soud shora uvedeným nepopírá existenci případů, kdy již přímo i samo sezení může být v určitých případech způsobilé veřejný pořádek narušit, a na některé takové případy obě města ve vyjádřeních poukazují, např. sezení na obrubníku s končetinami orientovanými do pozemní komunikace tak, že hrozí kolize s jedoucím vozidlem, nebo sezení dokonce uprostřed pozemní komunikace. Ústavní soud však především zdůrazňuje, že předmětný zákaz sezení se jen na takové případy způsobilé přímo narušit veřejný pořádek nevztahuje, a navíc připomíná svoji předchozí judikaturu (např. náleze ze dne 22. 4. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 35/06), podle které nelze obecně závaznou vyhláškou zakazovat jednání, jehož zákaz již

vyplývá ze skutkové podstaty některého přestupku, jak tomu je v uvedených případech jednání ohrožujících bezpečnost silničního provozu a chodců, zakázaných již zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

34. Ačkoliv z vyjádření účastníků řízení a dalšího spisového materiálu vyplývá, že zákaz sezení měl primárně směřovat k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, s ohledem na preambuli a čl. I. vyhlášek (body 24 a 25 tohoto nálezu) a rovněž s ohledem na návěti čl. 2 vyhlášek, podle kterého je zakázáno sezení nejen činností, která by mohla narušit veřejný pořádek, ale rovněž činností, která by mohla „být v rozporu s ochranou veřejné zeleně nebo narušovat estetický vzhled města dle místních podmínek“, obě města napadená ustanovení alespoň formálně podřadila také pod § 10 písm. c) zákona o obcích, podle kterého povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou „k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti“. Stanovení zákazu sezení napadenými ustanoveními však nelze podřadit ani pod zákonem stanovenou působnost podle § 10 písm. c) zákona o obcích, a to z obdobných důvodů, které Ústavní soud uvedl již v předchozím odstavci v souvislosti s oblastí zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (bod 31 tohoto nálezu). Z předmětného širokého zákazu sezení nelze totiž dovodit ani účel vymezený v § 10 písm. c) zákona o obcích. V posuzovaném případě nejde např. o zákaz sezení jen na vybraných travnatých plochách v obci, kterým by byla alespoň implicitně sledována ochrana veřejné zeleně, a bylo by tak možné z takového zákazu dovodit jeho podřaditelnost pod zákonem stanovenou působnost podle § 10 písm. c) zákona o obcích.

35. Ústavní soud se dále zaměřil na otázku, zda lze zákaz sezení podřadit pod povinnosti ukládané za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku podle § 10 písm. a) zákona o obcích z důvodu, že zakázané sezení, ačkoliv není ve své šíři samo o sobě způsobilé veřejný pořádek narušit (bod 31 tohoto nálezu), je předpolím, resp. přípravným jednáním, vytvářejícím předpoklady pro narušování veřejného pořádku, jak poukazuje ve svém vyjádření město Litvínov. Samotné usednutí na stavební prvek, který není k sezení určen, označuje za „přípravné chování k mnoha přestupkům“ rovněž ministerstvo ve svých právních vzhledech a odkazuje se přitom na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 11/09, resp. v něm obsažený závěr, podle kterého „je-li aprobovatelné regulovat konzumaci alkoholu na veřejných prostranstvích, a tato ospravedlnitelná regulace zahrnuje právem i jednání vlastní konzumaci „přípravná“ (její

„předpolí“), pak je stejně tak – logicky i věcně – udržitelné, aby postihla činnosti obdobně přípravné (konzumaci alkoholických nápojů nutně předcházející), resp. činnosti, jež zakázanou ‚veřejnou‘ konzumaci svým účelem umožňují“. V následných nálezech ze dne 2. 11. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 28/09 a ze dne 25. 1. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 13/09 vztáhl Ústavní soud citovaný závěr i na regulaci provozní doby hostinských zařízení a konstatoval, že i když samo o sobě provozování hostinské činnosti veřejný pořádek nenarušuje, je možno ji v kontextu citovaného nálezu rovněž v určitých lokalitách považovat za „předpolí“ vytvářející předpoklady pro narušování veřejného pořádku, a obec má proto možnost na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 zákona o obcích a čl. 104 Ústavy stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách.

36. Ve vztahu k posouzení této otázky Ústavní soud nejprve uvádí, že podle § 46 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 6. 2017, (dále jen „zákon o přestupcích“), je porušení povinností stanovených obecně závaznými vyhláškami přestupkem (ustanovení § 46 odst. 2), za který lze uložit pokutu do 30 000 Kč (ustanovení § 46 odst. 3). Rovněž podle § 4 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, účinného od 1. 7. 2017, který citovaný § 46 zákona o přestupcích nahrazuje, se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v obecně závazné vyhlášce obce (ustanovení § 4 odst. 2) a za tento přestupek lze uložit pokutu do 100 000 Kč (ustanovení § 4 odst. 3). Na základě obou uvedených právních úprav tak obec stanovením povinností v obecně závazných vyhláškách dotvářejí objektivní stránku citované blanketní skutkové podstaty obsažené v zákoně. Pokud je obecně závaznou vyhláškou zakázáno jednání, které samo o sobě narušit veřejný pořádek nemůže a může být nanejvýš stadiem, které předchází jednání způsobilému veřejný pořádek narušit (tzv. předpolí), jedná se z hlediska vývojových stadií deliktů činnosti o jednání, které je tzv. přípravou k příslušnému deliktu.

37. Stanovením zákazu sezení v obecně závazné vyhlášce se tedy, s ohledem na shora uvedené, mezi znaky skutkové podstaty přestupku zahrnuje jednání, které by jinak mohlo být pouhou přípravou k přestupku, resp. předpolím, které teprve vytváří podmínky pro narušení veřejného pořádku. Takové případy, kdy skutková podstata ve svých znacích obsahuje jednání, které je materiálně (fakticky) přípravou, a zákon takové jednání upravuje jako delikt dokonaný, jsou v trestním právu odbornou literaturou označovány jako předčasně dokonané trestné činy (Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. s. 268). K takovému povýšení přípravy na dokonání trestný čin dochází, až pokud jde o jednání natolik škodlivé pro společnost, že je zákonodárce považuje za potřebné uzákonit jako samostatný trestný čin (srov. blíže Šámal, P. a kol. Trestní právo

hmotné. 7. vyd. Praha : Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 239, a Šámal, P. a kol. Trestní zákoník. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 276).

38. Na rozdíl od zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, který trestnost přípravy upravuje, a to jen u zvlášť závažného zločinu a současně jen jestliže to trestní zákoník u příslušného trestného činu výslovně stanoví (ustanovení § 20), však zákon o přestupcích v rámci právní úpravy obecných podmínek odpovědnosti za přestupek trestnost přípravy jako vývojového stadia přestupku vůbec neupravuje. Ani zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, účinný od 1. 7. 2017, (dále jen „nový přestupkový zákon“) v rámci obecných podmínek odpovědnosti za přestupek postih přípravy přestupku neupravuje a z vývojových stadií přestupku upravuje až pokus přestupku (ustanovení § 6), který je navíc trestný, jen pokud to zákon u příslušného přestupku výslovně stanoví (ustanovení § 6 odst. 3). Podle důvodové zprávy k novému přestupkovému zákonu neobsahuje tento zákon právní úpravu trestnosti přípravného jednání „vzhledem k povaze přestupků jako protiprávních jednání nižší společenské škodlivosti a typové závažnosti v porovnání s trestnými činy“.

39. Ve světle shora uvedeného dospěl Ústavní soud k závěru, že blanketní skutková podstata přestupku obsažená v § 46 odst. 2 zákona o přestupcích nebo v § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích, ve spojení s § 10 písm. a) zákona o obcích neposkytuje dostatečný zákonný základ tomu, aby mohla prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, jakožto podzákonného právního předpisu, vzniknout skutková podstata předčasně dokonaného přestupku fakticky spočívajícího v jednání, které samo o sobě není způsobilé veřejný pořádek narušit a může být jen přípravou k jeho narušení. Takový rozšiřující výklad § 10 písm. a) zákona o obcích – na základě kterého by obsah podzákonné právní úpravy (obecně závazné vyhlášky) mohl založit trestnost přípravného jednání, kterou právní úprava obecných podmínek odpovědnosti za přestupek v zákoně neobsahuje a není zákonem stanovena ani zvlášť ve vztahu k povinnostem ukládaným obecně závaznou vyhláškou – se dostává do kolize se zásadou zákonnosti, ústavně garantovanou v čl. 2 odst. 3 Ústavy („Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“), čl. 2 odst. 2 Listiny („Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“) a v čl. 4 odst. 1 Listiny („Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“), ze které pro oblast správního trestání vyplývá ústavní princip *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* [srov. náleze ze dne 25. 10. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 14/09 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.)].

40. Nad rámec uvedeného Ústavní soud dodává, že v nyní posuzovaném případě zakázaného sezení jako předpolí jde o jednání, které samotné nepředchází možnému narušení veřejného pořádku nutně, resp. umožnění narušení veřejného pořádku není jeho účelem (k tomu srov. otevřená láhev jako podmínka pro požití v ní obsaženého alkoholu, bod 35 tohoto nálezu), a ztrácí se tak i míra společenské škodlivosti, která by mohla legitimizovat povýšení přípravného jednání na dokonaný přestupek.

41. Extenzivním výkladem § 10 písm. a) zákona o obcích - na základě kterého by k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku mohly být obecně závaznou vyhláškou ukládány i povinnosti, které však slouží k regulaci místních záležitostí, jež se zabezpečením veřejného pořádku nesouvisí přímo, ale jsou pouze předpolím pro jeho možné narušení - současně přestává být naplňován požadavek předvídatelnosti práva jako jeden ze základních atributů právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Z uvedeného požadavku předvídatelnosti práva totiž vyplývá nutnost, aby v takových nikoliv bagatelních případech (za porušení stanovených povinností lze uložit pokutu do výše 30 000 Kč a od 1. 7. 2017 do výše 100 000 Kč) měl adresát dané právní regulace možnost v rozumné míře předvídat trestnost svého jednání a možnost regulovat své chování, resp. předvídat právní důsledky svých činů a přizpůsobit tomu své chování, a to nejen pokud jde o osoby trvale žijící v dané obci, ale o každého, kdo se na jejím takto regulovaném území nachází.

42. V tomto směru proto Ústavní soud nyní doplňuje svůj původní závěr vyplývající ze shora uvedených nálezů (bod 35 tohoto nálezu), připouštějící možnost stanovit obecně závaznou vyhláškou na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 písm. a) zákona o obcích povinnosti k regulaci záležitostí, které samy o sobě nejsou způsobilé veřejný pořádek narušit, ale mohou být pouze přípravným jednáním vytvářejícím předpoklady pro narušování veřejného pořádku. Ústavní soud dospěl k závěru, že na základě § 10 písm. a) zákona o obcích nelze s ohledem na shora uvedené stanovit povinnosti k regulaci místních záležitostí, které mohou být nanejvýš pouze přípravou k narušení veřejného pořádku, aniž by samy mohly veřejný pořádek narušit.

43. Na druhou stranu Ústavní soud zdůrazňuje, že se nyní uvedeným závěrem nic nemění na tom, že v obecné rovině lze na základě § 10 písm. a) zákona o obcích ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti k regulaci místních záležitostí, které již jen mohou (samy o sobě) narušit veřejný pořádek, resp. jsou k tomu způsobilé, aniž by k danému narušení veřejného pořádku, resp. vzniku možnosti jeho narušení, muselo v době před vydáním obecně závazné vyhlášky na území obce skutečně dojít. Jestliže na jedné straně si lze tedy pod záležitostmi podřaditelnými pod působnost vymezenou v § 10 písm. a) zákona o obcích představit širokou řadu různorodých

jevů, které mohou v obci s ohledem na její místní poměry způsobovat problémy (a to třeba i jen do budoucna), musí mít na straně druhé obecní normotvůrce neustále na paměti ústavní a zákonný rámec, v němž se pohybuje. Z uvedeného rámce bylo extenzivním výkladem již i tak široce formulované působnosti obce v § 10 písm. a) zákona o obcích, rozšiřujícím ji o možnost regulace i těch místních záležitostí, které veřejný pořádek samotné narušit nemohou, vykročeno.

44. Nad rámec shora uvedeného považuje Ústavní soud za významné vyslovit se rovněž k té části vyjádření města Litvínova, podle které město přijetím napadených ustanovení sledovalo především preventivní účinek a uvedlo: „Proto se z pozice města není možné ztotožnit s názorem veřejného ochránce práv, že by město mělo využít prostředky civilního práva, popř. postihovat za přestupek proti majetku podle § 50 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích v platném znění. Při vyšším počtu přestupků obvykle dochází k neúměrnému zatížení veřejné správy, ať již z hlediska přestupkové agendy, ale rovněž s ohledem na časovou i finanční náročnost vymahatelnosti práva v ČR ... Právě proto se město domnívá, že je žádoucí, aby veřejná správa investovala své úsilí do prevence, a o to méně do represe“ (s. 3 vyjádření města Litvínova k návrhu). Ústavní soud k tomu s ohledem na shora uvedené uvádí, že preventivní funkce regulace prostřednictvím § 10 písm. a) zákona o obcích spočívá především v tom, že na jeho základě lze omezovat i ty činnosti, které by v obci potenciálně veřejný pořádek narušit mohly, byť v daném okamžiku nejsou vykonávány (Furková, P., Matějková, L., Rosová, Š. Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 177). Ústavní soud má navíc také pochybnosti o preventivní funkci předmětného zákazu sezení, kterým se vytváří další skutková podstata přestupku, což může ve svém důsledku vést naopak k posílení správnětrestní represe. Pokud jde o otázku prevence před přestupky, pro jejichž páčání má být podle obou měst zakázané sezení předpolím, upozorňuje Ústavní soud na pravomoci strážníků obecní policie podle § 7 odst. 4 a 5 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, a příslušníků Policie České republiky podle § 10 odst. 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, na základě kterých mohou tyto použít přiměřeně k okolnostem odpovídající výzvy (jejíž neuposlechnutí je přestupkem), a tím předcházet případnému dokonání některého z přestupků, ke kterému by jednání „sedících“ osob bezprostředně směřovalo, a to v souladu s účelem citované právní úpravy (§ 6 a násl. zákona o obecní policii a § 2 a 10 zákona o Policii České republiky).

45. Ústavní soud vnímá napadená ustanovení jako snahu předejít společensky škodlivým protiprávním činům, které mohou na zakázané sezení navazovat. Pokud tato jednání již podle stávající zákonné právní

úpravy naplňují skutkové podstaty přestupků, k jejich zjištění a projednání je veřejná správa včetně místní v mezích své pravomoci a působnosti nejen oprávněna, ale i povinna.

46. Lze tedy uzavřít, že napadená ustanovení, jimiž se zákaz sezení stanoví, neobstála již v druhém kroku shora (bod 19 tohoto nálezu) specifikovaného testu, neboť byla zastupitelstvy měst přijata mimo věcnou působnost vymezenou jim zákonem. K dalším krokům testu nebylo, vzhledem k výše řečenému, nutné přikročit.

VIII. Závěr

47. Na základě výše uvedených zjištění a konstatování Ústavní soud shrnuje, že návrh na zrušení ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města, a návrh na zrušení ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, jsou důvodné.

48. Ústavní soud proto návrhům vyhověl a napadená ustanovení obecně závazných vyhlášek podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu pro rozpor s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a § 10 zákona o obcích dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů zrušil.

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida

Mé odlišné stanovisko směřuje proti výroku i odůvodnění nálezu.

Ústavní soud byl v průběhu projednávání návrhu na zrušení předmětných vyhlášek k jejich textu poměrně tolerantní.

Připomeňme si, že z vyhlášek lze dovodit – ve vztahu k veřejným prostranstvím obcí – zákaz sezení na zařízeních např. typu palisád či odpadkových košů, jakož i na jiných podobných zařízeních k sezení neurčených. Tento zákaz však nemusí platit, jestliže s jeho prolomením souhlasí vlastník veřejného prostranství (čl. 5 věta druhá vyhlášek).

Přidejme k tomu, že se v posledně zmíněné pasáži ustanovení čl. 5 předpokládá i možnost, že občan umístí na veřejné prostranství vlastní „zařízení“ k sezení; pak je sezení na takovém předmětu (opět) legalizováno souhlasem vlastníka veřejného prostranství (tento chod věcí předvídá i plenární náleze v první větě bodu 27).

K popsané úpravě je třeba dodat, že dosažení souhlasu „vlastníka veřejného prostranství“ je iluzorní záležitostí. Při užívání veřejného prostranství se z povahy věci, snad s výjimkou ad hoc ohrazeného prostranství pro

nějakou činnost či akci, souhlas vlastníka veřejného prostranství – a nemusí jím být vždy obec – předpokládá. Každý občan, který si sedne na zídku u chodníku, tak učiní zcela spontánně. Žádný se nepůjde napřed zeptat ani na obecní úřad, ani na katastr nemovitostí, natož aby se sám pokusil nalézt příslušného vlastníka elektronickou cestou.

Přikročilo-li plénum Ústavního soudu po zhodnocení formulace vyhlášek k materiálnímu posouzení jejich obsahu, když skrze teleologický výklad (bod 27) dovedilo relativně jasný účel vyhlášek, kterým je zákaz sezení na místech k tomu neurčených, pak mělo svůj výklad rozšířit. Měl být vzat v úvahu i cíl vyhlášek, kterým bylo, v relaci k bezprostředně přezkoumávané úpravě, „předcházení narušování veřejného pořádku ve městě“ (viz čl. 1, Předmět a cíl vyhlášky).

Dotčená městská zastupitelstva mohla být samozřejmě ve vyhláškách konkrétnější. Mohla uvést, že zakázáno je takové sezení, které překáží průchodnosti či průjezdnosti veřejného prostranství nebo které jinak ztěžuje, zejména jiným občanům, užívání takového prostranství. Jak je patrné z bodu 33 nálezu, obce – města se snažila ve svých písemných vyjádřeních v rámci řízení před Ústavním soudem tento nedostatek popisem rušivých situací „dohánět“; možná, že své texty, již dříve arobované Ministerstvem vnitra (body 16, 17), za nedostatečné ani nepovažovala.

Ať tak, či onak, Ústavní soud měl podle mého názoru, za takto substantivně již „rozvinutého“ stavu projednávání předmětných vyhlášek, přinejmenším zvažovat nařízení veřejného jednání, aby na něm zástupci měst vylíčili bližší motivy své právní úpravy a zejména efektivitu aktuální praxe při její aplikaci. K veřejnému, resp. ústnímu (§ 44 zákona o Ústavním soudu) jednání mělo být přikročeno tím spíše, že samotný Ústavní soud neklade na obecní legislativu maximální nároky a její dílčí nedostatky občasně toleruje [srov. bod 30 nálezu zde; též bod 50 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.), tzv. Jirkovské vyhlášky].

Nestalo-li se tak, považuji závěry plenárního nálezu co do výroku i jeho odůvodnění za předčasné, včetně absentsujícího zvážení možnosti rozhodnout jinak.

2. Odlišné stanovisko soudce Josefa Fialy

1. Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuji odlišné stanovisko k výroku a odůvodnění nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 34/15. Zrušení napadených ustanovení vyhlášek města Litvínova a města Varnsdorfu považuji za arbitrární rozhodnutí, rozhodnutí bez adekvátního respektu k samostatné působnosti obcí při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.

2. Ústavní soud aplikoval k posouzení souladu napadených ustanovení předmětných obecně závazných vyhlášek s ústavním pořádkem nebo

zákonem – podle svých dlouhodobých a ustálených judikатурních standardů [srov. nále z dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663, 210/2005 Sb.) a řadu dalších] – tzv. test čtyř kroků a dospěl k závěru, že napadená ustanovení nevyhovují již druhému kroku testu. Podle mého názoru však napadená ustanovení splňují požadavky kladené nejen druhým krokem testu, ale i třetím a čtvrtým krokem.

3. Ve druhém kroku testu Ústavní soud hodnotí, zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tj. zda nejednala *ultra vires*. V té souvislosti je relevantní, že konkretizaci čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky obsahuje ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), (dále jen „zákon o obcích“), podle něhož se obec při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem. To je významné pro vymezení věcné působnosti obce v této normotvorbě [nále z Ústavního soudu ze dne 11. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 3/95 (N 59/4 SbNU 91, 265/1995 Sb.)] jak v pozitivním smyslu (viz kupříkladu § 10 zákona o obcích), tak ve smyslu negativním potud, že její působnost není naopak dána tam, kde je příslušná úprava svěřena zákonu.

4. Zmíněně ustanovení § 10 zákona o obcích stanoví, že „povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,

b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,

c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen „veřejná zeleň“) a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,

d) stanoví-li tak zvláštní zákon“.

5. Jestliže obec v takto vymezené oblasti vydá obecně závaznou vyhlášku, nelze její postup považovat za jednání *ultra vires*, jinými slovy, obec se v takovém případě pohybuje ve věcné oblasti, která jí byla zákonem svěřena do její samostatné působnosti. Pro všechny takto vymezené věcné oblasti platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 zákona o obcích); jinými slovy, musí jít vždy o místní záležitost [srov. nále z dne 22. 5. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (N 87/45 SbNU 279, 190/2007 Sb.)], nikoli o záležitost krajského nebo celostátního

významu, jejíž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy (§ 35 odst. 1 zákona o obcích).

6. Na ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích se obě města odvolala v preambulích přijatých vyhlášek a v člancích I vymezila jejich předmět jako úpravu některých záležitostí veřejného pořádku, vzhledu města a ochrany veřejné zeleně, jejichž cílem je předcházení narušování veřejného pořádku ve městě, zlepšení vzhledu města a ochrana veřejné zeleně. Z odkazovaného ustanovení zákona o obcích plyne, že do věcně vymezené samostatné působnosti obce patří i ukládání povinností k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Z tohoto pohledu nelze ani jednomu městu vytknout, že by vystoupilo z mezí zákonem stanovených pro jeho věcně vymezenou samostatnou působnost v oblasti vydávání obecně závazných vyhlášek, tj. ani jedno město nejednalo při výkonu zákonem mu svěřené působnosti *ultra vires*.

7. Třetí krok testu je koncentrován na zkoumání, zda obec při vydání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost.

8. Za zneužití věcně vymezené samostatné působnosti se považuje výkon moci cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak přihlížení k nerelevantním úvahám (srov. citovaný náleží sp. zn. Pl. ÚS 63/04). To znamená, že povinnost, kterou má obec možnost uložit v rámci věcně vymezené samostatné působnosti podle § 10 zákona o obcích, je nutné stanovit tak, aby se ukládaný zákaz či příkaz nedostal do rozporu s kogentními zákonnými normami (výslovně § 35 odst. 3 zákona o obcích) nebo ústavním pořádkem.

9. V posuzovaných případech je deklarovaným účelem vyhlášek obsahujících napadená ustanovení zajištění veřejného pořádku v obci a dalších zájmů chráněných ustanovením § 10 písm. a) zákona o obcích vymezením tzv. škodlivých činností a stanovením podmínek sezení na objektech umístěných na veřejných prostranstvích. Pro účely třetího kroku testu je žádoucí hodnotit napadená ustanovení jednotlivě, a to s ohledem na jejich různých obsah:

- a) vymezení hypoteticky škodlivých činností (body 10 až 13),
- b) povolení sezení na lavičkách a jiných vhodných zařízeních (body 14 až 16),
- c) podmínky sezení na „nevhodných“ objektech (bod 17).

10. Z hlediska § 10 písm. a) zákona o obcích je významné, zda v čl. 2 písm. c) napadených vyhlášek formulované sezení na místech, která k tomu nejsou určena, lze subsumovat pod abstraktní pojem „místní záležitosti veřejného pořádku“, resp. jako činnost, jež je způsobilá jej narušit, případně být v rozporu s dobrými mravy či ochranou bezpečnosti, zdraví

a majetku. Je vhodné připomenout, že „veřejný pořádek“ lze považovat za tzv. neurčitý pojem, tedy pojem, jehož definici právní předpis neobsahuje. Je notorií, že důvod, pro který zákonodárce některé pojmy nevymezuje, spočívá v poznání, že existují pojmy, pro které nelze stanovit obecná kritéria použitelná pro všechny možné situace, v nichž se může uplatnit. Pak zůstává takový pojem bez bližšího vymezení a je dán prostor orgánům veřejné moci, aby se v každém jednotlivém případě rozhodly na základě posouzení všech specifík a okolností konkrétního případu, zda je obsah pojmu naplněn, či nikoliv. Rozsah „veřejného pořádku“ lze přizpůsobit místním podmínkám právě prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, jejichž konstrukce zmíněný prostor pro orgány veřejné moci zpřesňují. Ústavní soud se ve své judikatuře poměrně často a intenzivně věnoval některým sociálním jevům a jejich způsobilosti narušit veřejný pořádek, a to se zohledněním místních podmínek. Např. šlo o způsobilost narušit veřejný pořádek konzumací alkoholu [nález ze dne 12. 8. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (N 138/50 SbNU 217, 434/2008 Sb.)], prováděním pyrotechnických efektů a ohňostrojí [nález ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (N 160/42 SbNU 317, 486/2006 Sb.)], volným pobíháním psů a jejich dalšími projevy [nález ze dne 22. 4. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (N 72/49 SbNU 67, 286/2008 Sb.)], provozováním loterie nebo jiné podobné hry pomocí technických zařízení [nález ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315, 293/2011 Sb.)], obtěžováním hlukem nebo šířením hlasité reprodukované hudby [nález ze dne 23. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 28/12 (N 63/69 SbNU 187, 176/2013 Sb.)]. V množině uvedených sociálních jevů vykazuje sezení na nevhodných objektech – z obecného hlediska – nejnižší míru společenské škodlivosti. Ústavní soud však měl respektovat postavení obcí (jako samosprávných subjektů) a jejich znalost místního prostředí, tj. prostředí, v němž se mohou vyskytovat různé jevy, které (na rozdíl od jiných teritorií) svojí intenzitou a kvantitou jsou způsobilé narušit veřejný pořádek, a tím i kvalitu života místních obyvatel.

11. Na základě výše uvedeného dospívám k závěru, že za situace, kdy sezením na nevhodných objektech může docházet k narušování veřejného pořádku (pozn. napadené ustanovení neobsahuje generální zákaz sezení na takových objektech, nemá ani plošný dosah na celé území města, pouze na veřejná prostranství), má obec možnost na základě zmocnění vyplývajícího z čl. 104 odst. 3 Ústavy a § 10 zákona o obcích stanovit povinnosti obecně všem osobám, nejde tudíž v posuzované věci o zneužití věcně vymezené samostatné působnosti. Ústavní soud mohl zdůraznit, že každá taková místní úprava může mít své zvláštnosti. Jestliže města Litvínov a Varnsdorf – na základě „neostrého“, resp. „proměnlivého“ pojmu veřejný pořádek [srov. nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (N 185/58 SbNU 621, 304/2010 Sb.)], jakož i při jeho typové závislosti

na konkrétních reálních místa – dospěla k úsudku, že sezení na nevhodných objektech je způsobilé narušit veřejný pořádek ve městě, nemá podle mého názoru Ústavní soud k dispozici spolehlivý argument, jímž by mohl být tento závěr vyvrácen (není ani úkolem Ústavního soudu instruovat obce, které místní problémy mají považovat za závažné a které nikoli).

12. V návaznosti na tento závěr by vznikl Ústavnímu soudu prostor pro připomínku, že při eventuálním posuzování účinků sezení na nevhodných objektech by bylo třeba zvažovat i naplnění příslušného materiálního korektivu, resp. jeho společenského významu či dopadu („škodlivosti“), což by sehrálo významnou roli při použití posuzovaných vyhlášek, aby byla vyloučena jejich aplikace vedoucí k postihu v naprosto běžných životních situacích, při nichž nedochází k narušení veřejného pořádku. Takový závěr lze učinit *mutatis mutandis* též ohledně námitky o neurčitosti obecně závazných vyhlášek údajně kladoucích na jejich adresáty nespelnitelný úkol – vyložit, co je a není předmět určený (mimo jiné) k sezení. V této souvislosti Ústavní soud dodává, že případné správní rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu, čímž lze zabránit případným aplikačním excesům.

13. Podle navrhovatelky tato regulace zasahuje nepřijatelným způsobem do svobody pohybu garantované v čl. 14 Listiny. Ústavní soud připomíná, že toto ustanovení zaručuje svobodu pohybu, jako jedno z „klasických“ lidských práv negativní povahy. V souladu s jeho odstavcem 1 lze svobodu pohybu chápat jako svobodu měnit svou přítomnost na území České republiky nebo ji opustit a vrátit se do ní (srov. Molek, P. in Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 353). V nálezu ze dne 30. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 4/02 (N136/28 SbNU 191, 495/2002 Sb.) vymezil Ústavní soud tuto svobodu jako „oprávnění nejen občana, ale každého pohybovat se po území České republiky vymezeném jejími státními hranicemi a navštěvovat jednotlivá místa s výjimkou těch, pro která zákon ve smyslu ustanovení čl. 14 odst. 3 Listiny stanoví omezení“. Pohyb osob uvnitř státu není obecně regulován nijak. Podle čl. 14 odst. 3 Listiny je omezení přípustné při kumulativním splnění tří tradičních podmínek: musí být upraveno zákonem, musí být nevyhnutelné a musí být uskutečněno pro některý z pěti taxativně vymezených důvodů (jedním z nich je udržení veřejného pořádku). Vyjdeme-li z obecného chápání pohybu jako změny vzájemné polohy objektů v prostoru, kdy se mění délkové a časové vzdálenosti těchto objektů, pak je zcela zřejmé, že podmínky sezení na vybraných objektech nemohou zasáhnout do svobody pohybu.

14. Pro posouzení, zda došlo ke zneužití věcně vymezené samostatné působnosti přijetím ustanovení čl. 5 vět prvních napadených vyhlášek, je třeba vzít v úvahu právní režim laviček a jiných zařízení určených k sezení a odpočinku situovaných na veřejném prostranství. S ohledem

na vymezení veřejného prostranství (§ 34 zákona o obcích) jsou jejich základem nemovité věci, a pokud na nich umístí lavičky a jiná zařízení určená k sezení a odpočinku jejich vlastníci, stávají se podle své povahy buď součástí věci (§ 505 a násl. občanského zákoníku), či jeho příslušenstvím (§ 510 a násl. občanského zákoníku), sc. součástí či příslušenstvím nemovité věci mající režim veřejného prostranství. Podle § 34 zákona o obcích jsou pak tyto lavičky a jiná zařízení přístupné každému bez omezení, takže slouží obecnému užívání (mají v souladu s § 490 občanského zákoníku povahu veřejného statku). Způsob užívání takového statku vychází z jeho účelového určení. Nemůže tedy jít o užívání libovolné, ale o takové užívání, jež odpovídá povaze věci a určení statku. V některých případech je způsob užívání upraven právním předpisem (srov. pravidla silničního provozu uplatnitelná při obecném užívání pozemních komunikací – § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů), u jiných statků je třeba vycházet z povahy věci. K obecnému užívání však uživatel nepotřebuje žádné povolení, možnost užívat veřejný statek plyne už z ústavní zásady „vše je dovoleno, co není zákonem zakázáno“ (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny). Z tohoto hlediska lze ustanovení čl. 5 vět prvních předmětných vyhlášek považovat za *superfluum*. Je vhodné připomenout, že i zvolená formulace s využitím tvaru slovesa „být“ ve třetí osobě jednotného čísla (v sousloví „je povolena“) implikuje závěr, že tato věta nemá normativní charakter (na rozdíl od sousloví „se povoluje“), pouze deklaruje „právo“ vycházející z obecného užívání.

15. Oprávnění k sezení na lavičkách a jiných zařízeních, která na veřejném prostranství umístí osoba odlišná od vlastníka veřejného prostranství, nemůže být vázáno na povolení obce, neboť plyne z příslušného soukromoprávního titulu (vlastnické právo, jiná práva věcněprávní povahy či obligačního charakteru umožňující přisvojování užité hodnoty takové věci). Proto ohledně těchto věcí se žádalo, aby Ústavní soud interpretoval inkriminované ustanovení čl. 5 věty první jako ustanovení, jež souhlas vlastníka veřejného prostranství s jejich umístěním na takovém prostranství klasifikuje jako výluku z tzv. škodlivé činnosti podle čl. 2 písm. b) vyhlášek, přičemž nutnost souhlasu je determinována povahou obecného užívání veřejného prostranství, neboť umístění takových předmětů na veřejném prostranství je způsobilé omezit možnost jeho užívání všemi ostatními osobami.

16. Vzhledem k rozsahu obecného užívání veřejného prostranství nelze považovat čl. 5 větu první vyhlášek za projev zneužití věcně vymezené samostatné působnosti.

17. Ustanovení čl. 5 věty druhé vyhlášek, které „povoluje“ sezení na jiných stavebních částech, předmětech a zařízeních (sc. na součástech a příslušenství veřejného prostranství, příp. na samostatných věcech

umístěných na veřejných prostranstvích jinými osobami, avšak se souhlasem vlastníka veřejného prostranství – čl. 5 věta druhá), je logickým traktováním podmínek takového užití věci, které neplyne z jeho účelového určení. Z tohoto důvodu nemůže ani toto ustanovení představovat zneužití věcně vymezené samostatné působnosti obce.

18. Čtvrtý krok testu je zaměřen na obsah napadených ustanovení z hlediska jejich možné „nerozumnosti“. V souladu s tradiční judikaturou [např. nález ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (N 185/58 SbNU 621, 304/2010 Sb.)] bylo při přezkumu obsahu napadených ustanovení z hlediska „nerozumnosti“ žádoucí respektovat zejména právní závěr z nálezu ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (N 160/42 SbNU 317, 486/2006 Sb.), podle něhož „aplikace principu ‚nerozumnosti‘ ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy soudem provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Nerozumnost nesmí být použita jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že Ústavní soud s rozhodnutím obce věcně nesouhlasí. Aplikace principu nerozumnosti tedy přichází v úvahu jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem, aniž by byla zároveň vyvrácena možná rozumnost názoru obce. Posuzování, zda obec jednala rozumně, není jednoduše otázkou, zda jednala v souladu s oprávněním poskytnutým jí zákonem. Posouzení nerozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou vyhlášku z hlediska jejich dopadů měřených obecnou rozumností“. Konstatují, že není možné považovat obecně závaznou vyhlášku za rozpornou s principem „nerozumnosti“ jen proto, že by se v očích některých mohla takovou zdát, protože upravuje záležitosti více, než je možná nutné. Nakonec, je to záležitost týkající se obce a jejích obyvatel samotných, kteří měli právo vybrat si své zastupitele, o nichž si myslí, že je budou nejlépe reprezentovat, a o nichž mají za to, že Tito rozumí obecním záležitostem více než samotné orgány veřejné moci [nález ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (N 160/42 SbNU 317, 486/2006 Sb.)].

19. Jsem přesvědčen (na rozdíl od navrhovatelky přirovnávající omezený zákaz sezení na nevhodných objektech k plošnému zakazu zpěvu v Půlnočním království), že podmínky „zjevné absurdnosti“, resp. existence „extrémních okolností“, v posuzovaných věcech splněny nejsou. Budiž řečeno, že ustanovení čl. 2 písm. c) vyhlášek žádný zákaz sezení (a to ani omezený zákaz) na stavebních částech a zařízeních, které k sezení nejsou určeny, neobsahuje; pouze vyjadřuje způsobilost takového sezení narušit veřejný pořádek. Za nerozumné ani nepovažují demonstrativní traktování důsledků obecného užívání veřejného prostranství (čl. 5 věta první),

požadavku na udělení souhlasu k umístění věci na veřejném prostranství jeho vlastníkem (čl. 5 věta první *in fine*) a požadavku na udělení souhlasu s takovým užíváním veřejného prostranství, které neplyne z obecného užívání (čl. 5 věta druhá). Tudíž podle mého názoru napadená ustanovení ob-
stála i v dílčím testu rozumnosti.

20. Na základě výše uvedených zjištění a konstatování shrnuji, že návrhy na zrušení ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města, a na zrušení ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, nepovažuji za důvodné, a protože neshledávám podmínky pro zásah Ústavního soudu podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, měl Ústavní soud oba návrhy na zrušení napadených ustanovení obecně závazných vyhlášek podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítnout.

3. Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka

V souladu s ustanovením § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podávám toto odlišné stanovisko k odůvodnění rozhodnutí, a to z následujících důvodů.

V bodě 27 nálezu se naznačuje, že napadené čl. 2 písm. c) obecně závazných vyhlášek neobsahují žádný zákaz sezení, ale že při použití obvyklých interpretačních postupů, zejména teleologického výkladu, lze tento zákaz dovodit. Navíc má být prý Ústavní soud tolerantnější k legislativně-technické úrovni obecně závazných vyhlášek, neboť „nelze obecně očekávat, že obce své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem“.

S takovým názorem ovšem nemožu souhlasit. Především se domnívám, že právě obecně závazné vyhlášky určené nejen všem občanům obce, ale i osobám, které se na území obce nacházejí, by se měly vyznačovat vysokou úrovní srozumitelnosti. Se zákony – jejichž legislativně-technická úroveň ovšem také vždy nebývá vysoká – se občané jistě také setkávají. Ale pro praktický život v obci, zvláště pokud se chce upravit nějaký zákaz, který musí být každodenně respektován, nepovažuji za rozumné stanovit jakási „nižší“ kritéria srozumitelnosti. Dokonce v tom směru, že by běžný občan měl v daném případě ovládat principy teleologického výkladu.

Napadená ustanovení obecně závazných vyhlášek podle mého mínění však příliš srozumitelná nejsou. Z uvozovací věty k čl. 2 písm. c) vyplývá pouze to, že vyhláška s odkazem na § 10 písm. a) obecního zřízení specifikuje činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek. Sice tedy vymezuje činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek, nestanoví však kdy a kde lze tyto činnosti vykonávat, resp. na kterých veřejných prostranstvích jsou

tyto činnosti zakázány. Tento zákaz určitě nelze vztáhnout na všechna veřejná prostranství. Napadená ustanovení jsou proto nesrozumitelná a neaplikovatelná. Je tomu tak z toho důvodu, že mluví toliko o určitých činnostech, aniž by stanovila jejich režim, tedy práva a povinnosti, které by bylo lze dovodit. Nic na tom nemění ani čl. 5 obecně závazných vyhlášek, který některé činnosti „povoluje“, ačkoliv tyto nebyly ustanovením, na které odkazuje, zakázány. Navíc to provádí značně nejasným způsobem.

Celkově se tedy domnívám, že napadená ustanovení by mohla být zrušena již pro svou nesrozumitelnost, resp. by k takovým nedostatkům mělo být přihlédnuto v odůvodnění. V této souvislosti je vhodné připomenout závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 43/93 ze dne 12. 4. 1994 (N 16/1 SbNU 113; 91/1994 Sb.), podle něhož – v souladu se stanoviskem štrasburských orgánů – „lze za zákon považovat jediné právní normu formulovanou s dostatečnou přesností, aby občanu umožnila své chování regulovat“. Zákonem je pak logicky třeba rozumět též jiný právní předpis, včetně obecně závazné vyhlášky. Zmínit lze ale i další nálezy, například sp. zn. Pl. ÚS 16/93 ze dne 24. 5. 1994 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.), podle kterého zásady jasnosti a určitosti zákona (jiného právního předpisu) představují součást principu právní jistoty, a tudíž i právního státu. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/2000 ze dne 31. 1. 2001 (N 22/21 SbNU 195; 77/2001 Sb.) se pak uvádí: „Jestliže je totiž podle čl. 1 Ústavy Česká republika demokratický právní stát, znamená to – mimo jiné – že její právní řád má odpovídat principu předvídatelnosti důsledků právního předpisu a jeho určitosti a srozumitelnosti. Pouze takový zákon, u něhož lze jeho důsledky jasně předvídat, totiž odpovídá uvedenému pojetí demokratického právního státu.“

Napadená ustanovení podle mého názoru dokonce nelze vůbec aplikovat. To také znamená, že na jejich základě není možné nikomu uložit pokutu. Nepředpokládám však, že případné uložení sankce za nerespektování „zákazu“ bylo (po vyčerpání příslušných opravných prostředků) napadeno u správního soudu.



Č. 99

K závaznosti kasačního nálezu Ústavního soudu

Vzhledem k tomu, že proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat, představuje nález definitivní řešení ústavněprávních otázek v konkrétní věci, a proto musí být dotyčným soudem respektován, a to i bez ohledu na eventuální pochybnosti příslušného soudu.

Pokud krajský soud za nezměněného stavu věci znovu rozhodl o odvolání stěžovatele stejným způsobem, který již byl Ústavním soudem shledán v předchozím nálezu jako ústavně rozporný, a to aniž by soud v odůvodnění svého rozhodnutí právní závěry nálezu Ústavního soudu jakkoliv reflektoval či je zmínil, porušil základní právo stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Důsledkem nerespektování předchozího nálezu Ústavního soudu je i zcela zbytečné prodlužování řízení před civilními soudy, které může vést k porušení základního práva stěžovatele na projednání věci bez zbytečných průtahů ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) a soudců Jaromíra Jirsy a Jana Musila – ze dne 13. června 2017 sp. zn. IV. ÚS 2158/16 ve věci ústavní stížnosti B. S., zastoupeného Mgr. Pavlem Douchou, advokátem, se sídlem Údolní 33, Brno, proti usnesení Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 30. 3. 2016 č. j. 59 Co 19/2015-129, kterým bylo v řízení o úpravu výchovy a výživy nezletilého dítěte potvrzeno prvostupňové rozhodnutí o ustanovení opatrovníka stěžovatelovu nezletilému synovi, a návrhu, aby krajskému soudu byla uložena povinnost uhradit stěžovateli náklady řízení.

Výrok

I. Usnesením Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 30. 3. 2016 č. j. 59 Co 19/2015-129 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 30. 3. 2016 č. j. 59 Co 19/2015-129 se ruší.

III. Krajskému soudu v Brně se ukládá, aby stěžovateli zaplatil ve lhůtě 30 dnů od doručení rozhodnutí Ústavního soudu náklady řízení ve výši 3 146 Kč.

Odůvodnění

I.

1. Stěžovatel se, s odvoláním na porušení čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1, čl. 4, čl. 9 odst. 3, čl. 90, čl. 95 odst. 1 a čl. 96 Ústavy, čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 6 a 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení krajského soudu, kterým bylo v řízení o úpravu výchovy a výživy nezletilého dítěte potvrzeno rozhodnutí Okresního soudu v Uherském Hradišti ze dne 29. 9. 2014 č. j. Nc 2572/2014-2, jímž byl nezletilému synovi stěžovatele ustanoven jako opatrovník orgán sociálně-právní ochrany dětí, Městský úřad Uherské Hradiště.

2. Stěžovatel dále požaduje, aby Krajskému soudu v Brně bylo podle § 62 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) uloženo nahradit mu náklady spojené s jeho zastoupením v řízení před Ústavním soudem ve výši 3 146 Kč, tj. za dva úkony právní služby po 1 000 Kč podle ustanovení § 7 bodu 3 ve spojení s § 9 odst. 2 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v platném znění, ve spojení s § 11 písm. a) a d) advokátního tarifu, dále náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu (2x 300 Kč), to vše navýšené podle § 14a odst. 1 advokátního tarifu o 21% DPH.

3. Z obsahu napadeného rozhodnutí, vyžádaného spisu a ústavní stížnosti vyplývá, že Ústavní soud nálezem ze dne 23. 12. 2015 sp. zn. I. ÚS 1244/15 (N 222/79 SbNU 569) vyhověl ústavní stížnosti stěžovatele, kterou se tento stěžovatel rovněž domáhal zrušení usnesení Okresního soudu v Uherském Hradišti č. j. Nc 2572/2014-2 ze dne 29. 9. 2014, potvrzeného rozhodnutím Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně č. j. 59 Co 19/2015-68 ze dne 22. ledna 2015, tedy téhož usnesení, kterým byl ustanoven nezletilému synovi stěžovatele jako opatrovník orgán sociálně-právní ochrany dětí, Městský úřad Uherské Hradiště. Ústavní soud uvedené ústavní stížnosti vyhověl a věc byla soudu vrácena k novému rozhodnutí, neboť krajský soud se věcně nezabýval odvolací argumentací stěžovatele, který namítal, že za Městský úřad Uherské Hradiště jednala zaměstnankyně, která je blízkou přítelkyní matky a která s ní sedí v jedné kanceláři.

4. Nyní projednávanou ústavní stížností napadá stěžovatel usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2016 č. j. 59 Co 19/2015-129, kterým bylo usnesení Okresního soudu v Uherském Hradišti č. j. Nc 2572/2014-2 ze dne 29. 9. 2014 opět potvrzeno. Krajský soud v odůvodnění uvedl, že se nemůže zabývat námitkou podjatosti stěžovatele uplatněnou vůči jmenovanému opatrovníkovi jako kolektivnímu orgánu státní správy, neboť

námítka podjatosti může směřovat v soudním řízení toliko vůči soudci, přísedícím, zapisovateli nebo jinému zaměstnanci soudu, jakož i vůči znalci nebo tlumočnickovi (§ 14 odst. 1 o. s. ř., § 17 o. s. ř.), a nikoliv vůči jmenovanému opatrovníkovi. Opatrovník, respektive jím pověřený zaměstnanec, vystupuje v daném řízení jako úřední osoba ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a proto je nutné podjatost opatrovníka namítat podle § 14 správního řádu, podle kterého o námítce podjatosti úřední osoby rozhoduje její představený. Stěžovatelem uplatněný odvolací důvod proto byl právně irelevantní. K závěrům nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1244/15 se krajský soud nijak nevyjádřil.

II.

5. Stěžovatel namítá, že napadené usnesení krajského soudu a usnesení zrušené ústavní stížností sp. zn. I. ÚS 1244/15 jsou obsahově téměř identická, liší se jen v datu, jednacím čísle a jménu asistentky soudce zodpovědné za písemné znění soudního rozhodnutí. Právní názor uvedený v nálezu Ústavního soudu nyní napadené usnesení absolutně ignoruje. Stěžovatel dále odkazuje na judikaturu Ústavního soudu [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/06 ze dne 20. 3. 2007 (N 54/44 SbNU 665), IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465), Pl. ÚS 9/06 ze dne 2. 6. 2009 (N 126/53 SbNU 577), I. ÚS 77/97 ze dne 18. 11. 1998 (N 142/12 SbNU 317)], z níž vyplývá závaznost ústavněprávního názoru Ústavního soudu. Stěžovatel zmiňuje, že postupem soudu dochází k bezdůvodným průtahům v řízení a předkládá totožnou argumentaci jako v případě jeho úspěšné ústavní stížnosti.

6. Vzhledem k tomu, že obsah ústavní stížností, napadeného rozhodnutí, jakož i průběh řízení před civilními soudy je stěžovateli i Ústavnímu soudu znám, není třeba je podrobněji rekapitulovat.

III.

7. Okresní soud v Uherském Hradišti ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že až do odvolání stěžovatele proti rozhodnutí o ustanovení opatrovníka mu nebylo známo, že matka nezletilého pracuje na oddělení sociálně-právní ochrany dětí.

8. Krajský soud ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že napadené rozhodnutí se skutečně nelypává s dřívějším nálezem Ústavního soudu ze dne 23. 12. 2015 sp. zn. I. ÚS 1244/15 způsobem, který by odůvodňoval odklon od zde vysloveného závazného právního názoru, a tedy v této podobě nemůže obstát.

9. Vedlejší účastnice se k podané ústavní stížnosti nevyjádřila, a Ústavní soud s ní proto jako s účastníkem řízení nejednal.

10. Městský úřad Uherské Hradiště se rovněž k ústavní stížnosti nevyjádřil.

11. Stěžovatel možnosti repliky k vyjádření Okresního soudu v Uherském Hradišti a Krajského soudu v Brně nevyužil.

IV.

12. Poté, co Ústavní soud konstatoval, že ústavní stížnost je přípustná, je podána včas a splňuje ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu], seznámil se s obsahem připojeného spisu a přezkoumal, že tvrzení obsažená v ústavní stížnosti mají oporu v listinných podkladech, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

13. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z vyžádaného spisu a z písemných úkonů stěžovatelky a účastníků řízení. Nenařizení ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval ani za potřebné provádět dokazování.

V.

14. Ústavní soud předesílá, jak ustáleně judikuje, že je oprávněn přezkoumat správnost aplikace podústavního práva a zasáhnout do rozhodovací činnosti civilních soudů za předpokladu, že nepostupují v souladu s principy obsaženými v hlavě páté Listiny. S ohledem na zjištěné skutečnosti dospěl k závěru, že právě k výše uvedenému porušení principů obsažených v Listině, opravňujícímu zásah Ústavního soudu, došlo.

15. Ústavní soud nejdříve uvádí, že se znovu nezabýval vlastní problematikou ustanovení konkrétního opatrovníka a možností stěžovatele vznášet proti rozhodnutí o jeho ustanovení námitky, neboť tato otázka byla podrobně projednána v odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1244/15, přičemž jeho závěry, podle nichž bylo rozhodnutím krajského soudu porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny, jsou s ohledem na nezměněný stav věci pro IV. senát Ústavního soudu závazné. Ústavní soud pouze v stručnosti připomíná, že v tomto nálezu byl vysloven závěr, podle něhož „pochybnost o schopnosti orgánu sociálně-právní ochrany dětí řádně hájit nejlepší zájem dítěte může vzniknout, vystupuje-li jako kolizní opatrovník v řízení před soudem, mezi jehož účastníky je i rodič – zaměstnanec tohoto orgánu sociálně-právní ochrany dětí“. Dále uvedl, že vystupuje-li kolizní opatrovník v řízení nikoliv v zájmu opatrovance, ale v zájmu některého z dalších účastníků řízení, dochází k zásahu do práv opatrovance, neboť není řádně zastoupen. Zároveň tím dochází k podstatnému znevýhodnění zbylých účastníků řízení, což je

v rozporu s požadavky spravedlivého procesu na rovnost zbraní. Soud musí jmenovat takového kolizního opatrovníka, který je schopen vystupovat v zájmu účinné ochrany práv opatrovance. Stejně hledisko musí zvážit i odvolací soud v řízení o odvolání proti rozhodnutí o jmenování kolizního opatrovníka. Je úkolem soudu, aby k námitkám vůči výběru kolizního opatrovníka vyhodnotil, zda vznikla pochybnost o schopnosti opatrovníka řádně hájit zájmy opatrovance a zda lze tuto pochybnost rozptýlit jmenováním odlišného kolizního opatrovníka nebo jiným způsobem (např. určením jiné úřední osoby vnitřním postupem orgánu sociálně-právní ochrany dětí).

16. Důvodem pro nyníjší kasační rozhodnutí Ústavního soudu je mimo již zmíněné nedostatky (v podstatě totožné jako v předchozím zrušeném rozhodnutí ve věci sp. zn. I. ÚS 1244/15) především nerespektování závazného právního názoru Ústavního soudu vyjádřeného v citovaném nálezu.

17. Ústavní soud se ve své předchozí judikatuře několikrát vyjádřil k závaznosti svých nálezů, která vyplývá z čl. 89 odst. 2 Ústavy, v němž se stanoví závaznost vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu pro všechny orgány a osoby.

18. Ústavní soud přitom trvá na právní závaznosti předchozího kasačního nálezu Ústavního soudu. V tomto směru odkazuje na vlastní judikaturu, zejména na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/06, IV. ÚS 301/05 (a na nálezy tam citované), III. ÚS 425/97 ze dne 2. 4. 1998 (N 42/10 SbNU 285), IV. ÚS 1642/11 ze dne 8. 11. 2011 (N 191/63 SbNU 219), Pl. ÚS 20/15 ze dne 19. 7. 2016 (N 127/82 SbNU 61), která se otázkou závaznosti nálezů Ústavního soudu velmi podrobně zabývá. Z uvedených nálezů vyplývá, že kasační závaznost nálezů Ústavního soudu je závazností takřka absolutní. Požadavky na reflektování kasačního nálezu v následném rozhodnutí obecného soudu jsou výrazně přísnější, než je tomu v případě „pouhé“ závaznosti precedenční. Zatímco v případě tzv. precedenční závaznosti nálezů Ústavního soudu existuje možnost, aby obecný soud (ne)reflektoval právní názory Ústavního soudu tím, že v dobré víře předešlé konkurující úvahy a započne s Ústavním soudem ústavněprávní dialog, kasační závaznost může být reflektována toliko bezpodmínečným respektováním nálezu Ústavního soudu, avšak pochopitelně toliko za nezměněného skutkového stavu [srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 467/98 ze dne 25. 2. 1999 (N 31/13 SbNU 221) či IV. ÚS 301/05]. V řízení následujícím po kasačním nálezu proto není prostor pro úvahy, zda je právní názor Ústavního soudu správný, fundovaný či úplný. Toto pravidlo neplatí z přesvědčení Ústavního soudu o své vlastní neomylnosti, nýbrž z nutnosti definitivně ukončit konkrétní spor a předejít nekonečnému soudnímu ping-pongu, který by neúměrně prodlužoval řízení, a tím porušoval právo účastníků na spravedlivý proces. Tento právní názor je

logickým vyjádřením samotného smyslu kasace v právním řádu (srov. nálezez sp. zn. III. ÚS 467/98) a je široce zastáván i v odborné literatuře (srov. např. Bobek, M. In Bobek, M., Kühn, Z. *Judikatura a právní argumentace*. Praha : Auditorium, 2013, str. 103 a násl.; či Filip, J. In *Kolektiv autorů. Ústava České republiky. Komentář*. Praha : Linde, 2010, str. 1236 a násl.).

19. Uvedené plně platí i pro projednávanou věc, kdy krajský soud za nezměněného stavu věci znovu rozhodl o odvolání stěžovatele stejným způsobem, který již byl Ústavním soudem shledán v předchozím nálezu jako ústavně rozporný. Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že pravidlo, podle něhož se proti nálezu Ústavního soudu nelze odvolat, má za následek, že nálezez Ústavního soudu představuje definitivní řešení ústavněprávních otázek v konkrétní věci, a proto musí být dotyčným soudem respektován, a to i bez ohledu na eventuální pochybnosti příslušného soudu. Krajský soud však v odůvodnění svého rozhodnutí právní závěry nálezu Ústavního soudu nijak nereflekoval a ani rozhodnutí Ústavního soudu nezmínil. Za dané situace Ústavnímu soudu nezbylo než napadené rozhodnutí zrušit.

20. Ústavní soud dodává, že nerespektování předchozího (citovaného) nálezu Ústavního soudu způsobuje, že se řízení před civilními soudy dále – a zcela zbytečně – prodlužuje. Napadeným rozhodnutím krajského soudu došlo i z tohoto důvodu k porušení základního práva stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny.

21. Vzhledem k tomu, že ze strany krajského soudu opět došlo k porušení základních práv stěžovatele, který se opakovaně musel obrátit na Ústavní soud, přistoupil Ústavní soud rovněž k aplikaci ustanovení § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu, podle něhož může v odůvodněných případech podle výsledků řízení usnesením uložit některému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, aby zcela nebo zčásti nahradil jinému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi jeho náklady řízení, a rozhodl o povinnosti Krajského soudu v Brně uhradit stěžovateli náklady řízení v jím vyčíslené výši 3 146 Kč.

22. Na základě výše uvedeného Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) a § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výrociích I, II a III nálezu uvedeno.

Č. 100

K odpovědnosti za škodu způsobenou neplatností smlouvy uzavřené v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách

I. Každé soukromoprávní jednání musí vycházet z principu prevence, popř. minimalizace škody. Každý proto musí postupovat náležitě obezřetně tak, aby svým jednáním nezavdal příčinu ke vzniku škody, a tím i možného sporu. Nebylo-li postaveno najisto, zda státní podnik je či není zadavatelem podle zákona o veřejných zakázkách, nebránila mu žádná okolnost, aby z opatrnosti postupoval v souladu s uvedeným zákonem; svou volbou postupovat mimo režim zákona o veřejných zakázkách vystavil své právní jednání riziku, že bude shledáno neplatným.

II. To, že státní podnik v důvěře ve sdělení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nepostupoval podle zákona o veřejných zakázkách, ačkoli podle něj postupovat měl, má relevanci mezi ním a tímto orgánem veřejné moci, resp. státem, nemůže se však projevit ve vztahu mezi státním podnikem a třetí osobou, v němž musí státní podnik nést následky toho, že byl ve své důvěře někým jiným zklamán. Zklamanoú důvěrou je třeba argumentovat tam, kde byla zklamána.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a Josefa Fialy – ze dne 20. června 2017 sp. zn. II. ÚS 2370/14 ve věci ústavní stížnosti VERONEX, a. s., se sídlem Rudolfovská 202/88, České Budějovice, zastoupené Mgr. Vladimírem Uhdem, advokátem, se sídlem Klimentská 1207/10, Praha 1 – Nové Město, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. března 2014 č. j. 23 Cdo 1458/2013-795 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 4. června 2012 č. j. 6 Cmo 314/2010-650, jež byly vydány v řízení o náhradu škody, za účasti Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Praze jako účastníků řízení a státního podniku Lesy České republiky, s. p., se sídlem Přemyslova 1106/19, Hradec Králové, zastoupených JUDr. Zuzanou Smítkovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Trojanova 2022/12, Praha 2 – Nové Město, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 21. března 2014 č. j. 23 Cdo 1458/2013-795 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 4. června 2012 č. j. 6 Cmo 314/2010-650 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. března 2014 č. j. 23 Cdo 1458/2013-795 a rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 4. června 2012 č. j. 6 Cmo 314/2010-650 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, a to pro porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy, jakož i čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Pro posouzení přípustnosti a důvodnosti ústavní stížnosti si Ústavní soud vyzádal spis vedený u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) pod sp. zn. 13 Cm 138/2009, z něhož se podává, že na základě žaloby podané právní předchůdkyní stěžovatelky, obchodní společností Jihočeské lesy, a. s., (dále jen „právní předchůdkyně stěžovatelky“) krajský soud mezitímním rozsudkem ze dne 30. 6. 2010 č. j. 13 Cm 138/2009-573 rozhodl tak, že žaloba na zaplacení částky 345 247 555 Kč je co do základu po právu a o výši nároku a nákladech řízení bude rozhodnuto v konečném rozhodnutí. Žalovaná částka představovala škodu, která měla vzniknout právní předchůdkyni stěžovatelky a několika obchodním společnostem podnikajícím v oblasti lesnictví (jež na právní předchůdkyni stěžovatelky smlouvami o postoupení pohledávek ze dne 7. 1. 2009 postoupily své pohledávky – dále jen „lesnické společnosti“) jednáním vedlejšího účastníka. Celková výše škody měla vzniknout tím, že vedlejší účastník měl s právní předchůdkyní stěžovatelky a s lesnickými společnostmi uzavřít rámcové smlouvy o komplexních lesních činnostech a navazující smlouvy o provádění pěstebních činností, o provádění těžebních činností a o prodeji dříví (dále jen „lesnické smlouvy“) na dobu 8 let, na základě nichž právní předchůdkyně stěžovatelky a lesnické společnosti měly provádět v lesnických smlouvách specifikované činnosti. Plnění mělo být započato dnem 1. 7. 2005 a mělo trvat 8 let, avšak koncem roku 2006 oznámil vedlejší účastník právní předchůdkyni stěžovatelky, jakož i lesnickým společnostem, že ukončuje plnění z uzavřených smluv. Právní předchůdkyně stěžovatelky

a lesnické společnosti však lesnickým smlouvám podřídily své hospodaření, investice, pracovní síly atd. a předčasným ukončením lesnických smluv jim vznikla škoda. Důvodem ukončení plnění z lesnických smluv bylo to, že vedlejší účastník nesprávně vyhodnotil, zda má při sjednávání lesnických smluv postupovat podle zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). K vyřešení této otázky si vedlejší účastník neformálně vyžádal stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též jen „ÚOHS“), který mu několikrát v rámci neformální korespondence sdělil, že dle poskytnutých informací vedlejší účastník není zadavatelem ve smyslu zákona o veřejných zakázkách. Koncem roku 2006 však ÚOHS své stanovisko přehodnotil a vedlejšímu účastníkovi sdělil, že je zadavatelem podle zákona o veřejných zakázkách. Při aplikaci § 90 zákona o veřejných zakázkách jsou smlouvy uzavřené mimo režim tohoto zákona absolutně neplatné, je-li subjekt vypisující výběrové řízení zadavatelem podle tohoto zákona. Krajský soud se v této souvislosti zabýval otázkou, zda je vedlejší účastník odpovědný za škodu, a přitom aplikoval ustanovení § 268 ve spojení s § 373 obchodního zákoníku. Krajský soud dospěl k závěru, že vedlejší účastník způsobil podle citovaných ustanovení obchodního zákoníku neplatnost právního úkonu, a je tudíž za škodu vzniklou právním předchůdkyním stěžovatelky odpovědný. Krajský soud vycházel z toho, že bylo pouze na uvážení vedlejšího účastníka, zda bude postupovat podle zákona o veřejných zakázkách či nikoliv, přičemž tento zákon nevylučuje, aby i jiné osoby než zadavatelé ve smyslu tohoto zákona svůj režim podrobily zákonu o veřejných zakázkách. Měl-li vedlejší účastník pochybnosti o tom, zda je zadavatelem podle zákona o veřejných zakázkách, měl v zájmu předcházení škodám vypsát výběrová řízení v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Chybný výklad zákona o veřejných zakázkách vedlejším účastníkem, stejně tak jako chybný výklad ÚOHS, není dle krajského soudu nepředvídatelnou a na vůli vedlejšího účastníka nezávislou překážkou podle § 374 odst. 1 obchodního zákoníku.

3. Rozsudek krajského soudu napadl vedlejší účastník odvoláním podaným k Vrchnímu soudu v Praze (dále jen „vrchní soud“), který ve věci rozhodl napadeným rozsudkem ze dne 4. 6. 2012 č. j. 6 Cmo 314/2010-650. Vrchní soud změnil rozsudek krajského soudu tak, že v rozsahu částky 343 229 562 Kč žalobu zamítl a v rozsahu částky 2 017 993 Kč rozsudek zrušil a vrátil soudu prvního stupně k dalšímu projednání. Vrchní soud dospěl k závěru, že nelze vedlejšímu účastníkovi přičítat způsobení neplatnosti lesnických smluv, a tedy ani případnou odpovědnost za škodu dle § 268 obchodního zákoníku, jelikož vedlejší účastník si několikrát ověřoval u ÚOHS, zda není zadavatelem podle zákona o veřejných zakázkách, přičemž ÚOHS jej opakovaně (s jednou výjimkou) ujišťoval o tom, že není

zadavatelem podle tohoto zákona. Vrchní soud rovněž poukázal na předchozí věc na obdobném skutkovém základu vedenou proti vedlejšímu účastníkovi, kterou řešil Nejvyšší soud pod sp. zn. 23 Cdo 3473/2009, kdy Nejvyšší soud argumentoval stejně jako nyní vrchní soud.

4. Právní předchůdkyně stěžovatelky napadla rozsudek vrchního soudu dovoláním podaným k Nejvyššímu soudu, který jej rozsudkem dle § 243b odst. 2 věty před středníkem občanského soudního řádu jako nedůvodně zamítl. Dovolací soud uzavřel, že § 268 obchodního zákoníku zakotvuje zvláštní typ předmluvní odpovědnosti obsahující v sobě určité prvky předpokládaného aktivního jednání odpovědné osoby, která neplatnost právního úkonu způsobila. Pro závěr o tom, zda smluvní strana neplatnost právního úkonu způsobila, jsou proto významné zejména okolnosti předmluvního jednání stran o uzavírání smlouvy, přípravy návrhu smlouvy nebo případně předmluvní povinnosti stran stanovené zákonem či dohodou stran. V projednávané věci, kdy vedlejší účastník svůj postup ohledně lesnických smluv konzultoval s ÚOHS, tedy nelze než konstatovat, že škodu nezpůsobil a není ani třeba posuzovat naplnění liberačního důvodu. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší soud i v obdobné věci vedené proti vedlejšímu účastníkovi pod sp. zn. 23 Cdo 3189/2012.

II. Argumentace stěžovatelky

5. Stěžovatelka namítá, že obecné soudy excesivně a nepředvídatelně vyložily § 268 obchodního zákoníku, čímž zároveň neumožnily ochranu legitimního očekávání stěžovatelky na odškodnění vzniklé škody. Tento výklad vedl k odnětí ochrany majetku právních předchůdců stěžovatelky. Stěžovatelka zdůrazňuje, že typickým znakem obchodněprávní odpovědnosti je její objektivní povaha (tedy odpovědnost bez ohledu na zavinění). Taková úprava odpovídá presumované profesionalitě smluvních stran obchodních závazkových vztahů. Objektivní povahu respektovala i dřívější judikatura Nejvyššího soudu. Objektivní povahy odpovědnosti se formálně Nejvyšší soud dovolával i v rozsudku sp. zn. 23 Cdo 3473/2009, jehož závěry potom převzal i v nyní napadeném rozsudku. Svým výkladem však vrchní soud i Nejvyšší soud takovou povahu obchodněprávních vztahů fakticky popřely, neboť tyto soudy kladly rozhodující význam pro posouzení odpovědnosti na to, že vedlejší účastník konzultoval svůj postup při uzavírání lesnických smluv s ÚOHS v rámci neformální komunikace. Dle obecných soudů proto nelze dospět k závěru, že vedlejší účastník způsobil neplatnost lesnických smluv podle § 268 obchodního zákoníku. Sdělení ÚOHS však mělo toliko vliv na subjektivní přesvědčení vedlejšího účastníka, že jedná v souladu s právními předpisy. Výsledkem úvah obecných soudů je subjektivizace objektivní odpovědnosti, což ukazuje i úvaha uvedená v usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 244/12 (dostupné na <http://nalus.>

usoud.cz), kterým byla jako zjevně neopodstatněná odmítnuta ústavní stížnost v obdobné věci proti vedlejšímu účastníkovi. Vycházejíc tedy z profesionality v obchodněprávních vztazích, stěžovatelka zdůrazňuje, že těžko lze hledat situaci, kdy by bylo více na místě profesionalitu předpokládat, než v obchodním vztahu s prakticky monopolistickým státním podnikem. Ve zmiňovaném usnesení Ústavního soudu, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost v obdobné věci vedené proti vedlejšímu účastníkovi, Ústavní soud přiznává problematičnost těchto závěrů, kdy vznikla škoda, ale fakticky není subjektu, od něhož by stěžovatelka mohla náhradu škody požadovat.

6. Stěžovatelka namítá, že státní orgány jako celek působily bez respektu k zákonnosti, což vedlo k porušení zásad demokratického právního státu. V dané věci je zřejmé, že soukromoprávní subjekty se bez své viny ocitly v situaci, kdy mohly bez sebemenšího vlivu na výsledek, ovšem s citelnými zásahy do své majetkové sféry, toliko sledovat nekoncepční a nezákonné postupy různých státních subjektů a orgánů. Kdyby všechny zainteresované veřejnoprávní subjekty postupovaly v souladu se zákonem a se zásadami dobré správy, k předmětnému sporu by vůbec nedošlo. Vedlejší účastník svou „vinu“ v dané věci (jakkoliv by však měla být tato při respektování objektivní odpovědnosti irelevantní) přenáší na ÚOHS, který postupoval přinejmenším nekonzistentně. Obecné soudy potom zabránily tomu, aby se stěžovatelka, sama bez vlivu na tyto události, domohla ochrany svých práv. Stěžovatelka v této souvislosti poukazuje na právní závěry Ústavního soudu uvedené v nálezech sp. zn. I. ÚS 2216/09 ze dne 31. 5. 2011 (N 103/61 SbNU 551) a sp. zn. II. ÚS 1759/07 ze dne 9. 1. 2008 (N 6/48 SbNU 49). Dle stěžovatelky nelze akceptovat, aby se jednotlivé složky státní moci alibisticky kryly údajným pochybením jiné složky s takovým výsledkem, který poškozuje soukromoprávní subjekt.

7. Stěžovatelka si je vědoma toho, že vedlejší účastník vstupoval jako státní podnik s právními předchůdci stěžovatelky do soukromoprávních vztahů. Připomíná, že sám Ústavní soud však dlouhodobě judikuje, že ani při svých soukromoprávních aktivitách nesmí státní složky rezignovat na legalitu svého postupu, neboť i v případech, kdy stát vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, který se řídí právními předpisy z oblasti soukromého práva, nelze jeho postavení bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce. Ani v takových vztazích stát nedisponuje skutečně autonomní vůlí. Jeho jednání se musí vždy řídit zákonem, i když zastupují stát z jeho pověření jiné subjekty. Při posuzování pozice státu v takových vztazích nelze proto cele abstrahovat od druhé dimenze státu, tj. té, v níž vykonává svou hlavní funkci, tedy státní moc [viz náleze ze dne 4. 3. 2004 sp. zn. III. ÚS 495/02 (N 33/32 SbNU 303)].

8. Stěžovatelka taktéž poznamenává, že ÚOHS vydal v roce 2013 konečné rozhodnutí o porušení veřejnoprávní povinnosti státního podniku

(vedlejšího účastníka) v předmětné věci. ÚOHS, vědom si vlastního podílu na postupu vedlejšího účastníka v projednávané věci, uložil vedlejšímu účastníkovi toliko symbolickou pokutu za spáchaný správní delikt. Ačkoliv tedy došlo k akceptaci pochybení vedlejšího účastníka v dané věci ve veřejnoprávní rovině, obecné soudy odmítly uznat přesah této odpovědnosti do roviny soukromoprávní v podobě odpovědnosti za způsobení neplatnosti právního úkonu ze strany vedlejšího účastníka. Ústavní soud v obdobné věci výše několikrát zmíněné, vedené proti vedlejšímu účastníkovi pod sp. zn. II. ÚS 244/12, sám dovozuje, že nelze axiomatically stavět rovníčko mezi odpovědností veřejnoprávní a soukromoprávní, a dle stěžovatelky je v tomto kontextu tedy třeba připomenout Ústavním soudem definovanou zásadu *in dubio pro mitius*, jakož i okolnost, že má-li být navenek zachován právní stát, nelze se, má-li dojít k vyloučení právní odpovědnosti vůči soukromoprávnímu subjektu, spokojit s nepřesvědčivým až svévolným odůvodněním takového postupu.

9. Stěžovatelka v neposlední řadě upozorňuje taktéž na překvapivost rozhodnutí a porušení zásady spravedlivého procesu. Vrchní soud zásadním způsobem změnil názírání na význam předběžných korespondenčních stanovisek ÚOHS, která krajský soud nepovažoval za relevantní. V takové situaci je z hlediska principu rovnosti nutné, aby druhá strana měla možnost na změněnou situaci procesně relevantním způsobem reagovat, což potvrzuje i dlouhodobá judikatura Ústavního soudu [např. nález sp. zn. I. ÚS 777/07 (N 134/50 SbNU 181)]. Nicméně právní předchůdkyni stěžovatelky v řízení před odvolacím soudem taková možnost dána nebyla a vadu nezhodil ani soud dovolací.

10. Stěžovatelka namítá, že v projednávané věci došlo k opomenutí určitých důkazů. Právní předchůdkyně stěžovatelky v řízení před odvolacím soudem namítala, že vedlejší účastník nemohl postupovat v dobré víře ve správnost stanoviska ÚOHS, když to byl právě vedlejší účastník, který nesprávný právní závěr ÚOHS zapříčinil. Vedlejší účastník totiž dle stěžovatelky ÚOHS předkládal pouze limitované informace, což následně vedlo k nesprávnému závěru ÚOHS o tom, že vedlejší účastník není zadavatelem ve smyslu zákona o veřejných zakázkách. ÚOHS totiž vedlejšímu účastníkovi později výslovně vytkl poskytnutí nedostatku informací v roce 2005, z čehož plyne, že ÚOHS nebyl schopen povahu zakázky řádně posoudit. K prokázání tohoto tvrzení bylo navrženo provedení důkazu rozhodnutím ÚOHS ze dne 23. 6. 2006 č. j. 2 R 039/06-Šp. 2 R 040/06-Šp. a rozhodnutím předsedy ÚOHS ze dne 25. 8. 2011 č. j. R 171-3/2007/VZ-12887/2011/310/JHr. Odvolací soud odmítl navržené důkazy provést s odůvodněním, že ÚOHS disponuje dostatečnými procesními možnostmi, aby si jako správní orgán obstaral dostatek informací významných pro rozhodnutí a dostatečně je prověřil, a to i v případě, že by právnická osoba, vůči níž je vedeno

správní řízení, nedostatečně spolupracovala. Takový závěr však nemůže obstát, neboť korespondenční stanoviska ÚOHS nebyla vydána v žádném správním řízení, což v řízení před odvolacím soudem žádá ze stran nezpochybnila. Navíc, bez ohledu na to, v jakém režimu byla stanoviska ÚOHS vydána, směřoval důkazní návrh ke zpochybnění dobré víry vedlejšího účastníka ve vztahu k těmto stanoviskům, s čímž se však odvolací soud argumentačně nevypořádal. Nutno podotknout, že tuto vadu neodstraní ani dovolací soud.

III. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení a replika stěžovatelky

11. Ústavní soud vyzval účastníky a vedlejšího účastníka řízení, aby se k ústavní stížnosti vyjádřili.

12. Vrchní soud uvedl, že jako soud odvolací při realizaci svého poslání rozhodovat o právech a právem chráněných zájmech osob fyzických i právnických, v souladu s ústavními zákony, zákony a jinými právními předpisy, včetně norem mezinárodních, v projednávaném případě postupoval s úctou a respektem vůči právům účastníků řízení.

13. Napadené rozhodnutí vrchního soudu se neodchyluje od rozhodovací praxe obecných soudů, když k opačnému postupu nebyly důvody. Vrchní soud se s náležitou pečlivostí zabýval, vedle otázek přezkoumávaných z úřední povinnosti, i jednotlivými argumenty účastníků řízení a snažil se jasně, stručně a srozumitelně vyložit, z jakého důvodu rozhodl o podaném odvolání způsobem uvedeným v napadeném rozsudku.

14. V daném případě za účelem co nejpřesnějšího ustálení skutkového stavu, z něhož se vycházelo při právním posuzování věci a při posouzení důvodnosti argumentace účastníků, provedl vlastní rozsáhlé dokazování (s. 5–7 napadeného rozsudku) a rozhodoval, s přihlédnutím k potřebě předvídatelnosti svého rozhodnutí, v souladu s rozhodovací praxí Nejvyššího soudu, jenž ani v této věci v rámci dovolacího řízení neshledal v právním posuzování věci vrchním soudem pochybení, a to ani v nyní vytýkaném rozsahu. O správnosti náhledu obecných soudů na danou složitou multidisciplinární problematiku svědčí bezprostředně následující rozhodnutí Ústavního soudu vydané formou usnesení pod sp. zn. II. ÚS 244/12 ze dne 5. 9. 2012. Vrchní soud se z uvedených důvodů neztotožňuje s argumentací stěžovatelky, podle níž bylo jeho rozhodnutí výsledkem jeho nesprávného a svévolného postupu, nerespektujícího procesní pravidla v rámci důkazního řízení.

15. Podstatná z pohledu vrchního soudu je skutečnost, že podle obsahu ústavní stížnosti není stěžovatelka zásadně spokojena s rozhodovací praxí ÚOHS, jenž podle jejího názoru nepřipustně zasahuje do soukromoprávních vztahů prostřednictvím svých autoritativních rozhodnutí, jež

významný hospodářský soutěžitel – vedlejší účastník – nemůže ponechat bez povšimnutí. Existenci a realitu státních zásahů do vztahů subjektů soukromého práva prostřednictvím uvedeného významného státního orgánu, dohlížejícího na férovost hospodářské soutěže, se snaží ve své rozhodovací praxi zohlednit i soudy všech stupňů, včetně vrchního soudu, neboť ani soudy nemohou přehlížet významnou ochrannou funkci uvedeného orgánu státu. Jestliže by ovšem tento orgán svým postupem způsobil podnikateli škodu, lze uvedené řešit podle zvláštní právní úpravy, nikoliv v rámci předmětného sporu, vzniklého v důsledku respektování rozhodnutí ÚOHS uvedeným státním podnikem. Rovněž z tohoto důvodu se vrchní soud nezotožňuje s argumentací stěžovatelky, podle níž jí způsobená tvrzená újma je v důsledku postupu soudů doposud protiústavně nevykonalná pro údajnou všeobecnou neodpovědnost jakéhokoli subjektu. Vrchní soud se z těchto důvodů nezotožňuje ani s argumentací stěžovatelky, podle níž bylo jeho rozhodnutí svévolné, excesivní, nepředvídatelné a překvapivé. Důvodem je podle vrchního soudu skutečnost, že rozhodnutí soudu respektovalo rozhodovací praxi vyprofilovanou v dané problematice.

16. Ze všech shora uvedených důvodů vrchní soud nadále zastává právní názory vyjádřené ve stěžovatelkou napadeném rozsudku, a z tohoto důvodu proto podle něj nejsou dány podmínky, za nichž by bylo možno vyhovět předmětné ústavní stížnosti.

17. Nejvyšší soud odkázal na svou argumentaci uvedenou v napadeném rozsudku a navrhuje, aby ústavní stížnost byla odmítnuta.

18. Vedlejší účastník se nejprve vyjádřil k argumentu stěžovatelky, že excesivní výklad § 268 obchodního zákoníku vedl k odnětí ochrany majetku její právní předchůdkyně. Vedlejší účastník poukazuje na jednotnou judikaturu Nejvyššího soudu a Ústavního soudu, která argumentaci stěžovatelky vyvrací. Konkrétně uvádí rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2011 č. j. 23 Cdo 3473/2009-344, v němž Nejvyšší soud rozhodoval ve skutkově takřka totožné věci a kdy dovolání zamítl. Vedlejší účastník rekapituluje právní závěry Nejvyššího soudu v této otázce, přičemž zdůrazňuje, že skutková podstata § 268 obchodního zákoníku předpokládá „způsobení“ neplatnosti právního úkonu odpovědnou osobou a pro případnou její liberci „vědomost“ poškozeného o neplatnosti právního úkonu. Jde o zvláštní typ předmluvní odpovědnosti obsahující v sobě prvky určitého předpokládaného aktivního jednání odpovědné osoby, která neplatnost právního úkonu „způsobila“. Pro závěr o tom, jestli smluvní strana neplatnost právního úkonu (zde smlouvy) způsobila, jsou významné zejména okolnosti předmluvního jednání stran o uzavírání smlouvě, přípravy návrhu smlouvy nebo případné předmluvní povinnosti stran stanovené zákonem či dohodou stran. K tomu vedlejší účastník dodává, že Nejvyšší soud zároveň v citovaném rozsudku dovodil, že skutečnost, že se vedlejší účastník řídil

pokyny ÚOHS, sice nepředstavuje liberační důvod podle § 268 obchodního zákoníku, vylučuje ovšem, že by žalovaný tímto svým jednáním způsobil neplatnost předmětných smluv podle tohoto ustanovení. Dále vedlejší účastník upozorňuje i na usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 9. 2012 sp. zn. II. ÚS 244/12, kterým Ústavní soud odmítl pro zjevnou neopodstatněnost ústavní stížnost směřující proti již zmiňovanému rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 3473/2009, čímž potvrdil správnost závěrů Nejvyššího soudu k předmětné otázce. Zde vedlejší účastník zdůrazňuje tezi Ústavního soudu, že není možno přisvědčit tvrzení, že dopustil-li se vedlejší účastník správního deliktu, způsobil tím i neplatnost předmětných smluv podle § 268 obchodního zákoníku. Obecné soudy sice byly ve věci projednáváné pod sp. zn. II. ÚS 244/12 dle § 135 občanského soudního řádu vázány rozhodnutími správních soudů, že vedlejší účastník spáchal správní delikt dle § 102 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách; to ale „automaticky“ neznamená, že by musely být vázány i v úsudku, že vedlejší účastník v důsledku spáchání správního deliktu rovněž „způsobil“ neplatnost předmětných smluv. Obecné soudy byly vázány jen výrokem o spáchání správního deliktu, nezávisle na tomto výroku – a nikoliv nutně kontradiktorně – tak mohly dospět k závěru, že vedlejší účastník neplatnost předmětných smluv nezpůsobil. K objektivnímu porušení zákona o veřejných zakázkách totiž mohlo dojít vedlejším účastníkem „nezaviněně“ ve smyslu Nejvyšším soudem zvoleného výkladu § 268 obchodního zákoníku a jeho klíčového pojmu „způsobil“. Vedlejší účastník k otázce výkladu § 268 obchodního zákoníku uzavírá, že uvedená rozhodnutí Nejvyššího soudu a Ústavního soudu jsou plně aplikovatelná na nyní projednávanou věc. Ústavní stížnost považuje za zjevně bezdůvodnou.

19. V dalším bodě svého vyjádření vedlejší účastník polemizuje s vyjádřením stěžovatelky v ústavní stížnosti, v níž stěžovatelka uvedla jednak to, že důsledkem právního posouzení dané věci obecnými soudy je i to, že jedna organizační složka státu, vedlejší účastník, se mohla dovolat nekonzistentního postupu jiného státního orgánu, konkrétně ÚOHS, vůči stěžovateli. Dále stěžovatelka v ústavní stížnosti uvedla, že nelze akceptovat, aby se jednotlivé složky státní moci alibisticky kryly údajným pochybením jiné složky s výsledkem, který poškozuje soukromoprávní subjekt. Obě tato tvrzení vedlejší účastník zpochybňuje, když konstatuje, že argumentace stěžovatelky je značně tendenční a na terminologické bázi nesprávná, neboť vedlejší účastník není ani organizační složkou státu, ani složkou státní moci, a tedy nemohlo dle názoru vedlejšího účastníka dojít k vzájemnému ovlivňování složek státní moci. Vedlejší účastník uvádí, že je státním podnikem, jehož postavení je upraveno zákonem č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, přičemž dle § 2 odst. 1 tohoto předpisu je státní organizací a právnickou osobou, jejímž prostřednictvím stát

vykonává svá vlastnická práva. Vedlejší účastník dále zdůrazňuje, že oblast organizačních složek státu upravuje odlišný právní předpis, a to zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, kde je v ustanovení § 3 odst. 1 uvedeno, které subjekty jsou organizačními složkami státu, přičemž státní podniky zde uvedeny nejsou. Organizační složky státu nejsou, na rozdíl od státních podniků, právními osobami.

20. Na závěr svého vyjádření vedlejší účastník zpochybňuje i tvrzení stěžovatelky uvedené v ústavní stížnosti, že napadená rozhodnutí představují překvapivá rozhodnutí a že došlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces. Odkazuje na již výše zmiňované usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 244/12, kdy Ústavní soud neshledal v postupu obecných soudů znaky interpretační svévole, a dovozuje, že napadené rozsudky nepředstavují překvapivá rozhodnutí. Vedlejší účastník dále odkazuje i na napadený rozsudek vrchního soudu, s nímž se ztotožňuje, a uvádí jeho závěry ohledně neprovedení stěžovatelkou navržených důkazů, které byly ostatně potvrzeny i nyní napadeným rozsudkem Nejvyššího soudu.

21. Vedlejší účastník v návaznosti na výše uvedené navrhuje, aby Ústavní soud usnesením rozhodl tak, že se ústavní stížnost pro zjevnou neopodstatněnost odmítá. Zároveň navrhuje, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení v plné výši, včetně daně z přidané hodnoty, za právní zastoupení advokátem v řízení o ústavní stížnosti.

22. Uvedená vyjádření účastníků řízení byla zaslána stěžovatelce k replice.

23. Stěžovatelka se ve své replice nejprve zaměřila na otázku výkladu § 268 obchodního zákoníku, přičemž uvedla, že odpovědnost za škodu způsobenou neplatností právního úkonu podle tohoto ustanovení je odpovědností objektivní. Objektivní charakter této odpovědnosti je dán intenzivním zájmem zajistit touto formou přísné odpovědnosti účinnější právní ochranu poškozených. Tento základní princip ostatně potvrzuje i Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 23 Cdo 3473/2009, kterého se dovolává vedlejší účastník ve snaze popřít argumentaci stěžovatelky. Odpovědnost dle § 268 obchodního zákoníku tedy není pojmově závislá na jednání škůdce, naopak jde o odpovědnost na takovém jednání nezávislou, neboť jde o odpovědnost za výsledek. Jakýkoliv subjektivní vztah toho, kdo způsobil neplatnost právního úkonu, k této neplatnosti je zcela irelevantní. Bez ohledu na to, jaký je důvod neplatnosti, je nutno zkoumat, která ze stran právního úkonu neplatnost vyvolala, na čí straně tento důvod je, a to vždy bez ohledu na zavinění (viz Pelikánová, I. Komentář k obchodnímu zákoníku. 3. díl. A. Novelizace z. č. 142/1996 Sb. B. § 261–408. Praha : Linde, 1996, s. 485). Tvrdí-li Nejvyšší soud a vedlejší účastník, že pouhé sdělení orgánu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek (ÚOHS) samo o sobě vylučuje

způsobení neplatnosti právního úkonu, jde o popření konceptu objektivní odpovědnosti. Jelikož jde o odpovědnost za výsledek, nehraje zde ujištění jakéhokoliv odpovědného orgánu státní moci žádnou roli. Vedlejší účastník tak, jinými slovy, pouze vyvrací odkazem na sdělení ÚOHS své zavinění, nikoliv svou odpovědnost za výsledek, a tím i způsobení neplatnosti právního úkonu dle § 268 obchodního zákoníku. Tento postup by poté v praxi vedl k odmítnutí vzniku objektivní odpovědnosti subjektu jen z důvodů respektování sdělení orgánu dohledu škůdcem, ačkoliv předmětný škůdce (vedlejší účastník) zcela evidentně porušoval tehdy platné právo. To by bylo odůvodnitelné pouze za předpokladu, kdy by toto „rádné“ předmluvní chování bylo zákonem kvalifikováno jako liberační důvod, což však není. Argumentace Nejvyššího soudu a vedlejšího účastníka vede k odmítnutí odpovědnosti subjektu objektivně porušujícího obecně závazný právní předpis a subjekt, který utrpěl z takového jednání škodu, je nucen nést škodu v plném rozsahu bez možnosti se domoci její náhrady od kohokoliv. Jestliže se každý veřejný zadavatel při zjištění, že jeho postup je v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách, bude moci úspěšně zaštitovat konzultacemi s příslušným orgánem dohledu ve vztazích s dodavateli a uchazeči o veřejnou zakázku, pak nebude možné postihnout jakékoliv protiprávní jednání, kterým tento veřejný zadavatel způsobí třetí osobě škodu. To však rozhodně nebylo snahou právní úpravy veřejných zakázek, kde je naopak kladen důraz na transparentnost při nakládání s veřejnými prostředky. Vedlejší účastník byl, jakožto iniciátor a organizátor celého výběrového řízení na uzavření lesnických smluv, hybatelem celého procesu, aniž by připouštěl jakékoliv možné námitky k zadání výběrového řízení, je to tudíž on, kdo nese odpovědnost za neplatnost lesnických smluv. Stěžovatelka neměla šanci uplatnit jakoukoliv námitku či připomínku k onomu řízení a byla postavena před rozhodnutí akceptovat podmínky nastavené vedlejším účastníkem, nebo je odmítnout a tím i přenechat svou tržní pozici konkurenci, což by mělo vážný vliv na její ekonomickou činnost. Vedlejší účastník se proto nemůže zříkat své zákonné odpovědnosti a přesouvat jí způsobenou škodu na stěžovatelku.

24. Stěžovatelka dále uvádí, že samotné odvolávání se na sdělení orgánu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek je navíc nedůvodné i za předpokladu, že by odpovědnost vedlejšího účastníka podle § 268 obchodního zákoníku závisela na stanoviscích ÚOHS (bez ohledu na to však stěžovatelka i nadále trvá na tom, že pojem „způsobit“ dle uvedeného ustanovení je třeba chápat ve smyslu kauzality a povaha stanovisek ÚOHS tak nemá na objektivní odpovědnost vedlejšího účastníka vliv). Předmětná stanoviska vedlejšího účastníka totiž žádným způsobem nevázala a v době zahájení kroků směřujících ke kontraktaci lesnických smluv ani neexistovala. Jak uvedl Krajský soud v Brně ve svém rozhodnutí č. j. 62 Af

32/2010-286 ze dne 3. 6. 2010, kroky směřující ke kontraktaci lesnických smluv byly zahájeny dříve, než bylo vydáno první stanovisko ÚOHS, jehož se vedlejší účastník dovolává. Po vydání tohoto stanoviska byly tyto kroky pouze dokončeny uzavřením lesnických smluv. Vedlejší účastník tak počal uskutečňovat kroky směřující k uzavření lesnických smluv mimo režim zákona o veřejných zakázkách, aniž by se opíral o jakoukoliv (byť alespoň nezávaznou) interpretaci ÚOHS. Tento fakt je přitom pro rozhodnutí v předmětné věci klíčový, neboť vedlejší účastník podnikal aktivní kroky k realizaci výběrového řízení mimo režim zákona o veřejných zakázkách přes absenci jakéhokoliv sdělení ze strany ÚOHS, že tento postup je oprávněný. Základní premisa, na níž stojí ústavní stížností napadená rozhodnutí (totiž že vedlejší účastník neplatnost lesnických smluv „nezpůsobil“, protože spoléhal na sdělení orgánu dohledu), proto nebyla naplněna. Vedlejší účastník je tudíž za neplatnost lesnických smluv objektivně odpovědný podle § 268 obchodního zákoníku. V době uzavření lesnických smluv mezi vedlejším účastníkem a stěžovatelkou byl dle výše uvedeného rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze strany ÚOHS vydán jediný dokument, podle něhož pro uzavírání lesnických smluv není nutné postupovat dle zákona o veřejných zakázkách (stanovisko ÚOHS č. j. VZ/P16/05-151/607/05-MO ze dne 7. 2. 2005), toto stanovisko však nemůže být považováno za ustálený a dlouhodobý výklad, z něhož by vedlejší účastník mohl nabyt důvěry v právo, v níž by neměl být napříště zklamán. Krajský soud v Brně navíc ve výše uvedeném rozhodnutí zdůraznil, že názor potvrzující, že na vedlejšího účastníka se nevztahuje působnost zákona o veřejných zakázkách, nebyl ani později obsažen ve správním aktu, jenž by byl přezkoumatelným cestou řádných či mimořádných opravných prostředků před správními orgány nebo ve správním soudnictví. Nikdy proto nebyl vydán žádný akt, jenž by byl schopen založit ustálenou výkladovou praxi, že vedlejší účastník nespadá do režimu zákona o veřejných zakázkách. Stěžovatelka dále zdůrazňuje, že při vydávání svých nezávazných stanovisek (mimo rámec správního řízení) vycházel ÚOHS z nesprávných a neúplných podkladů poskytnutých ve zlé víře vedlejším účastníkem (např. rozklad předsedy ÚOHS č. j. 2R 039/06-Šp, 2R 040/06-Šp ze dne 23. 6. 2006), přičemž tyto podklady jsou podle napadeného rozhodnutí Nejvyššího soudu klíčové pro posouzení „způsobení“ neplatnosti právního úkonu, a tím i odpovědnosti dle § 268 obchodního zákoníku. Provedení stěžovatelkou navržených důkazů v podobě rozhodnutí předsedy ÚOHS je tedy klíčové pro správné rozhodnutí ve věci (a prokázání, že právě vedlejší účastník způsobil nesprávnost původního závěru ÚOHS). Dostatečné informace pro vydání správného rozhodnutí nezískal ÚOHS ani na základě setkání se zástupci vedlejšího účastníka (viz např. rozklad předsedy ÚOHS č. j. R159/2007/02-23800/2007/310-KK ze dne 17. 12. 2007). Tato stanoviska přitom nebyla vydána

ve správním řízení, proto je bezpředmětná argumentace vedlejšího účastníka kompetencemi ÚOHS k zajištění spolupráce vedlejšího účastníka.

25. Stěžovatelka dále v návaznosti na vyjádření vedlejšího účastníka konstatuje, že aplikace liberačního důvodu dle § 268 obchodního zákoníku není možná. Obchodní zákoník upravuje v § 268 jediný liberační důvod, kterým je fakt, že poškozený o předmětné neplatnosti právního úkonu věděl. Vedlejší účastník ve svém vyjádření s odkazem na usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 244/12 uvádí, že i kdyby způsobil neplatnost lesnických smluv dle § 268 obchodního zákoníku, „bylo by současně nutno konstatovat, že je zde dán tímto ustanovením předvídaný liberační důvod, jelikož by se uplatnila presumpce, že o porušení zákona musela vědět i stěžovatelka, protože ani ji by tím pádem neznalost zákona omlouvat nemohla“. Stěžovatelka v této souvislosti uvádí, že Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 23 Cdo 3473/2009, které přitom vedlejší účastník ve svém vyjádření sám cituje, uvádí: „Liberační důvod pro zproštění odpovědnosti osoby, která způsobila neplatnost právního úkonu, je přitom podle ustanovení § 268 obchodního zákoníku založen na tom, že poškozený (osoba, již byl právní úkon určen) o neplatnosti právního úkonu věděl, tj. rozhodující je skutečná (faktická) vědomost poškozeného o neplatnosti právního úkonu (nikoliv zda měl, mohl či musel vědět). Vědomost poškozeného o neplatnosti právního úkonu nelze proto dovozovat z toho, co by „průměrný“ podnikatel za daných okolností vědět mohl, měl či musel, popř. vykládat jako pouhé podezření či předpoklad, že důvod neplatnosti nastal, ale ani jako utvoření právního závěru poškozeného o tom, že právní úkon, který mu byl určen, je neplatný.“ Kdyby se nadepsaný soud přiklonil v této otázce k argumentaci vedlejšího účastníka, došlo by k absurdní situaci, že by stěžovatelka měla „automaticky“ předvídat každé porušení práva vedlejším účastníkem vedoucím k neplatnosti lesnických smluv. Tím by došlo k vyprázdňení veškerého obsahu objektivní odpovědnosti toho, kdo způsobil neplatnost právního úkonu, jak byla koncipována dle § 268 obchodního zákoníku.

26. Stěžovatelka dále uvádí, že nerespektováním zákonitosti došlo k porušení zásad demokratického právního státu. V souvislosti s tvrzením stěžovatelky, že její právní předchůdci se bez viny ocitli v situaci, kdy vlivem nekonceptních a nezákonných postupů různých státních subjektů a orgánů mohli jen sledovat citelné zásahy do své majetkové sféry, vedlejší účastník pouze formalisticky tvrdí, že není organizační složkou státu. Stěžovatelka uvádí, že vedlejší účastník vykonává vedle své komerční a nekomerční činnosti i jiné činnosti ve veřejném zájmu, které je třeba považovat za veřejnou službu, kterou by jinak vykonával stát (zajištění optimálního plnění všech funkcí lesů, výkon ochranné služby v lesích atd.). Touto činností přitom uspokojuje potřeby veřejného zájmu, což potvrdil několikrát i ÚOHS. Tato činnost tak nepochybně přesahuje rámec běžného

podnikání. Podle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, je státní podnik státní organizací a právnickou osobou, jejímž prostřednictvím vykonává stát svá vlastnická práva, přičemž zakladatelem vedlejšího účastníka je Ministerstvo zemědělství. Z výše uvedeného tak vyplývá, že stát pověřil výkonem své moci v určité oblasti (lesnictví) právě vedlejšího účastníka. Vedlejší účastník se tak podle názoru stěžovatelky nemůže schovávat pod svou právní formu, odmítat ilegality svého právního postupu a odhlížet od dimenze, dle níž vykonává státní moc. Stěžovatelka opětovně odkazuje na nálezh Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 495/02, který výše uvedený závěr potvrdil v souvislosti s jednáním Pozemkového fondu České republiky, tj. entity nesoucí znaky jak státní, tak nestátní instituce, která přes návaznost na státní moc vlastní majetek a podniká (tj. stejně jako vedlejší účastník). Podobně viz rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3725/2007.

27. Dále se stěžovatelka vyjadřuje taktéž k otázce tzv. překvapivosti rozhodnutí a porušení jejího práva na spravedlivý proces. Vedlejší účastník ve svém vyjádření neuvádí žádná tvrzení, která by vyvracela fakt, že stěžovatelka neměla možnost adekvátně reagovat na změněnou procesní situaci v podobě nazírání na význam předběžných stanovisek ÚOHS odvolacím soudem. V této souvislosti proto stěžovatelka odkazuje na svá tvrzení v ústavní stížnosti. Stěžovatelka zdůrazňuje, že samotná překvapivost rozhodnutí vyplývá z nesprávného výkladu § 268 obchodního zákoníku, který popírá základní principy fungování objektivní odpovědnosti. S tímto nesprávným výkladem je přitom spojeno porušení stěžovatelčina práva na spravedlivý proces v podobě opomenutí některých důkazů. Nezávazný charakter stanovisek ÚOHS, kterých se vedlejší účastník dovolává, je klíčový pro posouzení jeho odpovědnosti za neplatnost lesnických smluv. Argument vedlejšího účastníka, že ÚOHS si jako správní orgán měl obstarat dostatek informací pro své rozhodnutí a prověřit je, stěžovatelka vyvrací již v ústavní stížnosti. Pro úplnost opakuje, že problematiska stanoviska ÚOHS nebyla vydána ve správním řízení, a tudíž ÚOHS nedisponoval žádnými právními nástroji k dosažení náležité spolupráce vedlejšího účastníka.

28. Na závěr repliky stěžovatelka poukazuje na judikaturu Ústavního soudu (usnesení sp. zn. III. ÚS 2008/15 ze dne 22. 3. 2016; dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) týkající se tzv. soudem opomenutých důkazů. Výše popsaným opomenutím (viz body 10 a 27) došlo dle názoru stěžovatelky k porušení jejího práva podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

29. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, jež byla účastnicí řízení, v němž byla vydána napadená

rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

30. Ústavní soud konstatuje, že jako orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) není součástí soustavy soudů (srov. čl. 83, 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu právo dozoru nad rozhodovací činností soudů; k takovému dozoru či kontrole je Ústavní soud oprávněn pouze za situace, kdy obecné soudy svými rozhodnutími zasahují do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce a nerespektují hodnotový základ právního řádu daný zejména ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky. Proto Ústavní soud napadená soudní rozhodnutí přezkoumal toliko z pohledu porušení ústavně zaručených základních práv a svobod, jak je stěžovatelkou namítáno v ústavní stížnosti, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

31. Vedlejší účastník uzavřel s právní předchůdkyní stěžovatelky lesnické smlouvy, a to v režimu obchodního zákoníku, avšak mimo právní rámec zákona o veřejných zakázkách, byť sám měl pochybnosti, zda není zadavatelem podle uvedeného zákona. O jeho pochybnostech svědčí jeho postup spočívající v neformálních konzultacích s ÚOHS. Vedlejší účastník se nakonec rozhodl postupovat mimo režim zákona o veřejných zakázkách, přičemž po uzavření předmětných smluv se stěžovatelkou vyšlo najevo, že lesnické smlouvy jsou absolutně neplatné, neboť vedlejší účastník je skutečně zadavatelem podle zákona o veřejných zakázkách. V důsledku neplatnosti lesnických smluv údajně měla vzniknout stěžovatelce škoda, přičemž otázka její skutečné existence, resp. její případné výše není předmětem tohoto řízení, když krajským soudem bylo rozhodováno mezitím ním rozsudkem toliko o tom, zda je žaloba po právu co do základu.

32. Dle § 268 obchodního zákoníku v rozhodném období platilo: „Kdo způsobí neplatnost právního úkonu, je povinen nahradit škodu osobě, které byl právní úkon určen, ledaže tato osoba o neplatnosti právního úkonu věděla.“ Vrchní soud a Nejvyšší soud v napadených rozhodnutích dospěly k závěru, že vedlejší účastník neplatnost lesnických smluv nezpůsobil. Nejvyšší soud to pak v napadeném rozsudku shrnul do závěru publikovaného i v podobě tzv. právní věty, podle kterého „za situace, kdy Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, jako orgán dohledu nad zadáváním veřejných zakázek, veřejnému zadavateli (pozn. zde vedlejšímu účastníkovi) sdělil, že při uzavírání smluv na dodávky komplexních lesnických činností nemá postupovat podle zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách,

a veřejný zadavatel proto podle citovaného zákona nepostupoval, ač postupovat měl, nelze dospět k závěru, že způsobil neplatnost smluv uzavřených postupem nesouladným se zákonem č. 40/2004 Sb. a že druhé smluvní straně podle ustanovení § 268 obchodního zákoníku odpovídá za škodu“.

33. Tento závěr akcentuje princip právní jistoty vedlejšího účastníka a byl by opodstatněný ve vertikálních vztazích. V dané věci jde však o vztah horizontální mezi vedlejším účastníkem a stěžovatelkou. Vstřícnost vůči vedlejšímu účastníkovi se v konečném důsledku projeví nepříznivě v právní sféře druhého účastníka horizontálního vztahu (zde stěžovatelky).

34. Ústavní soud předesílá, že jednou ze základních premis, z nichž musí vycházet každé soukromoprávní jednání, je princip prevence, popř. minimalizace škody. Každý tedy musí postupovat při uzavírání smluv náležitě obezřetně tak, aby svým jednáním nezavdal příčinu ke vzniku škody, a tím i možného sporu. Ze skutkového stavu tak, jak byl zjištěn krajským soudem a vrchním soudem, vyplývá, že vedlejší účastník v souladu s principem prevence škod nepostupoval. Nutno zdůraznit, že vedlejšímu účastníkovi nebránila žádná okolnost, aby z opatrnosti postupoval v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, neboť i subjekty, jež nejsou zadavateli podle tohoto zákona, mohou v jeho režimu zakázky zadávat. Tento závěr sice nevyplývá explicitně z tehdy účinného znění zákona, avšak je v daném kontextu zcela logický, neboť jde o proceduru, která je transparentní, a tedy žádoucí a která byla zcela jasně zvažována. Šlo tedy o reálnou variantu postupu. Vedlejší účastník tedy, byť objektivně mohl, jednal v rámci režimu méně přísném za současného vědomí toho, že svým jednáním může způsobit absolutní neplatnost lesnických smluv při aplikaci § 90 zákona o veřejných zakázkách. Vedlejší účastník svou volbou vystavil předmětné právní jednání riziku, že bude posléze shledáno neplatným. Ujistění vedlejšího účastníka ze strany ÚOHS mohou být relevantní v otázce, jak předvídatelné a jak vysoké toto riziko bylo. Závěr vrchního soudu a Nejvyššího soudu v napadených rozhodnutích nicméně vede k tomu, že vedlejší účastník toto riziko podstoupil na úkor někoho jiného, zde stěžovatelky. Ta však o otázce, zda budou lesnické smlouvy uzavřeny v rámci, anebo mimo rámec zákona o veřejných zakázkách, nerozhodovala a z dosavadního dokazování je zjevné, že stěžovatelka nebyla tím, kdo neplatnost lesnických smluv ve smyslu § 268 obchodního zákoníku způsobil (nakolik by mohl být naplněn liberační důvod uvedený v § 268 větě první *in fine* obchodního zákoníku nebylo v napadených rozhodnutích řešeno).

35. Ve svém důsledku soudy v napadených rozhodnutích postavily stěžovatelku do situace, která nenabízí z jejího pohledu smysluplné řešení. Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 2216/09 v bodě 24 zdůraznil, že „pro Ústavní soud je z ústavněprávních hledisek stěžejí akceptovatelný přístup obecných soudů, které svými rozhodnutími ponechaly stěžovatelky zcela

bez možnosti domáhat se účinné ochrany svých majetkových práv, ačkoliv škody (povinnost vydat pozemky oprávněným osobám) vzniklé v příčinné souvislosti s tím, že tyto skutečnosti mocensky aprobované státem v předchozích aktech byly od počátku nesprávné (absolutní neplatnost převodu majetku pro rozpor se zákonem), jim svým se zákonem rozporným jednáním způsobil, bez jejich vlastního přičinění, právě stát“.

36. Zde vzniklý důvod neplatnosti lesnických smluv přitom obecné soudy v napadených rozhodnutích postavily naroveň situaci, kdy neplatnost právního úkonu vznikla z důvodů, které stály mimo sféru vlivu vedlejšího účastníka. V předmětné věci tomu tak však nebylo – byl to právě vedlejší účastník, který byl vystaven riziku neplatnosti lesnických smluv, pokud budou uzavřeny mimo rámec zákona o veřejných zakázkách, a přesto se je rozhodl v režimu mimo rámec tohoto zákona uzavřít. Byl to tedy právě vedlejší účastník, kdo neplatnost těchto smluv způsobil. Tento závěr podporuje i doktrína *the cheapest cost avoider*, dle níž je spravedlivé, aby škodu nesl ten účastník, který mohl škodlivému následku nejnáze zabránit.

37. To, že tak vedlejší účastník učinil v důvěře ve sdělení ÚOHS, má nepochybně relevanci mezi ním a tímto orgánem veřejné moci, resp. státem, nemůže se však projevit ve vztahu mezi vedlejším účastníkem a stěžovatelkou. Z dosavadního průběhu řízení vyplývá, že tato sdělení ÚOHS se posléze ukázala jako nesprávná a zklamala důvěru vedlejšího účastníka. Toto zklamání je však potřeba řešit tam, kde vzniklo. Ve vztahu mezi vedlejším účastníkem a stěžovatelkou musí vedlejší účastník nést následky toho, že byl ve své důvěře někým jiným zklamán. Tento závěr odpovídá doktríně, že zklamanou důvěrou je třeba argumentovat tam, kde byla zklamána, aprobované Ústavním soudem např. v otázce dobré víry třetí osoby nabývající vlastnické právo od nevlastníka. Předmětná stanoviska ÚOHS, která se posléze ukázala jako nesprávná, mohou mít pro vedlejšího účastníka svoji relevanci v jiném řízení a v takovém jiném řízení může hrát roli i okolnost (kterou tvrdí stěžovatelka, a která doposud nebyla prokázána), že při vydávání svých stanovisek vycházel ÚOHS, dle tvrzení stěžovatelky uvedených v její replice k vyjádření vedlejšího účastníka, z nesprávných a neúplných podkladů poskytnutých ve zlé víře vedlejším účastníkem, k čemuž stěžovatelka jako důkaz uvádí např. rozklad předsedy ÚOHS č. j. 2R 039/06-Šp, 2R 040/06-Šp ze dne 23. 6. 2006.

38. V tomto kontextu je tedy nutno přisvědčit stěžovatelčině námitce, v níž uvádí, že vedlejší účastník svým jednáním způsobil neplatnost lesnických smluv podle § 268 obchodního zákoníku, neboť aby bylo možno vyústění předmětného sporu mezi stěžovatelkou a vedlejším účastníkem považovat za ústavně konformní, je nutné, aby interpretace tohoto ustanovení obchodního zákoníku vycházela z výše zmíněného principu minimalizace škod (viz bod 34). Ostatně, jak uvádí stěžovatelka, ustanovení § 268

obchodního zákoníku zakotvuje objektivní charakter odpovědnosti za způsobenou škodu a text zákona je třeba vykládat ve smyslu kauzality, nikoliv ve smyslu zkoumání subjektivní stránky odpovědnosti, tedy zavinění, které je v případě objektivní odpovědnosti zcela nepodstatné. Jakýkoliv subjektivní vztah toho, kdo způsobil neplatnost právního úkonu, k této neplatnosti je zcela irelevantní. Bez ohledu na to, jaký je důvod neplatnosti, je nutno zkoumat, která ze stran právního úkonu neplatnost vyvolala, na čí straně tento důvod je, a to vždy bez ohledu na zavinění. Jinak řečeno, je nutno zkoumat, která z kontraktačních stran neplatnost úkonu způsobila, aby mohla být vyvozena právní odpovědnost. Koncepce objektivní odpovědnosti v obchodněprávních vztazích navíc plně odpovídá profesionalitě vztahů uzavíraných v režimu obchodního zákoníku. V předmětném sporu je tedy zjevné, že důvod neplatnosti právního úkonu spočíval na straně vedlejšího účastníka, který nerespektoval princip minimalizace škod, a musí tedy čelit nepříznivým následkům svého jednání a odpovídat za škodu tímto jednáním případně způsobenou. Jestliže obecné soudy v napadených rozsudcích fakticky přenesly nepříznivé následky jednání vedlejšího účastníka na stěžovatelku, přičemž na základě této chybné teze jí neposkytly soudní ochranu, zasáhly do jejího práva na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny.

39. Ústavní soud na základě výše uvedeného uzavírá, že jestliže tvrděná škoda vznikla, stalo se tak v důsledku porušení povinnosti vedlejšího účastníka uzavírat smlouvy zákonem předepsaným postupem, přičemž bude věcí dalšího řízení před obecnými soudy, zda došlo k zásahu do vlastnického práva stěžovatelky, popřípadě do jejího legitimního očekávání na plnění ze smluv.

40. Na základě všech výše uvedených důvodů Ústavní soud shledal ústavní stížnost důvodnou, podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jí vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená rozhodnutí zrušil.

Č. 101

K otázce veřejných institucí povinných poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím

I. Rozhodnutí soudu, kterým byla fyzické nebo právnické osobě uložena povinnost rozhodnout ve věci žádosti o poskytnutí informace (nebo kterým jí byla tato věc vrácena k dalšímu řízení) z důvodu, že bylo shledáno její postavení coby povinného subjektu podle § 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, se dotýká – pokud jde o samotnou existenci této povinnosti – jejich základních práv a svobod.

II. Ústavní stížnost fyzické nebo právnické osoby proti rozsudku Nejvyššího správního soudu, kterým byl potvrzen rozsudek správního soudu, jímž jí byla uložena povinnost rozhodnout jako povinný subjekt ve věci žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, je přípustná (§ 75 odst. 1 *a contrario* zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

III. Rozšířením výčtu povinných subjektů podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, o veřejnou instituci byl tento zákon doplněn o neurčitý pojem, jehož smyslem je umožnit, aby se povinnost poskytovat informace vztahovala na co nejširší okruh veřejnoprávních subjektů, a to bez ohledu na jejich právní formu nebo to, zda je jimi vykonávána veřejná správa vrchnostenským nebo nevvrchnostenským způsobem. Samotnou povinnost těchto subjektů poskytovat informace lze ostatně vyvodit již z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod. Tento pojem naopak nelze vztáhnout na subjekty soukromého práva. Je totiž natolik neurčitý, že žádný z těchto subjektů nemůže ze zákona o svobodném přístupu k informacím zjistit, zda má postavení povinného subjektu. Přiznání postavení veřejné instituce některé z osob soukromého práva by tak znamenalo uložení povinnosti v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a Jana Musíla – ze dne 20. června 2017 sp. zn. IV. ÚS 1146/16 ve věci ústavní stížnosti ČEZ, a. s., IČO 45274649, se sídlem Praha 4, Duhová 1444/2, zastoupené Mgr. Radkem Pokorným, advokátem, se sídlem Praha 1, Klimentská 1216/46, proti

rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016 č. j. 2 As 155/2015-84 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. dubna 2015 č. j. 7 A 251/2011-125, jimiž byla zrušena stěžovatelčina rozhodnutí o neposkytnutí informací a byla zamítnuta stěžovatelčina kasační stížnost, spojené s návrhem na zrušení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „a veřejné instituce“, za účasti Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a spolku Spolek V havarijní zóně JE Temelín, z. s., IČO 26529084, se sídlem Bechyně, Písecká 372, zastoupeného JUDr. Martinem Šípem, advokátem, se sídlem Tábor, Týršova 521, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016 č. j. 2 As 155/2015-84 a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 1. dubna 2015 č. j. 7 A 251/2011-125 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1, její základní právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 a základní právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016 č. j. 2 As 155/2015-84 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. dubna 2015 č. j. 7 A 251/2011-125 se ruší.

III. Návrh na zrušení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „a veřejné instituce“ se odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 11. dubna 2016 a doplněna podáním ze dne 23. května 2016, se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí z důvodu tvrzeného porušení jejich základních práv podle čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 1, čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 3, čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i v odpovídajících článků některých mezinárodních smluv. Dále navrhla, aby Ústavní soud odložil vykonatelnost napadených rozhodnutí a následně přerušil řízení o ústavní stížnosti a předložil věc Soudnímu dvoru Evropské unie k rozhodnutí o předběžné otázce. Současně měl rozhodnout o zrušení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „a veřejné instituce“.

II. Shrnutí řízení před obecnými soudy

2. Stěžovatelka je akciovou společností, která podniká v oblasti výroby a rozvodu elektřiny a tepla. Jejím nejvýznamnějším akcionářem je Česká republika, jejíž podíl na základním kapitálu činil k poslednímu dni let 2015 a 2016 69,78 % a podíl na hlasovacích právech 70,27 %.

3. Podáním ze dne 12. července 2006 požádal vedlejší účastník stěžovatelku podle § 17 odst. 1 písm. k) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, o poskytnutí

- komplexní technické a technologické dokumentace vsázek paliva používaného od začátku provozu obou bloků (tzv. pasporty paliva), a
- analýzy vhodnosti paliva VVANTAGE - 6 společnosti Westinghouse pro reaktor VVER 1000 na jaderné elektrárně Temelín.

4. Sdělením ředitele OJ Temelín ze dne 7. září 2006 č. j. 3559021/2006 nebyly předmětné informace poskytnuty s ohledem na ochranu obchodního tajemství stěžovatelky. Mělo jít o dokumenty obsahující skutečnosti obchodní, výrobní a technické povahy související s podnikem, jež v příslušných obchodních kruzích nejsou běžně dostupné. Jejich poskytnutí by vedlo nejen k porušení § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ale také příslušných ustanovení uzavřeného kontraktu na dodávku jaderného paliva se společností Westinghouse.

5. Dne 28. září 2006 podal vedlejší účastník proti uvedenému sdělení odvolání, v němž odkázal na zákon o svobodném přístupu k informacím. Protože stěžovatelka o něm odmítla rozhodnout, vedlejší účastník se proti jejímu postupu bránil žalobou, na jejímž základě jí měla být uložena povinnost vydat rozhodnutí. Městský soud v Praze (dále též jen „městský soud“) tuto žalobu původně odmítl usnesením ze dne 7. dubna 2009 č. j. 8 Ca 310/2007-56, neboť dospěl k závěru, že stěžovatelka jakožto subjekt soukromého práva není povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. S tímto právním názorem se ale neztotožnil Nejvyšší správní soud, jenž jeho usnesení zrušil rozsudkem ze dne 6. října 2009 č. j. 2 Ans 4/2009-93 (publ. pod č. 1972/2010 Sb. NSS). Ve věci proto znovu rozhodl Městský soud v Praze, jenž tentokrát žalobu vedlejšího účastníka zamítl. Jak vyplývá z jeho rozsudku ze dne 26. ledna 2010 č. j. 8 Ca 310/2007-108, věc posoudil podle atomového zákona, podle něhož byla také podána původní žádost. Ke kasační stížnosti vedlejšího účastníka byl nakonec rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2010 č. j. 2 Ans 7/2010-175 (publ. pod č. 2165/2011 Sb. NSS) zrušen i tento rozsudek s tím, že stěžovatelce má být nařízeno ukončit její dosavadní nečinnost a vydat rozhodnutí o odvolání. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 18. dubna 2011 č. j. 8 A 239/2010-219 bylo tomuto požadavku vyhověno.

6. Posledně uvedený rozsudek byl sice rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2011 č. j. 2 Ans 9/2011-336 zrušen z důvodu procesního pochybení, v mezidobí však představenstvo stěžovatelky vydalo „dopis“ – rozhodnutí ze dne 23. května 2011 č. j. 24218203/90100300000/2011, jímž bylo odvolání vedlejšího účastníka zamítnuto. Důvodem zamítnutí byla skutečnost, že většina požadovaných dokumentů měla naplňovat pojmové znaky obchodního tajemství, a tudíž k odepření jejich poskytnutí mělo dojít v souladu s § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona. Použitelný byl rovněž § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Bylo tomu tak z toho důvodu, že předmětné informace vznikly bez použití veřejných prostředků a stěžovatelka je obdržela od společnosti Westinghouse, která nesdělila souhlas s jejich poskytnutím.

7. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 1. dubna 2015 č. j. 7 A 251/2011-125 byla k žalobě vedlejšího účastníka obě rozhodnutí stěžovatelky zrušena a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení. Její kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016 č. j. 2 As 155/2015-84 (publ. pod č. 3405/2016 Sb. NSS).

8. V kasační stížnosti stěžovatelka brojila zejména proti právnímu závěru, podle něhož je veřejnou institucí, a tedy povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud při jejím posouzení vyšel z právního názoru vysloveného v nálezu ze dne 24. ledna 2007 sp. zn. I. ÚS 260/06 [(N 10/44 SbNU 129)]; všechna v tomto nálezu citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na jeho webových stránkách <http://nalus.usoud.cz>], v němž Ústavní soud vymezil definiční znaky, na jejichž základě lze identifikovat veřejnou instituci. V případě stěžovatelky přitom měly převažovat znaky, jež jsou typické právě pro veřejnou instituci. Tento právní závěr odpovídá ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu, včetně již zmíněného rozsudku sp. zn. 2 Ans 4/2009.

9. Ve prospěch závěru, že stěžovatelka je veřejnou institucí, svědčil podle Nejvyššího správního soudu již způsob jejího vzniku v rámci první vlny velké privatizace, kdy za ním stála vůle státu. Dále tento soud zohlednil veřejný účel její existence a fungování, jenž vyplývá z toho, že hlavním předmětem její činnosti je výroba a prodej elektřiny a s tím související podpora elektrizační soustavy a dále výroba, rozvod a prodej tepla. Stát si navíc ponechává v kapitálové struktuře stěžovatelky rozhodující podíl (kolem 70 %), svá akcionářská práva v ní řádně uplatňuje prostřednictvím Ministerstva financí a zřejmý je i jeho přímý vliv na volbu jejích orgánů, jakož i na její eventuální zrušení. Stěžovatelka je přímo ovládána státem, což lze rovněž považovat za relevantní hledisko. Povinnost poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím v případě takovychto

společností sice působí jako odlišné zacházení, je však podepřeno legitimním cílem, kterým je informování veřejnosti o působení společností, které jsou fakticky nebo právně ovládané státem, a tedy přímo nebo nepřímo hospodaří se státním majetkem. Dochází tak k naplňování ústavně zaručeného práva na informace, jako jedné z garancí demokratického právního státu. Nejde o nerovnost, která by představovala porušení čl. 1 nebo čl. 3 odst. 1 Listiny. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatelky, že nevykonává veřejnou správu a že jí právním předpisem nebyla svěřena žádná působnost. Podle jeho názoru je třeba „působnost“ povinných subjektů podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím vykládat jako jejich činnost, a nikoliv zúženě jako oblast uplatnění jejich vrchnostenských pravomocí.

10. Je-li stěžovatelka povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, pak má povinnost postupovat podle tohoto zákona i při vyřizování opravných prostředků proti rozhodnutím o žádostech. Určení orgánu, který je v rámci organizační struktury obchodní společnosti příslušný k rozhodování o těchto opravných prostředcích, je v její dispozici, musí ovšem vyhovovat účelu zásady dvojinstančnosti. Pakliže přitom není v případě stěžovatelky takovýto orgán určen (např. stanovami), je za něj třeba považovat její představenstvo, jemuž náleží rozhodovat o všech věcech, o nichž nerozhoduje jiný orgán. Stěžovatelka tak postupovala v souladu se zákonem, pokud o odvolání vedlejšího účastníka rozhodlo právě její představenstvo a rozhodnutí bylo podepsáno jeho dvěma členy. Toto rozhodnutí bylo vydáno věcně příslušným orgánem, a tudíž jej nelze považovat za nicotné. Povinnost vydat rozhodnutí by podle zákona o svobodném přístupu k informacím byla navíc dána i v případě, jestliže by stěžovatelka měla za to, že požadovaná informace nespadá pod režim tohoto zákona. Namítá-li stěžovatelka porušení čl. 11 odst. 1 Listiny z důvodů nákladů spojených s poskytnutím předmětné informace, jde o „cenu“, kterou veřejná instituce platí za transparentci veřejné správy, resp. o logický a zákonodárcem předvídaný důsledek možnosti veřejností uplatňovat své ústavní právo na informace.

11. Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro předložení otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, zda může být čl. 2 odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále jen „směrnice“) interpretován tak, že předpokládá své provedení ustanovením, které by ukládalo povinnost poskytovat informace vztahující se k veškeré jejich činnosti také obchodním společnostem (jakožto osobám soukromého práva) s určitou majetkovou účastí státu, jejichž účelem je výlučně podnikání, které nejsou financovány státem a ani v jejich představenstvu nebo dozorčí radě nejsou členové jmenovaní jinými veřejnoprávními subjekty

(jmenování provádějí tyto orgány samy nebo valná hromada obchodní společnosti). Již ve svých dřívějších rozhodnutích Nejvyšší správní soud vyvodil, že uvedená směrnice podle své preambule a čl. 1 odst. 1 stanoví pouze minimální pravidla, unijní standard, který si mohou státy upravit, resp. rozšířit. Úprava obsažená v zákoně o svobodném přístupu k informacím, jež byla přijata dříve, jde nad tento standard, přičemž navíc sleduje jiný účel, jímž je realizace ústavně zaručeného práva na informace a s ním spojený zájem na informovaně spoluúčasti veřejnosti na záležitostech obecného zájmu. Česká republika nebyla povinna transponovat předmětnou směrnici takovým způsobem, aby snížila standard poskytovaných informací, který byl do té doby garantován. Ke skutečně účinnému přístupu k informacím je nutné, aby tento okruh zahrnul i ty instituce, do nichž stát či územní samosprávný celek vstupuje, třeba i jen nepřímou.

12. Závěrem svého rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že považuje ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím ve slovech „a veřejné instituce“ za souladné s ústavním pořádkem, o čemž svědčí i dřívější judikatura Ústavního soudu. Za této situace proto neshledal důvod k tomu, aby podle čl. 95 odst. 2 Ústavy podal Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení.

III. Argumentace stěžovatelky

13. Ústavní stížnost sice směřuje proti rozhodnutím soudů, která ve svém důsledku vrací věc (údajnému) správnímu orgánu k dalšímu řízení, stěžovatelka ji však v daném případě nepovažuje za předčasnou či nepřipustnou. V navazujícím řízení se totiž již nebude moci bránit proti závěru, že je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Místo toho bude povinna vydat o předmětné žádosti rozhodnutí.

14. Základem argumentace stěžovatelky je její právní názor, že není veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a tudíž není ani povinna poskytovat informace na základě tohoto zákona. Odlišný závěr, k němuž dospěly obecné soudy, naopak nemá zákonnou oporu, v důsledku čehož je povinnost opětovně ve věci rozhodnout, která vyplývá z napadených rozhodnutí, v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny.

15. Pro zodpovězení otázky, zda stěžovatelku lze považovat za veřejnou instituci, je podstatné, že jde o pojem vágní a v teorii a praxi také neznámý. Neurčitost tohoto pojmu, resp. jeho rozpornost, podle stěžovatelky odporuje principu právní jistoty a principům právního státu, jež jsou vyjádřeny v čl. 1 odst. 1 Ústavy, což samo o sobě zakládá důvod pro zrušení příslušné části § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Zároveň platí, že pod něj v žádném případě nelze podřadit soukromoprávní obchodní společnosti typu stěžovatelky, jež se vyznačují tím, že nebyly

založeny zákonem ani nejsou výlučně vlastněny státem; účast státu v nich je realizována pouze formou účasti na valné hromadě společnosti; jejich akcie jsou volně obchodovány na burze; jsou účastníky volného trhu, kde nemají monopolní postavení; jejich činnost nelze považovat za veřejný statek a ani nijak nenakládají s veřejnými prostředky.

16. Stěžovatelka připomíná, že pojem „veřejná instituce“ byl do zákona o svobodném přístupu k informacím doplněn zákonem č. 39/2001 Sb. (tehdy šlo o „veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky“) v souvislosti s tzv. televizní krizí na přelomu let 2000 a 2001. Účelem jeho doplnění bylo rozšíření skupiny povinných subjektů zejména o Českou televizi a Český rozhlas. Již tehdy se přitom tento pojem stal předmětem kritiky z důvodu, že vyvolával interpretační potíže, a vedl tak k právní nejistotě. Zákonem č. 61/2006 Sb. byla následně provedena jeho novelizace, která vedla k vypuštění dodatku „hospodařící s veřejnými prostředky“. Touto novelizací byla provedena transpozice směrnice č. 2003/98/ES, která harmonizovala pravidla a postupy členských států při využívání informací subjektů veřejného sektoru. Pojem „veřejná instituce“ měl být vykládán v souladu s § 2 odst. 2 uvedené směrnice, který podrobně vymezuje „veřejnoprávní subjekt“, jehož znaky stěžovatelka nespĺňuje. Povinným subjektem totiž nemůže být právnická osoba, jejímž účelem je podnikání a která není financována státem a její představenstvo ani dozorčí rada nejsou jmenovány jinými veřejnoprávními subjekty. Nic na tom nemění ani recitál 8 preambule uvedené směrnice, který umožňuje toliko rozšířit rozsah poskytovaných informací, nikoliv však okruh povinných subjektů.

17. V další části ústavní stížnosti stěžovatelka tvrdí, že nespĺňuje ani žádné z kritérií, kterými Ústavní soud vymezil obsah pojmu „veřejná instituce“ v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06. V této souvislosti uvádí, že nemá a neměla jakoukoliv zákonem vymezenou působnost ani jí nebyla svěřena žádná pravomoc, protože nemůže být považována za vykonavatelku veřejné správy. Míra ingerence státu při jejím založení byla pouze nepřímá, přičemž pro případ rozhodování o jejím eventuálním zániku je dokonce vyloučena. Stát, stejně jako jakýkoliv jiný akcionář, by v takovém případě pouze projevil svou vůli prostřednictvím hlasování na valné hromadě. Rovněž představenstvo ani dozorčí rada stěžovatelky nejsou utvářeny státem, což nebylo jinak ani v době vydání údajného rozhodnutí o odvolání. Pokud jde o další hlediska, výkon akcionářských práv ze strany státu nepředstavuje vrchnostenský dohled podle předpisů veřejného práva. V případě stěžovatelky nemá být dán ani veřejný účel její činnosti, neboť jako podnikatelka se především snaží uspět na trhu ve své podnikatelské činnosti, tj. především na trhu obchodu s elektřinou, kde má stejné postavení jako další obchodníci, a v něm čelí jejich konkurenci. V neposlední řadě nelze přehlédnout ani to, že stěžovatelka nemá orgán, který by měl pravomoc rozhodnout

o odvolání. Jako právnická osoba soukromého práva nemůže vydávat správní rozhodnutí. Koncepce zákona o svobodném přístupu k informacím či jiných souvisejících právních předpisů vůbec nepočítá s tím, že by v postavení povinného subjektu byly obchodní společnosti nevykonávající veřejnou správu (jako příklad lze uvést absenci postupu v případě, že je uplatněna námitka podjatosti vůči všem členům představenstva). Nejvyšší správní soud neměl respektovat uvedená hlediska a místo toho vzal v potaz hlediska jiná (konkrétně hledisko efektivního ovládnání akciové společnosti státem), s nímž metodika vymezená Ústavním soudem vůbec nepočítala.

18. V ústavní stížnosti dále stěžovatelka cituje stanovisko Burzy cenných papírů Praha, a. s., a ve shodě s ním uvádí, že informování vybraných žadatelů, kteří by podle zákona o svobodném přístupu k informacím mohli mít přístup k neveřejným informacím o ní jako emitentovi (akcie stěžovatelky jsou obchodovány na regulovaných trzích v České republice a Polsku), by mohlo vést ke zkresení její povinnosti informovat celý trh ve stejný okamžik. Tito vybraní žadatelé by tak získali neférovou výhodu, což by bylo v rozporu s uznávaným pravidlem rovného přístupu akcionářů k informacím, tedy že všichni akcionáři musí mít možnost disponovat stejnými informacemi o společnosti ve stejnou dobu a za stejných podmínek. Zařazení stěžovatelky mezi povinné osoby podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím by nepochybně vedlo k porušení základních pravidel, kterými se řídí trh s cennými papíry, a tím případně též k jeho rozkolísání a k nerovnováze subjektů na něm působících. Stěžovatelce může zároveň vzniknout škoda v důsledku přístupu konkurenčních soutěžitelů k některým informacím, které naopak povinně zveřejňovány být nemusí. Půjde především o informace, které jsou chráněny § 359 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), resp. dříve § 180 obchodního zákoníku, současně však nejsou vyloučeny z poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ve hře je také ochrana minoritních akcionářů, do jejichž právního postavení by se uvedené důsledky rovněž promítly (jejich investice bude méně bonitní).

19. Zákon nerozlišuje mezi obchodními společnostmi bez majetkové účasti státu a společnostmi, ve kterých stát vlastní jakýkoliv podíl. Tím spíše ani nepřistupuje rozdílně k jednotlivým vlastníkům podílů v obchodních společnostech. Stěžovatelka je přesvědčena, že uložení povinnosti zveřejňovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím by v jejím případě (či v případě jiných dotčených společností) zakládalo porušení zásady rovnosti podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, promítající se zejména do ochrany jejich vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny a jejího soukromí ve smyslu čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny. Tyto závěry nijak

nezpochybnují existenci takovéto povinnosti na straně státu, resp. jeho organizační složky, která ve stěžovatelce vykonává jeho akcionářské práva.

20. Výklad provedený Nejvyšším správním soudem má za následek i reálnou újmu spočívající též v nákladech na vyřizování žádostí o informace, případně na zřízení nových pracovních míst či dokonce nových oddělení. Vyřizování nové agendy nebude znamenat jen formální posuzování oprávněnosti žádostí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, ale zejména věcné zkoumání aplikovatelnosti tímto zákonem stanovených výjimek na stovky dokumentů, které mohou být požadovány. Dotčena přitom může být nejen stěžovatelka, ale i celá řada jejích smluvních partnerů a jejich obchodní tajemství. Smlouvy, které uzavřela se svými smluvními partnery, totiž nepředpokládaly povinnost poskytovat informace podle tohoto zákona. Náklady stěžovatelce vzniknou i v souvislosti s možnými řízeními před správními soudy.

21. Porušení základního práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny se měly obecné soudy dopustit i tím, že nepředložily Soudnímu dvoru Evropské unie navrhovanou předběžnou otázku ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie a tento svůj postup řádně nezduvodnily. Její zodpovězení – jak již bylo naznačeno výše (viz bod 11) – mělo být nezbytné pro právní posouzení, zda stěžovatelku lze či nelze považovat za veřejnou instituci. Navrhla proto, aby o jejím předložení rozhodl samotný Ústavní soud.

IV. Řízení před Ústavním soudem

22. Ústavní soud si pro účely tohoto řízení vyžádal spisy vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 155/2015 a Městského soudu v Praze pod sp. zn. 7 A 251/2011-125 a vyzval účastníky a vedlejšího účastníka řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

IV./a Odklad vykonatelnosti

23. Usnesením ze dne 28. června 2016 č. j. IV. ÚS 1146/16-81 Ústavní soud vyhověl návrhu stěžovatelky a podle § 79 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, odložil vykonatelnost napadených rozhodnutí do doby rozhodnutí o ústavní stížnosti.

IV./b Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení

24. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření ze dne 12. července 2016 setrval na své argumentaci obsažené jak v napadeném rozsudku, tak v jeho dalších rozhodnutích týkajících se stěžovatelky. I v nyní projednávané věci vycházel z toho, že žadatel má právo na informace vztahující se k působnosti veřejné instituce. Připustil však také, že některým subjektům může v praxi dodržování postupů podle zákona o svobodném přístupu k informacím

činit potíže, což ale není důvodem k tomu, aby poskytování informací odmítaly, a postupovaly tak v rozporu se zákonem. Nejvyšší správní soud zastává názor, že stěžovatelka je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. V tomto ohledu nepopřel kritéria, která v minulosti pro podřazení určitého subjektu pod tento pojem stanovil Ústavní soud, pouze zdůraznil význam státního dohledu, resp. efektivního ovládnání soukromoprávní společnosti státem. S námitkami, že stěžovatelka nemá odvolací orgán ani nevykonává veřejnou správu, se měl dostatečně vypořádat již v odůvodnění napadeného rozsudku. V něm jsou obsaženy i podrobné důvody, pro které bylo možné rozhodnout bez předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie.

25. Městský soud v Praze ve svém vyjádření ze dne 13. července 2016 odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku, jakož i na v něm blíže specifikovanou relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Ústavní stížnost navrhl odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost, případně zamítnout.

26. K ústavní stížnosti se vyjádřil i vedlejší účastník. V podání ze dne 14. července 2016 ji označil za předčasnou, neboť napadeným rozsudkem městského soudu byla věc vrácena stěžovateli k dalšímu řízení, což znamená, že o žádosti o poskytnutí informace bude z její strany ještě jen rozhodováno. Vzhledem k ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu ohledně povahy stěžovatelky jako veřejné instituce podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím není dán ani důvod k připuštění ústavní stížnosti podle § 75 odst. 2 odst. a) zákona o Ústavním soudu.

IV./c Další vyjádření stěžovatelky

27. Na uvedenou argumentaci účastníků a vedlejšího účastníka řízení reagovala stěžovatelka vyjádřením ze dne 1. srpna 2016. Ve vztahu k tvrzené nepřipustnosti ústavní stížnosti uvedla, že pokud by ji nemohla podat již vůči napadeným usnesením, pak by řada zásahů do jejich práv nemohla být napravena. Průběh dalšího řízení o žádosti o informaci by navíc ani nebyl úplně v její moci. Žádostmi o informace se totiž musí zabývat právě na základě těchto rozsudků. Jakkoliv uznává, že k jejímu postavení jako veřejné instituce podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím již existuje ustálená judikatura, s ohledem na praktické potíže spojené s tímto postavením je přesvědčena o potřebě dosažení ústavně konformního výkladu uvedeného ustanovení. Otázka, zda mezi povinné subjekty podle uvedeného zákona patří i obchodní společnosti, které nevykonávají veřejnou správu a které současně nejsou plně vlastněny státem, se navíc týká značného množství subjektů.

28. Dále stěžovatelka uvedla, že Nejvyšší správní soud upozadil Ústavním soudem vymezená kritéria pro zjištění, jaké subjekty mají být podřazo-

vány pod pojem „veřejná instituce“. Místo nich zdůraznil kritérium státního dohledu, resp. efektivního ovládnání soukromoprávní společnosti státem, které tato nezahrnovala. Při interpretaci pojmu „veřejná instituce“ je třeba dbát jeho zasazení do zákonného kontextu, kterým je zbytek zákonného textu, včetně pojmu „působnost“, který je správnímu právu po obsahové stránce dobře známý. Protože však obchodní společnost sama o sobě nemá veřejnoprávní působnost (pouze vykonává činnost, což není totéž), nelze ji ani považovat za veřejnou instituci. Nejvyšší správní soud tím, že připustil jiný výklad, upřednostnil „své“ vnímání tohoto pojmu, přestože celkový kontext zákonné úpravy tomuto vnímání neodpovídá. Jeho výklad navíc neobsahuje ucelený obraz toho, jak by jeho představa o veřejných institucích měla fungovat, např. pokud jde o fungování představenstva stěžovatelky jako odvolacího orgánu (zejména při jednání vůči žadateli). V některých případech může jeho výklad vést až k absurdnímu dopadu.

29. Podáním ze dne 7. září 2016 stěžovatelka doplnila své poslední vyjádření o argumentaci ohledně povinnosti Nejvyššího správního soudu předložit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku. Skutečnost, že směrnice připouští úpravu informační povinností subjektů veřejného sektoru nad minimální standard, totiž ještě nevyklučuje možnou (jinou) kolizi použitého výkladu pojmu „veřejná instituce“, jež zahrnuje i obchodní společnosti, s primárním a sekundárním právem Evropské unie, upravujícím pravidla jejich podnikání na vnitřním trhu, jejichž součástí může být i zvláštní úprava informační povinnosti (např. vůči akcionářům či veřejnosti). Přílohou uvedeného podání byl právní posudek k ústavněprávním aspektům výkladu zákona o svobodném přístupu k informacím vypracovaný prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc. Tento posudek dospívá k závěru, že ústavně konformní výklad § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím v aktuálním znění je takový, že stěžovatelku nelze považovat za veřejnou instituci. Její podřazení pod tento pojem a s ním spojená povinnost k poskytování informací podle tohoto zákona by vedla k nepřipustnému zásahu do jejího práva na ochranu soukromí, vlastnického práva a práva podnikat.

30. Dalším podáním ze dne 3. listopadu 2016 stěžovatelka doručila Ústavnímu soudu právní posudek vypracovaný prof. JUDr. Richardem Pomahačem, CSc. Podle tohoto posudku má informační povinnost pouze veřejná moc, přičemž obchodní společnosti (specifikované v zadání posudku) nositeli veřejné moci nejsou. Je povinností státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti. Pokud přitom tyto orgány efektivně ovládají některé obchodní společnosti, neexistuje ani s ohledem na principy rovnosti a efektivnosti překážka, aby právě tyto orgány poskytovaly přiměřeným způsobem

informace o činnosti těchto obchodních společností. Závěry Nejvyššího správního soudu podle tohoto posudku neobstojí ani ve vztahu k ustanovení, že poskytovat lze jen informace vztahující se k působnosti povinného subjektu, když stěžovatelka žádnou působnost nemá. Stejně tak nemůže být nucena postupovat podle správního řádu, když tento předpis upravuje postupy subjektů veřejné správy.

IV./d Navazující vyjádření účastníků řízení

31. Nová vyjádření stěžovatelky a přiložené právní posudky byly zaslány účastníkům a vedlejšímu účastníkovi řízení. Nejvyšší správní soud ve svém doplňujícím vyjádření ze dne 10. února 2017 reagoval na přiložené odborná stanoviska a opětovně odkázal na právní závěry obsažené v rozsudku sp. zn. 2 Ans 4/2009, jakož i v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014 č. j. 8 As 55/2012-62 (publ. pod č. 3155/2015 Sb. NSS), podle něhož je třeba pojem „působnost“ podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím vykládat jako činnost.

32. Dále Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, podle něhož by měl Ústavní soud přistoupit s velkou opatrností k případnému výkladovému zúžení pojmu „veřejná instituce“. Moderní stát totiž v praxi působí na společnost nejen „vrchnostensky“, ale v rozsáhlé míře i „nevrchnostensky“, právě prostřednictvím nejrůznějších entit, typicky státem, obcemi či kraji ovládaných obchodních společností nebo jiných obdobných subjektů (státních podniků či takového historického reliktu, jakým je národní podnik Budějovický Budvar). Veřejná moc (stát, kraje či obce) je v praxi velmi významný vlastník všemožných majetkových hodnot, přičemž jeho nakládání s těmito hodnotami velmi významně ovlivňuje veřejný prostor a všestranně se dotýká nejrůznějších veřejných zájmů, když už ničím jiným, tak fiskálními aspekty (stát by měl spravovat svůj majetek s péčí řádného hospodáře, zodpovědně a k obecnému blahu).

33. Uvedené veřejnou mocí ovládané entity, pokud by byly vyňaty z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, by byly fakticky vzdáleny jakékoliv jiné kontrole než prostřednictvím státu, krajů či obcí jako ovládacího akcionáře, společníka či zřizovatele. Takovou kontrolu považuje Nejvyšší správní soud v moderním státě protknutém lobbistickými zájmy na pomezí politiky a veřejné správy za nedostatečnou, snadno oklamatelnou a ovlivnitelnou nelegitimními zájmy. Ve vztahu státu a jím ovládaných entit se v mimořádně silné míře projevuje problém „nevěrné správy“, ekonomy označovaný za problém vztahu principála (vlastníka) a agenta (manažerů fakticky ovládajících jim ke správě svěřený majetek vlastníka). Veřejná kontrola prostřednictvím mechanismů zákona o svobodném přístupu k informacím je oproti tomu nástrojem flexibilním a v řadě ohledů velmi účinným, mj. už jen tím, že existence možnosti, že se

„někdo nepřijemně zeptá“, vede dané veřejné instituce k uměřenosti ve svém chování. Nářky na zahlcení dotazy či zneužívající praktiky tazatelů jsou podle poznatků z judikaturní praxe většinou značně přehnané; navíc judikatura již před delší dobou nalezla vcelku účinné prostředky, jak takovýmto ojediněle se objevujícím excesům čelit (např. institutem zákazu zneužití práva).

34. K argumentu rovnosti vlastnických forem a střetu práva na informace s jinými základními právy (vlastnit majetek, podnikat atd.) Nejvyšší správní soud uvedl, že veřejná kontrola veřejné moci je klíčovým veřejným zájmem, jemuž musí ustoupit i kolidující ústavně zaručená práva výše zmíněných „státních“ entit. Jinak řečeno, jisté nevýhody spojené s tím, že tyto entity mají postavení veřejných institucí, jsou přiměřenou „daní“ za vyšší míru jejich transparency, která posiluje legitimitu veřejné moci a politického a ústavního systému. Nejvyšší správní soud považuje za opodstatněný i judikaturní posun v nazírání významu jednotlivých dílčích kritérií pro posouzení, zda je určitá soukromoprávní právnická osoba veřejnou institucí. Pro identifikaci určité obchodní společnosti jako veřejné instituce je klíčové především to, zda je ovládána státem, krajem, obcí či jinou veřejnoprávní entitou, a nikoliv to, kdy a jak společnost vznikla a čím se zabývá ve své činnosti (zda poskytuje nějaké „veřejné služby“). Stěžovatelka tak není veřejnou institucí proto, že byla původně plně státní a je velkým výrobcem elektřiny, nýbrž že jde o významnou majetkovou hodnotu ovládanou státem, u níž má existovat jistá veřejná kontrola nad tím, jak je s ní nakládáno. Tento princip platí pro všechny veřejnou mocí ovládané obchodní společnosti a jiné podobné entity.

35. Městský soud v Praze zaslal Ústavnímu soudu své vyjádření ze dne 8. února 2017, v němž odkázal na právní závěry obsažené v odůvodnění napadených rozsudků. Vedlejší účastník se k doplňujícím vyjádřením stěžovatelky nevyjádřil.

IV./e Závěrečná vyjádření stěžovatelky

36. Podáním ze dne 22. února 2017 stěžovatelka doplnila svou argumentaci o právní posudek vypracovaný prof. JUDr. Ivo Telecem, CSc., ohledně možné újmy na straně stěžovatelky v případě poskytnutí některých informací na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

37. Ústavní soud obdržel i vyjádření ze dne 27. dubna 2017, kterým stěžovatelka reagovala především na poslední vyjádření Nejvyššího správního soudu. Jím prosazovaný výklad podle jejího názoru naráží na samotnou koncepci zákona o svobodném přístupu k informacím. Mimoto vyvolává řadu kolizí s evropským právem a v neposlední řadě i nepřipustně zasahuje do ústavně zaručených práv stěžovatelky a má negativní dopad

na její akcionáře. Stěžovatelka nadále považuje za relevantní kritéria pro identifikaci veřejné instituce ta, která byla vymezena v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06.

IV./f Ústní jednání

38. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, protože od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

V. Podmínky projednání ústavní stížnosti

39. Ústavní soud, jenž je podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) příslušný k projednání ústavní stížnosti stěžovatelky, se musel nejprve vypořádat s otázkou, zda jsou k tomu splněny podmínky podle zákona o Ústavním soudu. Předně tak musel zodpovědět, zda je ústavní stížnost přípustná, přičemž v tomto ohledu dospěl k následujícím závěrům.

40. Podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost nepřijatelná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3 citovaného zákona); to platí i pro mimořádný opravný prostředek, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřijatelný z důvodů závisejících na jeho uvážení (§ 72 odst. 4 citovaného zákona). Z uvedeného ustanovení plyne, že ústavní stížností se lze domáhat ochrany základních práv a svobod jen proti rozhodnutím konečným, tj. rozhodnutím o posledním procesním prostředku, který zákon poskytuje k ochraně práva. Zpravidla půjde o ta rozhodnutí, jimiž se soudní či jiné řízení končí. Tyto podmínky jsou ale splněny i v případě nemeritorních rozhodnutí, která jsou způsobilá bezprostředně a citelně zasáhnout do základních práv stěžovatele a která tvoří samostatnou uzavřenou součást řízení, přestože řízení ve věci samé dosud neskončilo [srov. např. náleze ze dne 12. ledna 2005 sp. zn. III. ÚS 441/04 (N 6/36 SbNU 53) nebo stanovisko pléna ze dne 23. dubna 2013 sp. zn. Pl. ÚS-st. 35/13 (ST 35/69 SbNU 859; 124/2013 Sb.), bod 2].

41. V dané věci se vedlejší účastník domáhal žalobou podle § 65 soudního řádu správního zrušení rozhodnutí stěžovatelky, kterým měla být podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím odmítnuta jeho žádost o informaci. Této žalobě bylo rozsudkem městského soudu vyhověno a napadená rozhodnutí byla zrušena. Následná kasační stížnost stěžovatelky byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu zamítnuta.

42. Odmítnutí žádosti o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím je rozhodnutím o právech žadatele, které povinný subjekt vydává jako nositel veřejné moci. Z tohoto důvodu se tento subjekt v případě, že je jeho rozhodnutí nebo postup podroben soudnímu

prezkumu ve správním soudnictví, nemůže domáhat ochrany svých základních práv a svobod [stanovisko pléna ze dne 9. listopadu 1999 sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 (ST 9/16 SbNU 372)]. Tento závěr se ovšem neuplatní bezvhradně, jestliže je v postavení subjektu, který rozhoduje o poskytnutí informace, fyzická nebo právnická osoba. Rozhodnutí soudu, kterým jí byla uložena povinnost rozhodnout ve věci žádosti o poskytnutí informace (nebo kterým jí byla tato věc vrácena k dalšímu řízení) z důvodu, že bylo shledáno její postavení coby povinného subjektu podle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, se totiž – pokud jde o samotnou existenci této povinnosti – dotýká jejich základních práv a svobod (obdobně usnesení ze dne 14. srpna 2014 sp. zn. III. ÚS 1705/13).

43. Zákon o svobodném přístupu k informacím ani jakýkoliv jiný zákon neupravují zvláštní řízení, jehož účelem by bylo postavit najisto, zda určitý subjekt je či není povinným subjektem podle § 2 uvedeného zákona. To, zda má takovéto postavení, si tento subjekt musí v první řadě posoudit sám. Dospěje-li přitom k závěru, že tomu tak není, pak nemůže ani vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. Postavení tohoto subjektu přesto může být předmětem soudního prezkumu, avšak pouze v řízení o žalobě neúspěšného žadatele, který by se domáhal soudní ochrany buď proti rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace, nebo proti nečinnosti při vyřizování jeho žádosti. Správní soud by se musel vypořádat s otázkou, zda žalovaná fyzická nebo právnická osoba je či není povinným subjektem, a to v rámci posouzení podmínek řízení. Pokud by takovéto postavení neměla, šlo by o jejich neodstranitelný nedostatek, v důsledku čehož by podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního musela být žaloba odmítnuta.

44. Jak již bylo uvedeno, napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu potvrdil rozsudek městského soudu, který zrušil rozhodnutí stěžovatelky potvrzující odmítnutí žádosti o poskytnutí informace a uložil jí, aby ve věci opětovně rozhodla. Je zřejmé, že z pohledu vedlejšího účastníka nejde o konečná rozhodnutí, neboť ochrany svých práv se bude moci nadále domáhat jak v řízení o své žádosti, tak v případném navazujícím soudním řízení správním. Jinak tomu ale bude v případě stěžovatelky. V jejím případě bylo uvedených rozsudky stvrzeno její postavení coby povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Proti tomuto závěru se přitom již nebude moci účinně bránit v dalším řízení. Samotná nemůže zahájit žádné soudní řízení, v jehož rámci by mohla opětovně uplatnit svou argumentaci, že není povinným subjektem. Mohla by jej vyvolat jen nepřímo tím, že by nerespektovala pravomocné rozsudky správních soudů ve snaze působit na žadatele, aby ve věci opětovně podal žalobu. Takovýto postup po ní ale v žádném případě nelze vyžadovat.

45. Nezbyvá proto než uzavřít, že stěžovatelka vyčerpala všechny zákonem stanovené procesní prostředky k ochraně jejích práv. Její ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu, kterým byl potvrzen rozsudek městského soudu, jímž jí byla uložena povinnost rozhodnout jako povinný subjekt ve věci žádosti o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, je přípustná.

46. Ústavní soud dodává, že ústavní stížnost byla rovněž podána včas a z důvodů výše uvedených (tedy, že stěžovatelka ji nepodává jako nositel veřejné moci) také osobou, která k jejímu podání není zjevně neoprávněná. Poněvadž splňovala i všechny zákonem stanovené náležitosti, včetně povinného zastoupení advokátem (§ 29 až 31 zákona o Ústavním soudu), bylo možné přistoupit k jejímu věcnému posouzení.

VI. Vlastní posouzení

47. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy; § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] se Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) omezuje na posouzení, zda rozhodnutími orgánů veřejné moci nebo postupem předcházejícím jejich vydání nebyla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody.

48. Stěžejní námitka, kterou stěžovatelka uplatňuje ve své ústavní stížnosti, se týká absence zákonného základu její povinnosti posoudit žádost vedlejšího účastníka o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatelka tvrdí, že není veřejnou institucí podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Není tedy ani povinna poskytovat informace podle tohoto zákona nebo rozhodovat o odmítnutí jejich poskytnutí.

49. Ústavní soud považuje tuto námitku za ústavněprávně relevantní, přičemž při jejím posouzení musel zodpovědět otázku, zda správní soudy tím, že stěžovatelce přiznaly postavení povinného subjektu, nevybočily z mezí ústavně konformního výkladu uvedeného ustanovení. V tomto ohledu se zabýval především možným porušením jejího základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 1 Listiny, podle něhož mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Zároveň zvážil, zda v jejím případě nelze postavení povinného subjektu dovodit ve spojitosti s právem na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny.

VI./a Obecně k právu na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny

50. V demokratické společnosti umožňuje svobodná výměna názorů a informací nacházet rozumné odpovědi na otázky, které vyvstávají v průběhu jejího vývoje. Právo na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny zaručuje jednotlivci – společně se svobodou projevu – možnost aktivně vyhledávat či

být příjemcem nejrůznějších informací ze všech oblastí jeho zájmu a tyto informace šířit. Stát je povinen zdržet se jednání, které by výkon tohoto práva předem znemožňoval nebo jej dodatečně sankcionoval. Ani toto právo nicméně není neomezené. Jak vyplývá z čl. 17 odst. 4 Listiny, svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Zákonodárce tak v souladu s tímto ustanovením může vymežit, které informace s ohledem na oprávněný zájem osoby, které se týkají, nebo jiný důležitý veřejný zájem nemají být veřejně přístupné.

51. Z práva na informace ovšem jednotlivci nevyplývá jen svoboda jejich získávání a šíření. Jeho součástí je i povinnost státu informace poskytovat. Jde o základní prostředek kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti, který se zásadně vztahuje na veškerou její činnost [srov. náleze ze dne 15. listopadu 2010 sp. zn. I. ÚS 517/10 (N 223/59 SbNU 217), bod 18]. Svobodný přístup k informacím zde brání zneužití moci. Umožňuje, aby byl postup jejich nositelů konfrontován ze strany široké veřejnosti, a to nejen pokud jde o jeho zákonnost, ale též účelnost. Zároveň prohlubuje vzájemnou komunikaci mezi veřejnou mocí a občany. Otevírá prostor k tomu, aby politická rozhodnutí, jež vycházejí z vůle většiny, nebyla výsledkem toliko svobodného, ale rovněž informovaného rozhodování [srov. náleze ze dne 23. června 2015 sp. zn. II. ÚS 577/13 (N 118/77 SbNU 721), bod 20]. Tím vším je u občanů posilována legitimita ústavního a politického systému.

52. Povinnost veřejné moci poskytovat informace je výslovně vyjádřena v čl. 17 odst. 5 Listiny, podle něhož jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Jde však o pouhou textuální konkretizaci povinnosti, která implicitně vyplývá již ze samotného práva na informace a která by se uplatnila i v případě, jestliže by citované ustanovení nebylo v Listině vůbec obsaženo. I v tomto případě má zákonodárce povinnost zajistit realizaci této povinnosti stanovením nezbytného procesního rámce. Zákon přitom může omezit rozsah informací, které mají být poskytovány, samozřejmě za splnění předpokladů plynoucích z čl. 17 odst. 4 Listiny [podrobně náleze ze dne 5. května 2010 sp. zn. I. ÚS 1885/09 (N 103/57 SbNU 335), část V].

53. Povinnost poskytovat informace může být stanovena i fyzickým nebo právnickým osobám, které nejsou veřejnou mocí, nesmí však vést k ústavně nepřijatelnému zásahu do jejich základních práv a svobod. Taková povinnost musí být v souladu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny vždy stanovena zákonem a musí dostát základním požadavkům plynoucím z principu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, včetně požadavků na jasnost a určitost zákona [náleze ze dne 24. května 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.)] a na jeho

předvídatelnost, srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost [např. náleze ze dne 12. února 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.), náleze ze dne 15. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.); bod 36]. Pro jednotlivce musí být při použití obvyklých metod výkladu právních norem seznatelná ze znění zákona [srov. náleze ze dne 28. února 1996 sp. zn. Pl. ÚS 9/95 (N 16/5 SbNU 107; 107/1996 Sb.), náleze ze dne 30. června 2004 sp. zn. Pl. ÚS 23/02 (N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.)]. Jakákoliv povinnost, která zasahuje do základních práv a svobod jednotlivce, musí ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jejich podstatu a smysl.

VI./b Shrnutí dosavadních závěrů Ústavního soudu k výkladu pojmu „veřejná instituce“ podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím

54. Podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Podle odstavce 2 jsou povinnými subjekty dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.

55. Ústavní soud se v minulosti opakovaně zabýval výkladem pojmu „veřejná instituce“ podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Uvedený pojem byl do tohoto ustanovení vložen novelizací provedenou zákonem č. 39/2001 Sb., která rozšířila v něm obsažený výčet povinných subjektů o „veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky“. Stalo se tak primárně za tím účelem, aby se povinnost poskytovat informace vztahovala i na Českou televizi a Český rozhlas. Doplněním tohoto neurčitého pojmu však zákonodárce rozšířil tuto povinnost i na jiné subjekty [náleze ze dne 16. ledna 2003 sp. zn. III. ÚS 671/02 (N 10/29 SbNU 69)].

56. V souvislosti s otázkou, zda byl „veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky“ i Fond národního majetku České republiky, vymezil Ústavní soud definiční znaky tohoto pojmu a *contrario* k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejné korporace. Konkrétně uvedl, že z množiny veřejnoprávních subjektů je nutno za takovéto subjekty považovat „veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřízení státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností“ [náleze ze dne 27. února 2003 sp. zn. III. ÚS 686/02 (N 30/29 SbNU 257)]. Tyto závěry bylo lze vztáhnout i na vymezení pojmu „veřejných prostředků“. Ústavní soud zde vyšel z definic obsažených v § 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční

kontrolu), ve znění pozdějších předpisů. Podle jeho písmene g) zahrnují veřejné prostředky „veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)“, přičemž jinou právnickou osobou podle písmene a) je „právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem“. Veřejná správa přitom může být uskutečňována vrchnostenskými i nevrchnostenskými metodami (nálezn sp. zn. III. ÚS 686/02). Lze jen dodat, že Ústavní soud shledal v případě Fondu národního majetku České republiky uvedené definiční znaky za naplněné.

57. K další novelizaci § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím došlo zákonem č. 61/2006 Sb., jímž byl vypuštěn dodatek „hospodařící s veřejnými prostředky“. Součástí zákona tak zůstal pouze pojem „veřejná instituce“. V tomto období se Ústavní soud zabýval otázkou, zda lze za „veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky“ ve smyslu předchozího zákonné úpravy považovat státní podnik Letiště Praha. Podrobně se přitom vyjádřil i k tomu, za jakých podmínek lze určitý subjekt považovat za veřejnou instituci (nálezn sp. zn. I. ÚS 260/06).

58. Ústavní soud konstatoval, že mezi znaky umožňující rozlišit, zda má určitý subjekt povahu veřejné nebo soukromé instituce, patří

a) způsob vzniku či zániku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),

b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát, či nikoliv; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce),

c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoliv; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),

d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je typická pro veřejnou instituci), a

e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

Zařazení určitého subjektu pod instituci veřejnou či soukromou musí vyplývat z „převahy“ znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické (podrobně nálezn sp. zn. I. ÚS 260/06).

59. V případě státního podniku Letiště Praha dospěl Ústavní soud k závěru, že je veřejnou institucí. Neztotožnil se s právním názorem správních soudů, podle nichž byla rozhodujícím hlediskem pro podřazení skutečnost, že státní podnik se zakládá zakládající listinou, tedy zakladatelským dokumentem ve smyslu obchodního zákoníku, a že k jeho vzniku (a zániku) dochází dnem zapsání do obchodního rejstříku na základě soukromoprávních úkonů. Zdůraznil, že „při zkoumání daného hlediska je (...) namísto rovněž zvažovat celkovou míru ingerence státu při vzniku

a zániku instituce, která je daleko intenzivnější u veřejné instituce než u instituce soukromé (při které má podstatně větší převahu její vlastní vůle). (...) Jedním z charakteristických znaků veřejné instituce (...) je, že nemůže svou činnost ukončit ‚dle své libosti‘ (tj. například rozhodnutím svých vlastních orgánů). Při vzniku a zániku státního podniku je tak přítomna velká míra ingerence státu a naopak absentuje ‚vlastní‘ vůle státního podniku, což pak svědčí spíše o jeho povaze veřejné“. Ústavní soud v této souvislosti vzal v úvahu, že zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, ukládá zakladateli zrušit státní podnik při splnění v něm uvedených podmínek (nález sp. zn. I. ÚS 260/06).

60. K ostatním kritériím Ústavní soud uvedl, že státní podnik byl řízen státem a od vůle státu se odvíjí i jeho orgány nebo alespoň jejich převážující část. Jeho ředitel je jmenován ministrem nebo vládou a dozorčí rada je ze dvou třetin jmenována zakladatelem a z jedné třetiny volena zaměstnanci. Státní podnik podléhá v mnoha směrech kontrole prováděné státem (je nad ním vykonáván dohled) a byl založen „k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů“ (§ 3 odst. 2 zákona o státním podniku), spočívajících v provozování mezinárodního veřejného civilního letiště. Kromě toho lze jeho veřejný účel spatřovat v „zajišťování potřeb státu“ [§ 15 písm. h) zákona o státním podniku] a v jistém smyslu též v „hospodaření s majetkem státu“ (§ 2 odst. 2 zákona o státním podniku). Takto vymezený veřejný účel je přitom nejen formálně deklarován, ale je i materiálně naplňován (nález sp. zn. I. ÚS 260/06).

61. Ústavní soud nakonec poukázal na četné a podstatné rozdíly mezi obchodními společnostmi, v nichž má stát majetkový podíl (podnikání státu formou obchodní společnosti), a státním podnikem z hlediska jejich možné podřaditelnosti pod pojem „veřejná instituce“. V případě obchodních společností jde o „subjekt čistě soukromého práva (což se již nedá říct o státním podniku); postavení a právní poměry státního podniku jsou upraveny ve zvláštním právním předpise (zákon o státním podniku), který zohledňuje specifický charakter této právnické osoby, kdežto postavení a právní poměry obchodních společností jsou určovány obchodním zákoníkem (soukromoprávním předpisem); obchodní společnosti hospodaří zásadně se svým majetkem a tímto majetkem rovněž plně odpovídají za své zakázky, kdežto státní podnik je subjektem hospodařícím s majetkem státu a odpovědnost státního podniku je omezena pouze na obchodní majetek apod.“. Podle Ústavního soudu proto není možné argumentovat v tom duchu, že pokud by měl být subjektem povinným k poskytování informací státní podnik, měla by jím být analogicky obchodní společnost s majetkovou účastí státu. Část odborné literatury však připouštěla, aby byly pod pojem „veřejná instituce“ zařazeny obchodní společnosti zakládáné státem (nález sp. zn. I. ÚS 260/06).

62. Použití výše uvedených definičních znaků pro posouzení povahy veřejné instituce aproboval Ústavní soud i ve vztahu k obchodním společnostem, jejichž jediným společníkem je územně samosprávný celek. V tomto směru neshledal ústavně nepřipustným výklad správních soudů, který takovéto postavení přiznal společnostem Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost, (usnesení ze dne 3. dubna 2012 sp. zn. I. ÚS 330/12) a Brněnské komunikace, a. s., (usnesení ze dne 14. srpna 2014 sp. zn. III. ÚS 1705/13). Místo toho jejich ústavní stížnosti odmítl jako zjevně neopodstatněné.

VI./c Posouzení, zda stěžovatelka je veřejnou institucí podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím

63. Uvedené právní závěry jsou relevantní i v nyní posuzované věci. Vzhledem k tomu, že v případě stěžovatelky jde – na rozdíl od v minulosti rozhodovaných věcí – o soukromoprávní subjekt, v němž navíc stát nemá stoprocentní účast, Ústavní soud považoval za žádoucí podrobněji rozvést kritéria, jež jsou určující pro její případné zařazení mezi veřejné instituce.

64. Rozšířením výčtu povinných subjektů podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím o veřejnou instituci (dříve „veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky“) byl tento zákon doplněn o neurčitý pojem, jenž v něm není blíže vymezen a jehož obsah musel být upřesněn až rozhodovací činností soudů. Tato skutečnost nicméně neznamená, že jej nebylo možné vyloučit tak, aby byl uvedený zákon i v této části použitelný. Je zřejmé, že vložení tohoto pojmu do citovaného ustanovení mělo umožnit, aby se povinnost poskytovat informace vztahovala na co nejširší okruh veřejnoprávních subjektů, a to bez ohledu na jejich právní formu nebo to, zda je jimi vykonávána veřejná správa vrchnostenským nebo nevrchnostenským způsobem. Samotnou povinnost těchto subjektů poskytovat informace lze ostatně vyvodit již z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny. Zákon tak skrze pojem „veřejná instituce“ dotvořil obecný rámec pro realizaci tohoto základního práva. Tomuto pojetí přitom odpovídá i vymezení definičních znaků veřejné instituce, jak je v minulosti provedl Ústavní soud a z něhož ve svém rozhodování vychází i správní soudy.

65. Zatímco ve vztahu k veřejnoprávním subjektům nepředstavuje neurčitost pojmu „veřejné instituce“ problém, takovýto závěr by nebylo možné učinit, jestliže by se měl vztahovat i na jiné subjekty. Je tomu tak z toho důvodu, že adresátem povinností plynoucích z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny jsou výlučně veřejnoprávní subjekty (veřejná moc), a nikoliv subjekty soukromoprávní. Těm by tato povinnost musela být v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny stanovena zákonem, a to za splnění dalších podmínek vyplývajících z ústavního pořádku, včetně požadavku určitosti zákona a proporcionality zásahu do základních práv a svobod.

66. Ústavní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že z postavení veřejné instituce vyplývá povinnému subjektu několik povinností. Nejde jen o samotné poskytnutí informací, ale též o vedení souvisejícího řízení, v jehož rámci má povinný subjekt postavení správního orgánu, který rozhoduje o právech žadatele. Uložení těchto povinností soukromoprávním subjektům tak zcela zřejmě zasahuje do jejich práv. Tyto subjekty musí zajistit jejich splnění po stránce časové, finanční i personální a této povinnosti přizpůsobit svou činnost. Tím je zcela zřejmě dotčeno jejich právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, jakož i právo podnikat nebo vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny.

67. Takto vymezený zásah do základních práv a svobod může mít věcné opodstatnění a rozhodně jej předem nelze označit za nepřipustný. Jeho nezbytným předpokladem je však adekvátní zákonný základ, který v případě veřejné instituce ve vztahu k soukromoprávním subjektům dán není. Tento pojem je natolik neurčitý, že žádný z těchto subjektů nemůže ze zákona o svobodném přístupu k informacím zjistit, zda má povinnosti povinného subjektu. Na rozdíl od veřejnoprávních subjektů, jejichž povinnost poskytovat informace má základ přímo v ústavním pořádku, nelze v případě soukromoprávních subjektů ze zákona dovodit žádná kritéria, na jejichž základě by je bylo možné zařadit mezi veřejné instituce. Definiční znaky, které v minulosti vymežil Ústavní soud ve svých nálezech, měly zamezit právě tomu, aby byl uvedený pojem vztažen na jiné než veřejnoprávní subjekty. Ve vztahu k soukromoprávním subjektům ale žádná „upřesňující“ kritéria dovodit nelze. Nad rámec zákona je přitom nemožou v rámci své rozhodovací činnosti „dotvořit“ ani soudy. Pakliže by tak učinily a na jejich základě přiznaly některému ze soukromoprávních subjektů postavení veřejné instituce, uložily by mu tím povinnost v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny.

68. Ústavní soud se ve svých dosavadních nálezech nevyjádřil k otázce, zda postavení veřejné instituce může mít obchodní společnost ve smyslu zákona o obchodních korporacích (dříve obchodního zákoníku). Přesněji řečeno se k ní vyjádřil pouze okrajově, když vyslovil názor, že podřízený státního podniku pod pojem „veřejná instituce“ ještě neopodstatňuje stejný závěr ve vztahu k obchodním společnostem. V tomto ohledu poukázal na řadu rozdílů mezi těmito subjekty (nálezn sp. zn. I. ÚS 260/06, jehož shrnutí je v bodu 61). Ve dvou usneseních toliko akceptoval, že „veřejnou institucí“ může být – budou-li u ní převažovat výše vymezené znaky veřejné instituce (viz bod 58) – i obchodní společnost, jejímž jediným společníkem je územně samosprávný celek (usnesení sp. zn. I. ÚS 330/12 a III. ÚS 1705/13).

69. Obecně platí, že obchodní společnost představuje typický příklad soukromoprávního subjektu, vůči němuž se, pokud jde o ukládání

povinností, musí v plné míře uplatnit ústavní záruky základních práv a svobod. Nezáleží na tom, zda je jejím společníkem stát nebo územně samosprávný celek ani jaká je jejich účast v obchodní společnosti a práva a povinnosti z ní plynoucí. Obchodní společnost je samostatný subjekt, jehož zájmy nemusí být totožné se zájmy jejího společníka.

70. Je tedy zřejmé, že výhrada zákona pro ukládání povinností jednotlivcům podle čl. 4 odst. 1 Listiny se v plné míře vztahuje i na obchodní společnost, pro něž je pojem „veřejné instituce“ zcela neurčitým. Podřazení určité obchodní společnosti pod tento pojem by – při jeho současném zákonném vymezení – bylo možné jen v případě, že by tato naplňovala definiční znaky veřejné instituce a současně by veškeré právní následky spojené s tímto jejím postavením šly výlučně „k tíži“ veřejné moci. Muselo by tedy jít o případ subjektu, jehož postavení by bylo – co do podstaty – stejné bez ohledu na to, zda má formu obchodní společnosti nebo některé z právnických osob veřejného práva. Jako příklad lze uvést akciovou společnost, jež byla zřízena zvláštním zákonem, kterým se řídí i její činnost, a jejímž jediným vlastníkem je stát, jemuž náleží rozhodovat o jejím zániku. Na takovou obchodní společnost by bylo možné odůvodněně nahlížet jako na veřejnoprávní subjekt.

71. Povahu veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím naopak v žádném případě nelze přiznat obchodní společnosti, jejíž postavení se řídí zákonem o obchodních korporacích (dříve obchodním zákoníkem), pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci nesestávali z těchto subjektů.

72. Z napadených rozsudků vyplývá, že správní soudy se výslovně nezabývaly otázkou, zda je zákonné vymezení veřejné instituce natolik určité, aby v něm bylo možné spatřovat zákonný základ povinností stěžovatelky coby povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Její postavení ale posoudily z hlediska definičních znaků veřejné instituce vyplývajících z judikatury Ústavního soudu. V tomto směru vyšly z právních závěrů obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ans 4/2009, v němž bylo shledáno, že stěžovatelka je veřejnou institucí. Ústavní soud se se způsobem, jakým správní soudy zhodnotily jednotlivé tyto znaky, nezotožňuje, a to z následujících důvodů.

73. Správní soudy vzaly v úvahu způsob vzniku stěžovatelky, k němuž došlo v tzv. velké privatizaci faktickým odštěpením (vynětím části majetku) od státního podniku a následným založením stěžovatelky rozhodnutím Fondu národního majetku České republiky. V tomto ohledu poukázaly na to, že Fond národního majetku České republiky byl samostatným subjektem *sui generis* zřízeným zákonem č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů

České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, jenž sice přísně vzato nebyl státním orgánem, byl však přímo řízen Ministerstvem pro správu národního majetku a jeho privatizaci a jeho účelem bylo primárně zaručit a technicky realizovat proces privatizace státního majetku. Nebylo pochybností, že tento subjekt měl postavení veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky (k bližšímu vymezení srov. nálezn. sp. zn. III. ÚS 686/02).

74. Ústavní soud ovšem podotýká, že význam uvedených skutečností je z hlediska posouzení, zda stěžovatelka je veřejnou institucí, velmi omezený. Účelem zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, (tzv. zákona o velké privatizaci) bylo zajistit rychlé a úplné odstátnění státních podniků, přičemž okamžikem, kdy k tomu došlo, zanikla přímá řídicí či zakladatelská funkce státu. Stěžovatelka tak sice obdobně jako řada jiných subjektů v dané době vznikla na základě rozhodnutí o privatizaci, od okamžiku svého vzniku byla nicméně osobou soukromého práva, odlišnou od státu, na kterou se vztahoval obchodní zákoník (nyní zákon o obchodních korporacích). Zcela soukromoprávní režim mělo vytváření jejich orgánů či výkon práv jednotlivých akcionářů a měl by jej i případný zánik této společnosti. Uplatnila by se zde standardní soukromoprávní úprava jako v případě jiných obchodních společností.

75. Dále bylo v napadených rozhodnutích uvedeno, že veřejný účel stěžovatelky spočívá v její existenci a fungování, když hlavním předmětem její činnosti je výroba a prodej elektřiny a s tím související podpora elektrizační soustavy a dále výroba, rozvod a prodej tepla. Nepochybně lze souhlasit, že existence a fungování stěžovatelky s ohledem na předmět její činnosti plní určitý veřejný účel, takovéto hodnocení by však bylo možné přiznat celé řadě soukromoprávních subjektů vykonávajících nejrůznější činnosti. Podstata její existence a fungování spočívá především v podnikání, jehož účelem je dosahování zisku.

76. Poukaz na veřejný účel stěžovatelky, která nevykonává ani se nijak nepodílí na výkonu veřejné moci, je navíc oslaben i jejím postavením toliko jednoho ze soutěžitelů na trhu výrobců a distributorů elektřiny (nejde o monopol). Tato skutečnost má přitom význam pro posouzení případného zásahu do jejích práv. Povinnost poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím by totiž ovlivňovala její postavení v rámci hospodářské soutěže. Pakliže by šla nad rámec informační povinnosti ostatních soutěžitelů, mohla by v závislosti na povaze poskytovaných informací (např. pokud by se týkaly nějakého unikátního know-how) vést dokonce k ohrožení smyslu její existence.

77. Omezený význam uvedených argumentů připustil i Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření ze dne 10. února 2017. Stěžejní argument, na němž správní soudy založily svůj závěr o povaze stěžovatelky jako

veřejné instituce, je proto třeba spatřovat v tom, že ji stát fakticky ovládá, neboť jeho podíl na základním kapitálu a na hlasovacích právech v posledních letech činil (a i dnes činí) přibližně 70%. Stát má z tohoto důvodu i dominantní vliv na vytváření jejich orgánů. Ani zde však Ústavní soud nedsílí hodnocení správních soudů, že stěžovatelka má povahu veřejné instituce. Stát totiž bez ohledu na velikost svého podílu v obchodní společnosti pouze vykonává svá práva, jež mu jako jakémukoliv jinému akcionáři přiznávají předpisy práva soukromého. Jeho většinový podíl sám o sobě nic nemění na povaze stěžovatelky jako soukromoprávního subjektu. Není ani zřejmé, od jaké výše uvedeného podílu by se mělo odvíjet hodnocení, zda jde nebo nejde o veřejnou instituci, ani jaký vliv by z tohoto hlediska měla případná změna podílu. Stěžovatelka se ze zákona o svobodném přístupu k informacím žádný takovýto minimální podíl, z něhož by mohla dovozovat své postavení coby veřejné instituce, nedozví. Při akceptování výkladu správních soudů by tak byla v podstatě odkázána na to, jakým způsobem bude z jejich strany dodatečně posouzen „vliv státu“ na její činnost.

78. Lze uzavřít, že výklad správních soudů, které napadenými rozsudky uznaly postavení stěžovatelky jako veřejné instituce a jako správnímu orgánu jí uložily vydat rozhodnutí ve věci žádosti vedlejšího účastníka, není v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny. V jeho důsledku byla stěžovatelce uložena povinnost, která nemá zákonný základ, neboť ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím se na ni vůbec nevztahuje. Předmětný výklad, který fakticky rozšířil počet subjektů majících povahu veřejné instituce, proto neobstojí z hlediska obvyklých metod výkladu právních norem, a z tohoto důvodu zakládá porušení základního práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Napadenými rozsudky byla současně porušena její základní práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny a podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, k jejichž omezení došlo v rozporu s čl. 4 odst. 2 Listiny, podle něhož mohou být meze základních práv a svobod za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem.

79. Uvedené závěry nebrání tomu, aby byla stěžovatelce či jakékoliv jiné obchodní společnosti (případně i s ohledem na účast státu) stanovena povinnost poskytovat informace o své činnosti, bude-li na tom dán veřejný zájem. Takováto povinnost však musí být stanovena zákonem. Ostatně již dnes má obchodní společnost postavení povinného subjektu podle § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, jestliže ji zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob, a to v rozsahu této její rozhodovací činnosti. Informační povinnost navíc vyplývá i z řady jiných zákonů. Zmínit lze například zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, (resp.

s účinností od 1. července 2017 zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon) nebo zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů.

80. Zcela nedotčena pak zůstává možnost požádat o informace vztahující se k určité obchodní společnosti, v níž má stát nebo územně samosprávný celek účast, jejich příslušný orgán, který jménem státu nebo územně samosprávného celku vykonává práva spojená s touto účastí.

VI./d Návrh na zrušení části § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím

81. Pokud jde o návrh stěžovatelky na zrušení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím ve slovech „a veřejné instituce“, Ústavní soud konstatuje, že s ohledem na jeho výše uvedené právní závěry neposkytuje toto ustanovení v dané věci zákonný základ pro jakýkoliv zásah do jejich ústavně zaručených základních práv a svobod. Nic na tom nemění ani skutečnost, že předmětné ustanovení bylo ze strany správních soudů v napadených rozsudcích skutečně použito. Stalo se tak totiž na základě jeho nesprávného výkladu. Stěžovatelka proto nemá žádný důvod zpochybňovat ústavnost použitého zákona. Její návrh na zrušení citovaného ustanovení je z hlediska jí uplatněných námitek zjevně neopodstatněný.

VI./e Návrh na přerušení řízení a předložení věci Soudnímu dvoru Evropské unie k rozhodnutí o předběžné otázce

82. O návrhu stěžovatelky na přerušení řízení a předložení věci Soudnímu dvoru Evropské unie k rozhodnutí o předběžné otázce (viz bod 21) Ústavní soud nerozhodoval, neboť s ohledem na výše uvedené právní závěry se stal bezpředmětným.

VII. Závěr

83. Ze všech těchto důvodů Ústavní soud shledal ústavní stížnost stěžovatelky důvodnou a podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jí mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení vyhověl (výrok I) a podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona napadené rozsudky zrušil (výrok II). Návrh na zrušení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím ve slovech „a veřejné instituce“ odmítl podle § 43 odst. 2 písm. a) a b) zákona o Ústavním soudu jako zjevně neopodstatněný (výrok III). V dalším řízení o žalobě vedlejšího účastníka bude správní soud vázán právním názorem Ústavního soudu vysloveným v tomto nálezu.

Č. 102

K doručování usnesení o nařízení výkonu podmíněně odloženého trestu odnětí svobody

Závažnost právních důsledků usnesení, jímž je rozhodnuto podle § 330 trestního řádu o tom, že se nařídí výkon podmíněně odloženého trestu, ve spojení s krátkou lhůtou pro podání řádného opravného prostředku proti takovému usnesení a s přihlédnutím k tomu, že právní fikce má být nástrojem výjimečným, představují důležitý důvod pro to, aby předseda senátu vždy nařídil podle § 64 odst. 5 písm. b) trestního řádu, že usnesení o nařízení výkonu podmíněně odloženého trestu ne-
lze doručovat náhradním způsobem.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře – ze dne 20. června 2017 sp. zn. I. ÚS 1760/16 ve věci ústavní stížnosti R. V., zastoupeného Mgr. Petrou Komárovou, advokátkou, se sídlem Šlikova 874/20, Prostějov, proti usnesení Okresního soudu v Blansku č. j. 1 T 267/2012-141 ze dne 24. listopadu 2015, kterým byl stěžovatel nařízen výkon podmíněně odloženého trestu odnětí svobody, a usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 5 To 67/2016-183 ze dne 2. března 2016, kterým byla pro opožděnost zamítnuta stěžovatelova stížnost proti prvostupňovému usnesení, za účasti Okresního soudu v Blansku a Krajského soudu v Brně jako účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Krajského soudu v Brně č. j. 5 To 67/2016-183 ze dne 2. března 2016 bylo zasaženo do práva stěžovatele na spravedlivý proces, garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 5 To 67/2016-183 ze dne 2. března 2016 se proto ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění**I.**

1. Ústavní stížností, podanou podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb.,

o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví označených rozhodnutí obecných soudů s odůvodněním, že jimi byla porušena jeho ústavně zaručená práva, chráněná čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z příloženého spisového materiálu se podává, že napadeným usnesením Okresního soudu v Blansku (dále též „okresní soud“) č. j. 1T 267/2012-141 ze dne 24. listopadu 2015 byl u stěžovatele podle § 83 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, za použití § 330 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, nařízen výkon podmíněně odloženého trestu odnětí svobody v trvání osmi měsíců, který mu byl uložen rozsudkem téhož soudu č. j. 1T 267/2012-79 ze dne 11. prosince 2012, ve spojení s usnesením Krajského soudu v Brně sp. zn. 5 To 58/2013 ze dne 6. března 2013. Pro výkon tohoto trestu okresní soud zařadil stěžovatele do věznice s dozorem.

3. S rozhodnutím soudu prvního stupně se stěžovatel dle vlastních slov seznámil až dne 29. ledna 2016, kdy mu bylo na jeho žádost doručeno do datové schránky. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatel následně v třídenní lhůtě podal stížnost, již však Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) usnesením č. j. 5 To 67/2016-183 ze dne 2. března 2016 postupem dle § 148 odst. 1 písm. b) trestního řádu pro opožděnost zamítl.

4. Stěžovatel se tedy obrátil na Ústavní soud. V ústavní stížnosti namíтал, že mu předvolání k veřejnému zasedání ani usnesení okresního soudu o nařízení výkonu trestu ze dne 24. listopadu 2015 nebylo doručováno zákonným způsobem, čímž ho soud zbavil možnosti účastnit se jednání a realizovat při něm svá práva, zejména právo na obhajobu. Stejného pochybení se pak měl dopustit i krajský soud, jestliže odmítl jeho stížnost jako opožděnou, aniž by se zabýval meritem věci.

5. Okresnímu soudu stěžovatel jmenovitě vytkl, že u něj nezjišťoval existenci datové schránky, ačkoliv tento způsob doručování uvádí zákon jako prvořadý. Stěžovatel uvedl, že v minulosti přistoupil ke zřízení datové schránky právě z důvodu, aby „neměl problémy s doručováním úřední pošty“. V souladu se zákonnou úpravou proto očekával, že soud bude všechny písemnosti doručovat touto cestou. Okresní soud namísto toho jemu určené písemnosti doručoval prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb, a to na celkem tři adresy, ze kterých se zásilky vrátily s poznámkou, že adresát zde nemá schránku. Podle mínění stěžovatele tato poznámka znamená, že nemohl být vhodným způsobem vyzooměn o možnosti si uloženou zásilku vyzvednout ve smyslu ustanovení § 64 odst. 2 trestního řádu. Soud prvního stupně přitom nevyužil všechny dispozice dané mu trestním řádem, kdy mimo jiné přicházelo v úvahu doručení způsobem upraveným

v § 62 odst. 1 trestního řádu, tj. prostřednictvím policejního orgánu. V postupu okresního soudu ovšem panovaly i jiné nesrovnalosti. Stěžovatel poukazoval na to, že zmiňovaný soud nejprve dne 20. října 2015 odročil veřejné zasedání za účelem jeho opětovného vyrozumění o konání veřejného zasedání dne 24. listopadu 2015. V uvedený den veřejné zasedání pak již bez dalšího proběhlo, aniž by ve způsobu, jakým bylo stěžovateli doručováno a s jakou poznámkou doručovatele se zásilky vrátily, nastala jakákoliv změna. Stěžovatel dále zpochybnil naplnění podmínek pro uplatnění fikce doručení dle § 64 odst. 4 trestního řádu, přičemž argumentoval tím, že se na adresách, kam mu okresní soud doručoval zásilky, a to včetně adresy trvalého bydliště, nezdržoval, ani žádnou z těchto adres neoznačil pro účely doručování v daném aktuálním čase vedení řízení o nařízení výkonu trestu. Stěžovatel připustil, že v původním trestním řízení, v němž mu byl uložen trest, o jehož nařízení výkonu se nyní jedná, mu soudní písemnosti byly doručovány na adresu trvalého bydliště, tj. na adresu L., nicméně toto řízení probíhalo v letech 2012 a 2013. V rozhodné době na uvedené adrese skutečně bydlel. Jednalo se o bytovou jednotku ve vlastnictví jeho matky, kterou však asi před dvěma roky prodala, přičemž od té doby stěžovatel přebývá v P. u rodinných příslušníků. Okolnost, že uplynuly dva roky od ukončení předchozího řízení, v kombinaci se skutečností, že se ze všech soudem vyznačených adres vrátily zásilky zpět se záznamem o absenci domovní schránky adresáta, podle stěžovatele vylučovaly přijetí závěru, že by se na některé z těchto adres zdržoval. Stěžovatel se současně vyjádřil kriticky i k odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, jehož konstatování, že stěžovateli bylo „doručováno na adresy, které sdělil orgánům činným v trestním řízení, proto zde platí fikce doručení“, ve světle shora řečeného zjevně neobstojí. Stěžovatel konečně nesouhlasil s názorem krajského soudu, že má-li zřízení datovou schránku podnikající fyzické osoby, nelze mu rozhodnutí soudu, které nijak nesouvisí s jeho podnikatelskou činností, do ní doručovat. Stěžovatel naopak vyslovil přesvědčení, že v případě, že nesdělí soudu jinou adresu pro doručování, je třeba mu soudní písemnosti doručovat do takto zřízené datové schránky.

II.

6. Ústavní soud vyzval účastníky řízení a vedlejšího účastníka řízení, aby se k předmětné ústavní stížnosti vyjádřili. Dané možnosti využil okresní soud, který ve svém podání označil za nepravdivé tvrzení stěžovatele, že nebylo ověřováno, zda nemá datovou schránku. Z výpisu o provedení kontroly datové schránky jednoznačně vyplývá, že tato byla v předmětné trestní věci u stěžovatele provedena protokolující úřednicí dne 10. srpna 2015, tedy v den realizace nařízení veřejného zasedání. Výsledek provedené kontroly byl přitom jednoznačně negativní. Okresní soud se neztotožnil též se

stanoviskem stěžovatele, podle něhož mu měly být písemnosti zasílány do jeho datové schránky, kterou má zřízenou jako podnikající fyzická osoba. Poukázal na povahu trestního řízení, které bylo v souzeném případě vedeno proti fyzické osobě a s podnikatelskou činností stěžovatele nemělo žádnou souvislost. Dále soud zdůraznil, že stěžovatel v průběhu trestního řízení nikdy neoznačil datovou schránku podnikající fyzické osoby jako „adresu“ pro doručování (§ 63 odst. 2 trestního řádu). Takto stěžovatel učinil až poté, co usnesení o nařízení výkonu trestu nabylo právní moci, kdy kontaktoval vyššího soudního úředníka okresního soudu a požádal o zaslání usnesení na tuto adresu. Jeho žádosti bylo vyhověno, aniž by ovšem podle soudu s tímto krokem byly spojeny jakékoli právní účinky. Okresní soud uzavřel, že v projednávané věci k porušení základních práv stěžovatele nedošlo, neboť tento byl v souladu s § 62 odst. 1 trestního řádu a § 17 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, řádně vyrozuměn jak o konaném veřejném zasedání, tak následně i o vydaném usnesení.

7. Krajský soud v Brně v plném rozsahu odkázal na odůvodnění napačeného usnesení ze dne 2. března 2016.

8. Okresní státní zastupitelství v Blansku se k ústavní stížnosti nevyjádřilo, čímž se v souladu s poskytnutým poučením dle § 101 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění rozhodném, vzdalo postavení vedlejšího účastníka.

9. Stěžovatel reagoval na vyjádření účastníků řízení replikou, v níž setrval na stížnostní argumentaci, se kterou se dle jeho názahu obecné soudy nevyřadily. Obecným soudům opakovaně vytkl, že nepodnikly žádné kroky k tomu, aby jej dostupným způsobem vyrozuměly o tak zásadní záležitosti, jako je řízení týkající se přeměny podmíněně uloženého trestu na nepodmíněný, jehož výsledek je způsobilý zasáhnout do jeho práva na osobní svobodu ve smyslu čl. 8 odst. 1 a 2 Listiny. Stěžovatel v návaznosti na to konstatoval, že výklad zákona musí respektovat základní zásady trestního řízení, v nichž se odráží principy zakotvené v Listině, což znamená, že otázka doručování v trestním řízení musí být vždy řešena tak, aby byl obviněný – odsouzený informován o úkonech trestního řízení a měl možnost realizovat své právo na obhajobu.

III.

10. Ústavní soud úvodem připomíná, že není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů, neboť není vrcholem jejich soustavy (srov. čl. 81 a 90 Ústavy). Pokud soudy postupují v souladu s obsahem hlavy páté Listiny, nemůže na sebe atrahovat právo přezkumného dohledu nad jejich činností (čl. 83 Ústavy).

11. Řečené znamená, že Ústavní soud zpravidla neposuzuje ani interpretaci a aplikaci podústavního práva provedenou obecnými soudy. Výjimku z této zásady tvoří případy, kdy interpretace podústavního práva, již obecné soudy zvolily, založila porušení některého základního práva stěžovatele, případně ve střetu dvou výkladových alternativ byl pomínut možný výklad jiný, ústavně konformní, anebo je výrazem flagrantního ignorování příslušné kogentní normy nebo zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů právního výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, a představuje tím nepředvídatelnou interpretační libovůli, resp. je v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti (viz teze „přepjatého formalismu“).

12. V mezích takto limitovaného přezkumu Ústavní soud zvážil obsah napadených rozhodnutí i průběh řízení jim předcházející a dospěl k závěru, že návrh je důvodný. Vycházel přitom ze své ustálené judikatury, z níž vyplývá, že Ústavní soud je vázán pouze petitem podaného návrhu, nikoliv jeho právním odůvodněním [srov. nález sp. zn. II. ÚS 259/05 ze dne 21. března 2006 (N 65/40 SbNU 647)]. Může se tedy zabývat i jinými důvody, na jejichž základě by bylo možné dovodit závěr o porušení základního práva nebo svobody, než které vznesl stěžovatel.

13. V nyní posuzované věci stěžovatelova ústavněprávní argumentace mířila na nesprávný postup okresního soudu při doručování vyzoomění o veřejném zasedání a usnesení č. j. 1 T 267/2012-141 ze dne 24. listopadu 2015 o tom, že se neosvědčil a že se nařizuje výkon podmíněně odloženého trestu odnětí svobody.

14. Podle § 330 trestního řádu o tom, zda se podmíněně odsouzený osvědčil nebo zda se nařídí výkon podmíněně odloženého trestu, rozhodne soud ve veřejném zasedání (odstavec 1) a proti těmto rozhodnutím je přípustná stížnost, jež má odkladný účinek (odstavec 3). Stížnost lze podat ve lhůtě tři dnů od oznámení usnesení (§ 143 odst. 1 trestního řádu). Podle § 137 odst. 1 věty druhé trestního řádu se oznámení děje buď vyhlášením usnesení v přítomnosti toho, jemuž je třeba usnesení oznámit, anebo doručením opisu usnesení. Podle § 63 odst. 2 trestního řádu se obviněnému doručuje především na adresu, kterou za tím účelem uvedl. Do vlastních rukou se doručuje mimo jiné osobám oprávněným podat proti rozhodnutí opravný prostředek opis tohoto rozhodnutí [§ 64 odst. 1 písm. b) trestního řádu] s tím, že nebyl-li adresát takové zásilky zastížen, zásilka se uloží a adresát se vhodným způsobem vyzoomí, kde si ji může vyzvednout. Nevyzvedne-li si adresát písemnost do deseti dnů od uložení, považuje se poslední den této lhůty za den doručení, i když se adresát o uložení nedověděl, ačkoliv se v místě doručení zdržuje, nebo uvedenou adresu označil pro účely doručování (§ 64 odst. 4 trestního řádu).

15. Stěžovatel v ústavní stížnosti, zjednodušeně řečeno, namítal, že okresní soud odesílal písemnosti na nesprávnou adresu (kterou stěžovatel

orgánům činným v trestním řízení neoznačil a ani se na ní nezdržoval), v důsledku čehož se u těchto písemností nemohla uplatnit fikce doručení.

16. Ústavní soud nejprve přezkoumal postup okresního soudu při doručování usnesení č. j. 1 T 267/2012-141 ze dne 24. listopadu 2015. V této souvislosti bylo především třeba zodpovědět otázku, zda je vůbec možné aplikovat ustanovení § 64 odst. 4 trestního řádu o náhradním doručení na usnesení vydané dle § 330 trestního řádu, jímž byl nařízen výkon trestu odnětí svobody.

17. Podle § 64 odst. 5 písm. a) trestního řádu nelze náhradním způsobem (podle § 64 odst. 4 trestního řádu) doručit písemnost, doručuje-li se obviněnému usnesení o zahájení trestního stíhání, obžaloba, návrh na potrestání, návrh na schválení dohody o vině a trestu, rozsudek, trestní příkaz nebo předvolání k hlavnímu líčení nebo veřejnému zasedání. Usnesení, jímž bylo rozhodnuto podle § 330 trestního řádu o tom, zda se podmíněně odsouzený osvědčil nebo zda se nařídí výkon podmíněně odloženého trestu, do tohoto taxativního výčtu nespadá.

18. Podle § 64 odst. 5 písm. b) trestního řádu nelze náhradním způsobem doručit písemnost, doručuje-li se jiná písemnost, tj. jiná než písemnosti uvedené v § 64 odst. 5 písm. a) trestního řádu, a jestliže to předseda senátu z důležitých důvodů nařídí.

19. Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 3026/16 ze dne 18. listopadu 2016 (N 216/83 SbNU 409) dovodil: „Z výčtu písemností obsažených v § 64 odst. 5 písm. a) trestního řádu, u kterých zákonodárce vyloučil možnost náhradního doručení, je patrné, že je tomu tak z důvodu závažnosti právních důsledků s nimi spojených a jejich významu pro realizaci ústavně garantovaných práv na obhajobu a spravedlivý proces, které by jinak byly možností uplatnění náhradního doručení těchto písemností, co do včasného seznámení se adresáta s nimi, reálně omezeny. Přitom však závažnost důsledku napadeného usnesení o nařízení výkonu podmíněně odloženého trestu, tedy povinnost nástupu výkonu trestu odnětí svobody, je v tomto směru obdobná jako v případě některých rozhodnutí, která patří mezi písemnosti, u kterých je doručování náhradním způsobem vyloučeno *ex lege*. Současně od okamžiku doručení usnesení o nařízení výkonu podmíněně odloženého trestu se odvíjí lhůta k podání stížnosti jako řádného opravného prostředku, která je relativně krátká (3 dny). Náhradní doručení fikcí, a to i když je doručená písemnost následně vhozena do domovní schránky adresáta, tak v těchto případech výrazně zmenšuje reálnou možnost včas využít práva podat řádný opravný prostředek.“ Výše zmíněné dovedlo Ústavní soud k závěru, že závažnost právních důsledků usnesení o nařízení výkonu podmíněně odloženého trestu ve spojení s krátkou lhůtou pro podání řádného opravného prostředku proti němu a s přihlédnutím k tomu, že právní fikce má být nástrojem výjimečným, představují

důležitý důvod pro to, aby předseda senátu vždy nařídil podle § 64 odst. 5 písm. b) trestního řádu, že usnesení o nařízení výkonu podmíněně odloženého trestu nelze doručovat náhradním způsobem.

20. Ústavní soud nemá ani v nyní předestřené věci žádný důvod se od právního názoru vysloveného v citovaném nálezu jakkoliv odchýlit. Je zřejmé, že usnesení okresního soudu č. j. 1 T 267/2012-141 ze dne 24. listopadu 2015 nebylo možno doručovat náhradním způsobem a předseda senátu okresního soudu měl za tímto účelem dát odpovídající pokyn, tzn. v souladu s § 64 odst. 5 písm. b) trestního řádu náhradní doručení vyloučit. Okresní soud tak v důsledku ústavně nekonformní interpretace dotčeného ustanovení neučinil. Existovala posléze možnost, jak jeho nesprávný postup při doručování předmětného usnesení zhojit, a to tím, že krajský soud nebudě pro účely posuzování včasnosti stížnosti stěžovatele ustanovení § 64 odst. 4 trestního řádu aplikovat. To znamená, že datum doručení usnesení okresního soudu č. j. 1 T 267/2012-141 ze dne 24. listopadu 2015 bylo třeba odvozovat od okamžiku, kdy si stěžovatel zásilku skutečně převzal, což v nyní projednávaném případě představuje okamžik, kdy mu byla na jeho žádost doručena do datové schránky. Krajský soud nicméně popsáním způsobem nepostupoval a namísto toho aproboval počínání okresního soudu, když při posouzení včasnosti stížnosti stěžovatele proti předmětnému rozhodnutí vycházel z nastoupení účinků právní fikce. Na této skutečnosti pak založil svůj závěr o opožděnosti stížnosti podané stěžovatelem do usnesení okresního soudu, který, ve světle shora řečeného, není však způsobilý obstát. Toto pochybení krajského soudu mělo za následek, že stěžovateli bylo upřeno předstoupit před soud, předložit mu svá tvrzení a důkazy za účelem hájení jeho práv. Jinými slovy, bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.

21. Ústavní soud proto podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu částečně vyhověl ústavní stížnosti a usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 5 To 67/2016-183 ze dne 2. března 2016 podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) citovaného zákona zrušil. Ústavní soud takto rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

22. Ve zbytku Ústavní soud odmítl ústavní stížnost stěžovatele jako nepřijatelnou dle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu, neboť zrušením usnesení krajského soudu byl stěžovateli vytvořen procesní prostor, aby své námítky vůči usnesení okresního soudu č. j. 1 T 267/2012-141 ze dne 24. listopadu 2015 uplatnil v rámci řízení o stížnosti jakožto řádném opravném prostředku. Pro tuto chvíli tedy stěžovatel ve vztahu k rozhodnutí okresního soudu nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práv poskytuje (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

Bude tedy v první řadě na krajském soudu, aby vyhodnotil, zda doručení vyrozumění o konání veřejného zasedání proběhlo v souladu se zákonem, a pokud nikoliv, zda byl stěžovatel v důsledku této skutečnosti reálně zkrácen v možnosti své obhajoby.

23. Ústavní soud toliko *obiter dictum* doporučuje krajskému soudu při jeho rozhodování věnovat pozornost závěrům vysloveným v nálezu sp. zn. II. ÚS 1502/11 ze dne 9. října 2012 (N 168/67 SbNU 63), vážícím se k otázce nastoupení účinků právní fikce při doručování písemností na adresu uvedenou obviněným pro trestní řízení.

24. Stran doručování do datové schránky fyzické osoby Ústavní soud poukazuje pak na závěry bodu V stanoviska pléna Nejvyššího soudu sp. zn. PlsN 1/2015 ze dne 5. ledna 2017, v němž je uvedeno: „Má-li fyzická osoba zřízeno více datových schránek (např. datovou schránku fyzické osoby a datovou schránku podnikající fyzické osoby, nebo advokát datovou schránku podnikající fyzické osoby-advokáta, ale též insolvenčního správce nebo daňového poradce), je třeba jí doručovat písemné vyhotovení rozhodnutí, jiných úkonů a další písemnosti do té datové schránky, která odpovídá povaze doručované písemnosti. Účinky doručení písemnosti však nastanou i jejím doručením do jiné (nepříslušné) datové schránky téže fyzické osoby za podmínky § 17 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb., ve znění pozdějších předpisů.“ Ústavní soud k tomu připojuje, že datová schránka podnikající fyzické osoby, byť v trestním řízení pro účely doručování primárně nepoužitelná, představuje možný komunikační kanál, který by neměl být obecnými soudy opomíjen. Bylo by proto žádoucí, aby obecné soudy, mají-li pochybnost o aktuálnosti adresy, na niž je doručováno, resp. o místě, na němž se účastník řízení zdržuje, prověřily, zda nemá dotčený zřízenou datovou schránku podnikající fyzické osoby a zda s ním není možno vstoupit v kontakt touto cestou (např. formou výzvy zaslané do datové schránky, aby účastník označil adresu, kam mu mají být písemnosti doručovány).

Č. 103

K zastavení exekuce pro odstranění zjevné nespravedlnosti exekučního titulu v případě nevidomého postihovatele za jízdu načerno

Vedení exekučního řízení v případě, kdy si obecné soudy jsou, resp. musí být plně vědomy toho, že stěžovatel žádnou svoji právní povinnost vyplývající z exekučního titulu nejen neporušil, nýbrž ani porušit nemohl, lze považovat za zásah do ústavně zaručeného práva na soudní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a také vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Taková situace může být důvodem pro zastavení exekuce (výkonu rozhodnutí) podle ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu, které stávající soudní praxe vykládá a aplikuje tak, že se použije pro odstranění zjevné nespravedlnosti.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře – ze dne 20. června 2017 sp. zn. I. ÚS 2456/16 ve věci ústavní stížnosti V. P., zastoupeného JUDr. Miroslavem Jirákem, advokátem, se sídlem Saskova 1961, Kladno, proti usnesení Městského soudu v Praze č. j. 22 Co 111, 117/2016-194 ze dne 11. května 2016 vydanému v exekučním řízení k vymožení nezaplaceného jízdného a přírážky k jízdnému, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení.

Výrok

I. Výrokem III usnesení Městského soudu v Praze č. j. 22 Co 111, 117/2016-194 ze dne 11. května 2016 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a dále vlastnické právo podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výrok III usnesení Městského soudu v Praze č. j. 22 Co 111, 117/2016-194 ze dne 11. května 2016 se zrušuje.

III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I.

1. Ústavní stížností, podanou podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí Městského soudu v Praze s odůvodněním, že jím byla porušena jeho ústavně zaručená práva, chráněná čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Z přiloženého spisového materiálu vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v exekučním řízení vedeném proti stěžovateli jako povinnému u Obvodního soudu pro Prahu 5 (dále jen „obvodní soud“) pod sp. zn. 41 EXE 80/2010. Exekuce byla nařízena na návrh oprávněného, Dopravního podniku hl. m. Prahy, a. s., podle vykonatelného rozsudku téhož soudu sp. zn. 8 C 209/2001 ze dne 29. června 2001 k uspokojení pohledávky oprávněného, odpovídající jízdnému a přírázce k jízdnému za porušení přepravní smlouvy ve výši 208 Kč a nákladům řízení ve výši 1 475 Kč.

3. Stěžovatel v průběhu řízení opakovaně (nejprve podáním doručeným soudu dne 4. ledna 2013 a poté podáním ze dne 9. února 2015) usiloval o zastavení exekuce. Tvrdil, že exekuce je vedena pro dluh, který neexistuje, nevznikl a ani nikdy vzniknout nemohl. Řečené dovozoval ze skutečnosti, že je nepřetržitě od roku 1994 držitelem průkazu ZTP/P a měl tudíž podle ustanovení § 31 a příloh číslo 2 a 3 vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, mimo jiné nárok na bezplatnou dopravu spoji místní veřejné hromadné dopravy (poznámka Ústavního soudu: od 1. ledna 2012 je nárok na bezplatnou dopravu obsažen v § 36 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů). Na tuto zákonnou úpravu navazuje také Tarif Pražské integrované dopravy vydaný Regionálním organizátorem Pražské integrované dopravy (který je příspěvkovou organizací hlavního města Prahy), jenž držitelům průkazů ZTP/P rovněž přiznává nárok na bezplatnou přepravu v provozu Pražské integrované dopravy. Z uvedených důvodů tedy stěžovatel nemohl jezdit bez platného jízdního dokladu v pražské městské hromadné dopravě, neboť takový jízdní doklad nikdy nepotřeboval. Oprávněnému tak nemohlo vůči stěžovateli nikdy vzniknout právo na jízdné a ani na smluvní pokutu. Podle stěžovatele byly v jeho věci splněny předpoklady pro zastavení exekuce. Ve svém druhém podání ze dne 9. února 2015 stěžovatel poukazoval konkrétně

na ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též „o. s. ř.“), jež by mělo fungovat jako korektiv bránící výkonu rozhodnutí zjevně nespravedlivému a jsoucím v rozporu s dobrými mravy. Taková situace nastala právě v jeho věci. Stěžovatel dále uváděl, že nemohl uplatnit své námitky proti oprávněnosti vymáhané pohledávky v nalézacím řízení, protože o průběhu nalézacího řízení nebyl informován. Veškerá doručení písemností proběhla fikcí a následně mu byl ustanoven opatrovníkem justiční čekatel, který však byl ve věci nečinný, řízení se aktivně neúčastnil a práva stěžovatele nijak nehájí. Nalézacímu soudu stěžovatel mimo to vytkl, že neucinil ani všechny potřebné kroky ke zjištění jeho faktického pobytu. Pro ztotožnění černého pasažéra se svou osobou měl pak stěžovatel jediné vysvětlení, podle něhož byl zřejmě zneužit jeho rodný list, který v rozhodném období ztratil.

4. Obvodní soud se s předloženými námitkami neztotožnil. Usnesením č. j. 41 EXE 80/2010-89 ze dne 26. března 2015 zamítl návrh stěžovatele na zastavení exekuce došlý soudu dne 4. ledna 2013 a usnesením č. j. 41 EXE 80/2010-150 ze dne 18. prosince 2015, v jeho výroku I, pak i návrh stěžovatele ze dne 9. února 2015. V obou rozhodnutích obvodní soud shodně dospěl k závěru, že žádný z důvodů pro zastavení výkonu rozhodnutí (exekuce), zakotvených v ustanovení § 268 odst. 1 až 3 o. s. ř., ve stěžovatelově případě nenastal. Obvodní soud měl za prokázané, že doručování písemností stěžovateli, včetně doručování písemností soudním exekutorem, proběhlo řádně dle tehdy platných právních předpisů. Ostatní námitky stěžovatele proti oprávněnosti vymáhané pohledávky bylo podle soudu možné uplatnit jen v nalézacím řízení.

5. Pro úplnost nutno dodat, že ve výroku II usnesení č. j. 41 EXE 80/2010-150 ze dne 18. prosince 2015 obvodní soud současně vyloučil k samostatnému projednání řízení vedená u něj pod sp. zn. 41 Nc 3508/2009 a 41 Nc 3131/2009. Tyto spisy byly původně spojeny ke společnému řízení usnesením obvodního soudu č. j. 41 EXE 80/2010-87 ze dne 26. března 2015. Poté však obvodní soud obdržel přípis soudního exekutora obsahující sdělení, že ke spojení výše označených věcí (u soudního exekutora vedených pod sp. zn. 067 EX 260417/09 a 067 EX 259896/09) ke společnému řízení došlo již rozhodnutím soudního exekutora ze dne 12. prosince 2014, a to pod sp. zn. 067 EX 203419/10, které je u obvodního soudu vedeno pod sp. zn. 41 EXE 96/2010. V návaznosti na to proto obvodní soud shledal nevhodnost jím realizovaného spojení označených věcí.

6. Stěžovatel s rozhodnutím obvodního soudu nesouhlasil, pročež se obrátil na odvolací soud. Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) napadeným usnesením č. j. 22 Co 111, 117/2016-194 ze dne 11. května 2016 nicméně jeho odvolání, směřující do výroku II rozhodnutí obvodního soudu č. j. 41 EXE 80/2010-150 ze dne 18. prosince 2015 o vyloučení věcí

k samostatnému řízení, odmítl pro nepřipustnost (výrok I). Učinil tak s odůvodněním, že se jednalo o usnesení, kterým se upravuje vedení řízení, a proti takovému rozhodnutí není odvolání přípustné podle § 202 odst. 1 písm. a) o. s. ř. Jako věcně správné pak potvrdil usnesení soudu prvního stupně č. j. 41 EXE 80/2010-89 ze dne 26. března 2015 (výrok II), jakož i usnesení obvodního soudu č. j. 41 EXE 80/2010-150 ze dne 18. prosince 2015 v jeho výroku I o zamítnutí návrhu stěžovatele na zastavení exekuce (výrok III). Městský soud přisvědčil soudu prvního stupně v tom, že argumentace stěžovatele není způsobila založit žádný ze zákonných důvodů pro zastavení exekuce. Jmenovitě námitky týkající se věcné správnosti vykonávaného rozhodnutí (exekučního titulu) a postupu soudu v průběhu nalézacího řízení nelze v rámci exekučního řízení zohlednit. Za nepřipadné označil odvolací soud rovněž výhrady stěžovatele, že prováděná exekuce je v rozporu s dobrými mravy. Městský soud se odvolával na závěry soudní praxe (zaznamenané např. v usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 3756/2008 ze dne 5. března 2009), v souladu s nimiž nelze v exekučním řízení rozpor s dobrými mravy namítat, neboť se jedná o institut hmotněprávní, který v rozhodování o procesněprávním úkonu soudu nemá místo.

7. Rozhodnutí městského soudu napadl stěžovatel ústavní stížností. V ní zopakoval námitky, které uplatňoval po celou dobu předchozího řízení, tedy především, že je držitelem průkazu ZTP/P, a proto tvrzený dluh nikdy nemohl vzniknout, a že v důsledku vadného postupu obvodního soudu nebyl o nalézacím řízení vůbec informován, čímž byl zbaven možnosti v jeho průběhu vystoupit na ochranu svých práv. Stěžovatel vedle toho zdůraznil, že jemu ustanovený opatrovník v řízení před nalézacím soudem nečinil nikdy žádný úkon v jeho prospěch, což nalézací soud v rozporu s judikaturou Ústavního soudu [stěžovatel zmínil nálezy sp. zn. III. ÚS 1231/09 ze dne 16. září 2010 (N 196/58 SbNU 735)] toleroval. Odvolacímu soudu stěžovatel vytkl, že se uvedenou námitkou odmítl zabývat s odkazem na nutnost napadnout nesprávné ustanovení opatrovníka žalobou pro zmatečnost. Městský soud přitom pominul, že návrh na zastavení exekuce, který stěžovatel podal, bylo možno posoudit jako žalobu pro zmatečnost, a to postupem dle § 41 odst. 2 o. s. ř., který stanoví, že každý úkon posuzuje soud dle jeho obsahu, i když je nesprávně označen. Stěžovatel setrval rovněž na stanovisku, že předmětná exekuce je nespravedlivá a v rozporu s dobrými mravy. V dané souvislosti vyjádřil přesvědčení, že ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř., zakotvující sběrný důvod pro zastavení výkonu rozhodnutí, musí fungovat jako korektiv, který zabrání tak absurdním případům, jako se stalo právě v jeho věci, že totiž proti těžce zdravotně postiženému občanu je uplatňována pohledávka za jízdné, od kterého je podle platných právních předpisů osvobozen. Stěžovatel dále poukázal na širší okolnosti případu, kdy měl být bez jízdního dokladu přistižen v poměrně

krátké době v 15 případech na různých místech Prahy. V rozhodné době bydlel již v Kladně, odkud občas do Prahy skutečně cestoval. Žádnou časovou jízdenku ovšem nepotřeboval, jelikož se při jízdě veřejnou dopravou prokazoval zásadně průkazem ZTP/P. S ohledem na množství svých údajných jízd bez jízdního dokladu stěžovatel dovozoval, že se, krom již zmiňované verze o zneužití rodného listu, mohl stát obětí revizorů, kteří si o něm předávali informace a sepisovali na něj fingovaná hlášení.

8. Městský soud měl podle stěžovatele konečně pochybit také tím, že věcně neprojeďnal podané odvolání do výroku II usnesení soudu prvního stupně ze dne 18. prosince 2015, čímž porušil jeho právo na spravedlivý proces. Stěžovatel v tomto směru zastával názor, že k předmětnému vyloučení řízení ze strany soudu nebyl důvod a že naopak takový postup může ve svém důsledku vést ke zbytečnému navýšení nákladů. Stěžovatel současně nesouhlasil ani s klasifikací usnesení o vyloučení řízení k samostatnému projednání jako rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení. Posledně zmíněné rozhodnutí označuje komentářová literatura za rozhodnutí meritorně nedůležité, což podle stěžovatele rozhodně neplatí pro usnesení o vyloučení věci, které se zásadně promítá do nákladových výroků.

II.

9. Ústavní soud vyzval účastníka řízení a vedlejšího účastníka řízení, aby se k předmětné ústavní stížnosti vyjádřili. Dané možnosti využil pouze městský soud, který odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí. Dále podotkl, že podle jeho názoru stěžovatel „sleduje revizi skutkových i právních závěrů obecných soudů, ačkoliv tyto soudy nezasáhly do ústavně zaručených práv stěžovatele“.

10. S ohledem na obsah tohoto vyjádření je Ústavní soud nezasílal k případně replice stěžovateli, neboť by to bylo zjevně nadbytečné.

11. Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s., se postavení vedlejšího účastníka výslovně vzdal.

III.

12. Ústavní soud úvodem připomíná, že není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů, neboť není vrcholem jejich soustavy (srov. čl. 81 a 90 Ústavy). Pokud soudy postupují v souladu s obsahem hlavy páté Listiny, nemůže na sebe atrahovat právo přezkumného dohledu nad jejich činností (čl. 83 Ústavy).

13. Rečené mimo jiné znamená, že Ústavní soud zpravidla neposuzuje interpretaci a aplikaci podústavního práva provedenou obecnými soudy. Výjimku z této zásady tvoří případy, kdy interpretace podústavního práva, již obecné soudy zvolily, založila porušení některého základního práva stěžovatele, případně ve střetu dvou výkladových alternativ byl pomínut

možný výklad jiný, ústavně konformní, anebo je výrazem flagrantního ignorování příslušné kogentní normy nebo zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů právního výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, a představuje tím nepředvídatelnou interpretační libovůli, resp. je v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti (viz teze „přepjatého formalismu“).

14. V mezích takto limitovaného přezkumu Ústavní soud zvažil obsah napadeného rozhodnutí i příslušného spisového materiálu a dospěl k závěru, že návrh je důvodný. Vycházel přitom z nálezů sp. zn. II. ÚS 2230/16 ze dne 1. listopadu 2016 (N 206/83 SbNU 281) a sp. zn. II. ÚS 2357/16 ze dne 18. dubna 2017 (N 62/85 SbNU 137; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná též na <http://nalus.usoud.cz>), vydaných na popud stěžovatele a týkajících se obdobných skutkových okolností.

15. Ve zmiňovaných nálezech Ústavní soud shledal, že oba soudy posuzující stěžovatelův návrh na zastavení exekuce neprovedly ústavně konformní výklad ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř., a v tomto směru nezohlednily ani relevantní judikaturu Nejvyššího soudu vážící se k „jinému důvodu“ podle citovaného zákonného ustanovení. Nejvyšší soud totiž výslovně připouští nevykonatelnost rozhodnutí též proto, že by výkon rozhodnutí znamenal popření základních principů právního státu (viz např. usnesení sp. zn. 20 Cdo 2131/2008 ze dne 18. února 2010 a usnesení sp. zn. 20 Cdo 1394/2012 ze dne 19. února 2013, dostupné na <http://www.nsouid.cz>). Ústavní soud dále připomněl i svůj vlastní náleze sp. zn. IV. ÚS 3216/14 ze dne 17. prosince 2015 (N 218/79 SbNU 503), v němž konstatoval, že „zatímco důvody zakotvené pod písmeny a) až g) jsou důvody konkrétními, důvod uvedený pod písmenem h) je formulován všeobecně a jeho účelem je umožnit, aby výkon rozhodnutí byl zastaven i v jiných závažných případech, které pro jejich možnou rozmanitost nelze s úplností předjímat, resp. podrobit konkrétnímu popisu. Judikatura (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 1932/2005 ze dne 16. března 2006) vymezila, že z povahy věci (včetně logického požadavku srovnatelnosti jednotlivých důvodů zastavení výkonu) musí jít o takové okolnosti, pro které další provádění výkonu je způsobilé založit kolizi s procesními zásadami (byť mohou mít podklad v právu hmotném), na nichž je výkon rozhodnutí (jakožto procesní institut) vybudován, anebo je protichůdné účelu, který se jím sleduje, totiž zajistit (efektivní) splnění povinnosti vyplývající z vykonávaného titulu“. Výše uvedené dovedlo pak Ústavní soud k závěru, že již stávající soudní praxe vykládá a aplikuje ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. tak, že se použije pro odstranění zjevné nespravedlnosti.

16. Předestřené právní názory, od nichž Ústavní soud neshledal důvod se odchýlit a je jimi vázán (čl. 89 odst. 2 Ústavy), plně dopadají i na nyní projednávaný případ. Shodně s dříve řešenými případy stěžovatele

nebylo ani v tomto exekučním řízení nijak zpochybněno, že stěžovatel je osobou těžce zdravotně postiženou (a je proto držitelem průkazu ZTP/P) s nárokem na bezplatnou dopravu. V řízení nebylo současně tvrzeno (tím méně prokázáno), že by stěžovatel např. průkaz ZTP/P ztratil anebo že by se jím i přes výzvu revizora neprokázal, takže by jej uvedl v omyl. Nastala tak zcela absurdní situace, kdy je proti stěžovateli vedeno exekuční řízení, ačkoliv si soudy byly a být musely plně vědomy toho, že stěžovatel žádnou svoji právní povinnost nejen neporušil, nýbrž ani porušit nemohl. Městský soud na tuto skutečnost přitom v ústavní stížnosti napadeném usnesení nikterak nereaguje s tím, že námitky tohoto druhu měl stěžovatel uplatnit v nalézacím řízení. Takovýto postup však ze strany městského soudu (a konečně i soudu obvodního) hodnotí Ústavní soud jako nepřiměřeně formalistický, a to právě s ohledem na judikaturu citovanou shora, která evidentně připouští, aby i v řízení vykonávacím byla výjimečně zkoumána opodstatněnost hmotněprávního nároku, jehož vymožení (splnění) se vykonávacím řízením sleduje. Z téže judikatury současně vyplývá, že užití ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. není podmíněno vyčerpáním opravných prostředků v předcházejícím nalézacím řízení (žalobu pro zmatečnost nevyjímaje).

17. Ústavní soud závěrem konstatuje, že postupem obecných soudů, které nezohlednily specifické a – podle přesvědčení Ústavního soudu – velmi jednoznačné okolnosti nyní posuzované věci, jakož i smysl a účel ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř., jež tak nesprávně aplikovaly, došlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatele na soudní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy a dále též jeho vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny (byť to stěžovatel výslovně nenamítal). Jejich pochybení považuje Ústavní soud za natolik zásadní, že je nemohl pominout, přestože v meritu věci bylo rozhodováno o peněžitém plnění nepřevyšujícím částku 10 000 Kč. Ani u bagatelních věcí nelze totiž slevit ze základních principů, na nichž je založen spravedlivý proces.

18. Z důvodů výše vyložených Ústavní soud proto podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu částečně vyhověl ústavní stížnosti a usnesení Městského soudu v Praze č. j. 22 Co 111, 117/2016-194 ze dne 11. května 2016 v jeho výroku III podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) citovaného zákona zrušil. Ústavní soud takto rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

19. Ve vztahu k výroku II usnesení Městského soudu v Praze č. j. 22 Co 111, 117/2016-194 ze dne 11. května 2016, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí obvodního soudu ze dne 26. března 2015 o zamítnutí prvně podaného návrhu stěžovatele na zastavení exekuce, Ústavní soud odmítl ústavní

stížnost stěžovatele jako nepřipustnou dle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud, veden doktrínou minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti orgánů veřejné moci, shledal, že pro nápravu zásahu do ústavně garantovaných práv stěžovatele postačí zrušit napadené usnesení městského soudu pouze v té části, která se dotýkala rozhodování obecných soudů o v pořadí posledním návrhu stěžovatele na zastavení exekuce, čímž se otevírá dostatečný prostor k tomu, aby byla otázka naplnění podmínek pro zastavení exekuce znovu řádně posouzena.

20. Další část ústavní stížnosti, v níž stěžovatel brojí proti výroku I usnesení Městského soudu v Praze č. j. 22 Co 111, 117/2016-194 ze dne 11. května 2016, Ústavní soud posoudil jako návrh zjevně neopodstatněný, který podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl. Dlužno připomenout, že daným rozhodnutím městský soud deklaroval nepřipustnost odvolání stěžovatele směřujícího do výroku II rozhodnutí obvodního soudu č. j. 41 EXE 80/2010-150 ze dne 18. prosince 2015 o vyloučení věci k samostatnému řízení. Ústavní soud konstatuje, že odvolací soud věc po právní stránce hodnotil přiléhavě a v souladu s příslušnými ustanoveními občanského soudního řádu (§ 112 a 202 o. s. ř.), přičemž právní normy aplikoval ústavně konformním způsobem. Odvolací soud své rozhodnutí současně řádně odůvodnil, jeho postup tak nelze označit za svévolný. Napadené rozhodnutí tudíž základní práva stěžovatele neporušilo, jak bylo tvrzeno v ústavní stížnosti.

Č. 104

K náhradě nákladů řízení při zastoupení advokátem jen v části řízení

Pokud se stěžovatelka, ve věci plně úspěšná, domáhala ohledně úkonů, které činil její obecný zmocněnec, paušální náhrady hotových výdajů za každý úkon právní služby, bylo podle nálezkové judikatury Ústavního soudu [náleží sp. zn. Pl. ÚS 39/13 ze dne 7. 10. 2014 (N 188/75 SbNU 95; 275/2014 Sb.)] na soudech, aby v konkrétním případě, v němž stála proti úspěšné straně bez právního zastoupení neúspěšná právně zastoupená strana, zvážily, zda by v daném případě bylo zjevně nespravedlivé paušální náhradu nezastoupenému účastníku nepřiznat a zda z odlišného zacházení, které předpokládá text advokátního tarifu, vyplývá nerovnost rozporná s čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Odvolací soud ani přes výslovně formulované odvolací námitky a předloženou specifikaci nákladů k úvahám o případném přiznání paušální náhrady nepřistoupil, a jeho postup tedy nelze s ohledem na závěry odkazované nálezkové judikatury Ústavního soudu považovat za ústavně souladný, neboť jím byl umenšen majetek stěžovatelky bez toho, aniž by bylo postaveno najisto, že pro takový stav jsou splněny předvídané podmínky.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) a soudců Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 20. června 2017 sp. zn. II. ÚS 3394/16 ve věci ústavní stížnosti Růženy Liškové, zastoupené Mgr. Jiřím Hrbkem, advokátem, se sídlem Komořanská 63, Praha 4 – Modřany, proti výroku II rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2016 č. j. 13 Co 97/2016-240 a proti výroku III rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 14. 4. 2015 č. j. 65 C 27/2013-109, jimiž stěžovatelce nebyla přiznána náhrada nákladů právního zastoupení, za účasti Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení a hlavního města Prahy, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zastoupeného JUDr. Ing. Světlanou Semrádovou Zvolánkovou, advokátkou, se sídlem v Praze, Karlovo nám. 18, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Výrokem II rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2016 č. j. 13 Co 97/2016-240 byla porušena základní práva stěžovatelky garantovaná čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výrok II rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2016 č. j. 13 Co 97/2016-240 se proto ruší.

Odůvodnění

I. Argumentace stěžovatelky

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 12. 10. 2016, která po formální stránce splňuje náležitosti požadované zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), napadla stěžovatelka v záhlaví uvedená rozhodnutí, neboť jimi byla porušena její ústavně zaručená práva zakotvená v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Stěžovatelka v ústavní stížnosti uvádí, že v řízení před soudem prvního stupně učinil její právní zástupce – advokát JUDr. Mach tři úkony právní služby, a to převzetí zastoupení dne 26. 11. 2012, sepis a podání žaloby dne 15. 1. 2013 a vyjádření ze dne 10. 1. 2014. Poté, co si stěžovatelka zvolila jiného právního zástupce, kterým byl ode dne 2. 4. 2014 Mgr. Vladimír Syruček jako obecný zmocněnec, učinil tento ještě dalších pět úkonů právní služby, a to vyjádření ze dne 16. 4. 2014, vyjádření ze dne 2. 6. 2014, vyjádření ze dne 13. 2. 2015, vyjádření ze dne 1. 4. 2015 a účastnil se ústního jednání ze dne 14. 4. 2015. Soud prvního stupně však stěžovatelce mimo 89,7 % z částky soudního poplatku náklady řízení nepřiznal s odůvodněním, že nebyla zastoupena advokátem a jiné náklady neuplatnila. Stěžovatelka upozorňuje, že už v žalobě ze dne 17. 1. 2013 bylo v petitu uvedeno, že došavadní náklady řízení představují stěžovatelkou zaplacený soudní poplatek ve výši 30 340 Kč a cena právního zastoupení v částce 57 833 Kč včetně DPH. Také v protokolu z ústního jednání konaného dne 14. 4. 2015 je uvedeno, že zástupce stěžovatelky ve svém závěrečném vyjádření navrhuje, aby žalobě bylo vyhověno, a požaduje náhradu nákladů řízení. Ve svém odvolání stěžovatelka namítala, že byla po část sporného řízení zastoupena advokátem, a měly jí být jako v podstatě plně procesně úspěšnému účastníku přiznány náklady řízení z titulu právního zastoupení advokátem za tři úkony právní služby a tři režijní paušály včetně DPH, celkem 40 075,20 Kč, dále stěžovatelka s odkazem na § 137 odst. 1 o. s. ř. a nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13 ze dne 7. 10. 2014 (N 188/75 SbNU 95; 275/2014 Sb.) požadovala také náhradu hotových výdajů po 300 Kč za každý z úkonů právní služby vykonaných Mgr. Syručkem, celkem 1 500 Kč. Odvolací soud

však stěžovatelce náklady právního zastoupení nepřiznal s odůvodněním, že jí žádné nevznikly, neboť byla zastoupena obecným zmocněncem. Stěžovatelka je přesvědčena, že soudy obou stupňů pochybily, když se otázkou nákladů řízení z titulu právního zastoupení advokátem a obecným zmocněncem bez jakéhokoliv vysvětlení nezabývaly. Uvedeným postupem soudů došlo podle názoru stěžovatelky k extrémnímu vybočení z pravidel upravujících civilní řízení.

II. Vyjádření účastníků

3. Podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu umožnil Ústavní soud Městskému soudu v Praze, Obvodnímu soudu pro Prahu 1 a vedlejšímu účastníkovi, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti.

4. Obvodní soud pro Prahu 1 ve svém vyjádření uvedl, že setrvává na argumentaci použité ve svém napadeném rozhodnutí a nad rámec jejich obsahu a obsahu spisu 65 C 27/2013 nic nedoplňuje. Městský soud v Praze se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

5. Vedlejší účastník ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvádí, že pokud stěžovatelka brojí pouze vůči výši přiznané náhrady nákladů řízení, je ústavní stížnost zcela nedůvodná, neboť v otázce náhrady nákladů řízení soudy rozhodly o účelně vynaložených nákladech stěžovatelky dle § 142 odst. 1 o. s. ř. a zásady úspěchu ve věci. Otázka náhrady nákladů řízení je navíc otázkou podružnou, která by v rozhodovací praxi Ústavního soudu měla být řešena pouze výjimečně v rámci extrémních vybočení soudů z principu spravedlnosti. K nákladům na zastoupení obecným zmocněncem vedlejší účastník uvádí, že tento své konkrétní náklady v řízení nijak nedoložil, odkázal pouze na paušální částku 300 Kč za jeden úkon právní služby. Je zřejmé, že ve věci bylo se soudy komunikováno výhradně elektronicky, prostřednictvím datové schránky, což samo o sobě nárok na náhradu hotových výdajů obecného zmocněnce nezpůsobuje. Vedlejší účastník dodává, že obecný zmocněnec nevykonává tuto činnost jako podnikatel a jeho náklady hotových výdajů je třeba vždy posuzovat individuálně v každém případě. V dané věci pak vedlejší účastník rovněž uvádí, že celková částka hotových výdajů stěžovatelky za zastoupení obecným zmocněncem nedosahuje intenzity, ve které by bylo možné spatřovat porušení ústavnosti.

6. Stěžovatelka ve své replice k vyjádření Obvodního soudu pro Prahu 1 vyvozuje, že soud se jen vyhnul sdělení jasného a jednoznačného stanoviska, to platí tím spíše o absentujícím vyjádření Městského soudu v Praze. Pokud jde o vyjádření vedlejšího účastníka, to dle stěžovatelky opomíjí to, že jí uplatněné náklady řízení byly tvořeny i odměnou advokáta, a zejména pak skutečnost, že rozhodnutím soudu nalézacího i odvolacího byl v podstatě zamítnut uplatněný nárok stěžovatelky na náhradu nákladů řízení (v podstatné části), aniž by soudy jakkoliv nastínily, objasnily či

vysvětlily myšlenkovou konstrukci, kterou byly k takovému závěru vedeny, což představuje zásadní defekt v uplatňování principu práva na spravedlivý proces.

III. Rekapitulace obsahu spisu

7. Z obsahu spisu Obvodního soudu pro Prahu 1 spisové značky 65 C 27/2013, který si Ústavní soud vyžádal, vyplývají následující skutečnosti. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 14. 4. 2015 č. j. 65 C 27/2013-109 byla zamítnuta žaloba, podle které by soud uložil vedlejšímu účastníkovi povinnost zaplatit stěžovatelce do 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku částku ve výši 31 260 Kč spolu s úrokem z prodlení ve výši 7,05 % ročně od 1. 1. 2012 do zaplacení (výrok I), a vedlejšímu účastníkovi bylo uloženo zaplatit stěžovatelce do 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku částku ve výši 575 400 Kč spolu s úrokem z prodlení z této částky ve výši 7,05 % ročně od 1. 1. 2012 do zaplacení (výrok II). Dále bylo vedlejšímu účastníkovi uloženo zaplatit stěžovatelce na náhradě nákladů řízení částku ve výši 27 206 Kč (výrok III). Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2016 č. j. 13 Co 97/2016-240 byl rozsudek soudu prvního stupně v zamítavém výroku o věci samé změněn tak, že vedlejší účastník je povinen zaplatit stěžovatelce dále ještě částku 31 260 Kč s úrokem z prodlení ve výši 7,05 % ročně od 1. 1. 2012 do zaplacení, ve vyhovujícím výroku o věci samé byl rozsudek potvrzen (výrok I). Vedlejšímu účastníkovi bylo dále uloženo zaplatit stěžovatelce na náhradě nákladů řízení před soudem prvního stupně částku 30 330 Kč a před odvolacím soudem částku 2 763 Kč (výrok II).

IV. Postup Ústavního soudu při posuzování ústavní stížnosti

8. Podle § 44 zákona o Ústavním soudu, nebyl-li návrh mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítnut, nařídí Ústavní soud ústní jednání, lze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Za splnění podmínek daných tímto zákonným ustanovením rozhodl o věci Ústavní soud s upuštěním od ústního jednání.

V. Vlastní posouzení ústavní stížnosti

9. Ústavní soud posuzoval ústavní stížnost z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti [čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)], který není další instancí v systému obecného soudnictví (čl. 91 Ústavy), není soudem nadřízeným obecným soudům a obdobně jiným orgánům veřejné moci a jako takový je oprávněn do jejich rozhodovací pravomoci zasahovat pouze za předpokladu, že nepostupují v souladu s právy obsaženými v hlavě páté Listiny [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Po přezkoumání skutkového stavu, vyžádaného soudního spisu a posouzení právního stavu Ústavní soud dospěl k závěru,

že k stěžovatelkou tvrzenému porušení práv obsažených v Listině, oprávněnému k zásahu Ústavního soudu, postupem Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 došlo.

10. Soud prvního stupně o nákladech řízení rozhodl podle ustanovení § 142 odst. 2 o. s. ř., a to s ohledem na částečný úspěch stěžovatelky ve věci, kdy stěžovatelka byla úspěšná v 94,85 % sporu, a přiznal jí tak 89,7 % náhrady nákladů řízení sestávající ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 30 330 Kč. Protože stěžovatelka nebyla zastoupena advokátem a jiné náklady neuplatnila, soud uzavírá, že další náklady jí tak v řízení nevznikly. Odvolací soud ve svém napadeném rozsudku konstatoval, že ve smyslu § 142 odst. 1 a § 224 odst. 1 a 2 o. s. ř. je náklady třeba přiznat v řízení úspěšné žalobkyni (stěžovatelce). Náklady řízení před soudem prvního stupně představují dle odvolacího soudu stěžovatelkou zaplacený soudní poplatek ve výši 30 330 Kč, před odvolacím soudem potom výše poplatku činí 2 763 Kč. Náklady právního zastoupení stěžovatelce nevznikly, neboť byla zastoupena obecným zmocněncem.

11. Ústavní soud z vyžádaného spisu Obvodního soudu pro Prahu 1 ověřil správnost tvrzení stěžovatelky, z nichž jednoznačně vyplývá, že soudy při hodnocení nákladové části napadeného rozsudku vyšly, pokud jde o zastupování stěžovatelky, z nesprávně zjištěných skutečností, pokud uvedly, že nebyla v řízení před soudem prvního stupně zastoupena advokátem, a jejich shora uvedené závěry tak nemohou obstát.

12. Z obsahu spisu se totiž jednoznačně podává, že stěžovatelka byla již v okamžiku podání žaloby zastoupena advokátem JUDr. Jiřím Machem (viz hlavičkový papír advokátní kanceláře, podpis a razítko advokáta na žalobě, plná moc ze dne 14. 1. 2013, osvědčení o registraci, vše na č. l. 1 až 5 spisu). Jmenovaný advokát učinil taktéž repliku k vyjádření vedlejšího účastníka (č. l. 22) a nahlížel do spisu dne 3. 10. 2013 (č. l. 23). Další podání ve věci činil JUDr. Mach dne 16. 1. 2014 (úprava identity stěžovatelky). Na č. l. 35 je pak založeno sdělení právního zástupce o ukončení právního zastupování stěžovatelky ze dne 20. 2. 2014, na č. l. 45 pak plná moc, kterou zmocňuje stěžovatelka k zastupování Mgr. Vladimíra Syručka.

13. Není tedy zřejmé, na základě jaké skutečnosti dospěl soud prvního stupně, který se jmenovaným advokátem až do doby ukončení právního zastupování stěžovatelky komunikoval, k přesvědčení, že stěžovatelka advokátem zastoupena nebyla. Na uvedeném nemůže nic změnit to, že stěžovatelka nebyla advokátem zastoupena ke dni rozhodování soudem prvního stupně. Stěžovatelce lze přisvědčit i v tom, že pochybil také odvolací soud, který se nezabýval jejími odvolacími námitkami vztahujícími se k nákladům řízení. V odůvodnění svého odvolání ze dne 15. 7. 2015 stěžovatelka uvedla, že po část řízení byla zastoupena advokátem, a v řízení požadovala náhradu nákladů v plné výši. Stěžovatelka náklady řízení konkretizovala

tak, že se jedná o zaplacený soudní poplatek, dále tři úkony právní služby učiněné advokátem (převzetí věci, podání žaloby a vyjádření) a pět úkonů učiněných obecným zmocněncem, za které stěžovatelka požaduje náhradu hotových výdajů 300 Kč za každý úkon. Odvolací soud pouze v závěru svého rozsudku konstatoval, že náklady právního zastoupení stěžovatelce nevznikly, protože byla zastoupena obecným zmocněncem.

14. Ústavní soud se ve své judikatuře k otázce náhrady nákladů řízení vyjadřuje rezervovaně tak, že spor o náhradu nákladů řízení, i když se může dotknout některého z účastníků řízení, zpravidla nedosahuje intenzity opodstatňující porušení základních práv a svobod. Logickým důsledkem tohoto závěru je pak rezervovaný vztah Ústavního soudu k přezkumu náhradověnákladových výroků [srov. např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 10/98 ze dne 1. 11. 1999, II. ÚS 130/98 ze dne 27. 5. 1998, I. ÚS 30/02 ze dne 4. 2. 2003, IV. ÚS 303/02 ze dne 5. 8. 2002 (U 25/27 SbNU 307), III. ÚS 255/05 ze dne 13. 10. 2005; všechna dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Na druhou stranu však již Ústavní soud ve své rozhodovací praxi formuloval i výjimky z tohoto pravidla. Jedná se zejména o situace, kdy obecný soud při rozhodování o nákladech řízení zjevně a neodůvodněně vybočí z výkladového nebo aplikačního standardu, jenž je v soudní praxi obecně respektován, a představuje tím nepředvídatelnou libovůli. Tak např. v nálezu sp. zn. III. ÚS 1817/07 ze dne 30. 4. 2008 (N 81/49 SbNU 177) Ústavní soud zdůraznil, že pochybení při rozhodování o nákladech řízení může nabýt ústavněprávní dimenze, pakliže v procesu interpretace a aplikace příslušných ustanovení obecně závazného předpisu ze strany obecného soudu je obsažen prvek libovůle, svévole nebo extrémní rozpor s principy spravedlnosti. Podle právního názoru vysloveného v nálezu sp. zn. I. ÚS 1531/07 ze dne 12. 11. 2007 (N 189/47 SbNU 461) pak otázka náhrady nákladů řízení „dosahuje ústavněprávní dimenze zejména tehdy, jestliže postup soudu vybočuje z pravidel upravujících toto řízení v důsledku závažného pochybení soudu“. To pak platí i tehdy, stane-li se tak z důvodu nedostatečného seznámení se s obsahem příslušného spisového materiálu [srov. náleze sp. zn. III. ÚS 290/06 ze dne 28. 6. 2007 (N 108/45 SbNU 459)]. Lze proto konstatovat, že výrok založený na věcně zcela nesprávných argumentech nemůže požadavkům spravedlivého procesu dostát (k tomu srov. citovaný náleze sp. zn. III. ÚS 290/06), a to ani tehdy, jde-li o prosté „přehlédnutí“ soudu [srov. náleze sp. zn. III. ÚS 953/12 ze dne 14. 6. 2012 (N 122/65 SbNU 591) týkající se chybného rozhodnutí o nákladech řízení v důsledku věcného omylu soudu].

15. Tyto závěry jsou plně aplikovatelné i na projednávanou věc. I v ní se totiž Obvodní soud pro Prahu 1 a Městský soud v Praze dopustily kvalifikovaného pochybení, v jehož důsledku odůvodnily výrok o náhradě nákladů odvolacího řízení zjevně nesprávným (s realitou rozporným) argumentem. Jak totiž plyne z obsahu vyžádaného spisu, stěžovatelka byla v řízení

před soudem prvního stupně zastoupena advokátem, který informoval soud dne 20. 2. 2014 o ukončení právního zastoupení. Vzhledem ke skutečnosti, že na základě pravomocného rozsudku odvolacího soudu byla stěžovatelka ve věci plně úspěšná, náleží jí nepochybně náklady řízení v plné výši – tedy i náklady spočívající v úkonech, které činil v jejím zastoupení jí zmocněný advokát.

16. Pokud se stěžovatelka v řízení domáhala ohledně úkonů, které činil její obecný zmocněnec Mgr. Syruček, paušální náhrady hotových výdajů po 300 Kč za každý úkon právní služby, odkazuje Ústavní soud na svůj nálezný sp. zn. Pl. ÚS 39/13 ze dne 7. 10. 2014 (N 188/75 SbNU 95; 275/2014 Sb.), ve kterém konstatoval, že je na soudech, aby v konkrétním případě, v němž bude stát proti úspěšné straně bez právního zastoupení neúspěšná právně zastoupená strana, zvážily, zda je namístě, aby využily prostoru, který se pro ústavně konformní výklad ustanovení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu nabízí zejména díky demonstrativní povaze výčtu nákladů řízení. Při takovém zvažování je třeba, aby posoudily, zda by v daném případě bylo zjevně nespravedlivé paušální náhradu nezastoupenému účastníkovi řízení nepřiznat a zda z odlišného zacházení, které předpokládá text advokátního tarifu, vyplývá v daném případě nerovnost, rozporná s čl. 37 odst. 3 Listiny. V projednávané věci takto soudy nepostupovaly a odvolací soud ani přes výslovně formulované odvolací námítky (odkazující mimo jiné výslovně na nálezný sp. zn. Pl. ÚS 39/13) a specifikaci nákladů předloženou na jednání dne 20. 5. 2016 k úvahám o případném priznání paušální náhrady výdajů [jež náleží advokátům podle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] nepřistoupil. Jeho postup tedy nelze s ohledem na závěry výše citovaného nálezu považovat za ústavně souladný, neboť jím byl umenšen majetek stěžovatelky, aniž by bylo postaveno najisto, že pro takový stav jsou splněny náleznou judikaturou Ústavního soudu předvídané podmínky.

VI. Závěr

17. Na základě shora uvedeného dospěl Ústavní soud k závěru, že výše uvedená pochybení soudů prvního i druhého stupně jsou natolik zásadní, že dosahují ústavněprávní intenzity a opravňují Ústavní soud deklarovat porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny, a v důsledku toho i práva na ochranu majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny.

18. Z důvodu procesní ekonomie přistoupil Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu pouze ke zrušení nákladového výroku napadeného rozsudku Městského soudu v Praze, který by měl v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy v této věci (i v dalších obdobných

II. ÚS 3394/16

č. 104

věcech do budoucna) realizovat své pravomoci s respektem k právním zá-
věrům vysloveným výše, a tím napravit také uvedená pochybení soudu prv-
ního stupně. V projednávané věci zásada hospodárnosti řízení platí tím
spíše, že rozhodnutí ve věci samé již nabylo právní moci a ústavní stížností
byly napadeny pouze výroky o nákladech řízení.

Č. 105

K vydání zajištěných finančních prostředků věcně nepřislušným trestním soudem namísto soudu insolvenčního

Při aplikaci ustanovení § 80 odst. 1 věty druhé zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanovením § 81a trestního řádu nelze pominout ustanovení § 109 odst. 4 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), přičemž insolvenční zákon je v tomto případě ve vztahu k trestnímu řádu *lex specialis*.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka – ze dne 20. června 2017 sp. zn. I. ÚS 3523/16 ve věci ústavní stížnosti JUDr. Martina Litvana, LL.M., Ph.D., se sídlem Praha 2, Fügnerovo nám. 1808/3, zastoupeného Mgr. Ing. Vladimírem Mrázem, advokátem, se sídlem Praha 1, Konviktská 297/12, proti usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 15. srpna 2016 sp. zn. 6 To 37/2016, kterým bylo zrušeno zajištění finančních prostředků na účtu a bylo rozhodnuto o jejich vydání poškozenému, za účasti Vrchního soudu v Praze jako účastníka řízení.

Výrok

I. Výrokem II usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 15. srpna 2016 sp. zn. 6 To 37/2016 bylo porušeno základní právo stěžovatele na zákonného soudce, zaručené čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Výrok II usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 15. srpna 2016 sp. zn. 6 To 37/2016 se ruší.

III. Ve zbývajícím rozsahu se návrh odmítá.

Odůvodnění**I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí**

1. V ústavní stížnosti, doručené Ústavnímu soudu dne 24. října 2016, stěžovatel podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) navrhol zrušení usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne

15. srpna 2016 sp. zn. 6 To 37/2016 s tvrzením, že napadeným rozhodnutím bylo porušeno jeho základní právo na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právo na spravedlivý proces a na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny, právo na rovnost před zákonem podle čl. 37 Listiny a právo na zákonný soud a zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny.

2. Z obsahu ústavní stížnosti a spisu Městského soudu v Praze sp. zn. 49T 8/2015 bylo zjištěno, že J. R. (dále jen „vedlejší účastník řízení“) byl rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 10. února 2016 sp. zn. 49T 8/2015-1083 uznán vinným zločinem podvodu podle § 209 odst. 1 a odst. 5 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Skutek spočíval v tom, že s úmyslem obohatit se na úkor poškozeného A. S. (dále jen „poškozený“) si od něho půjčil peněžní prostředky ve výši 550 000 eur, které mu nevrátil. Tuto částku převedl poškozený na účet vedený u Volksbank Löbbau-Zittau eG, pobočky se sídlem Praha 2, Americká 525/23, majitele, jímž byl vedlejší účastník řízení, v roce 2014. Vedlejšímu účastníkovi řízení byl uložen tříletý podmíněný trest odnětí svobody se zkušební dobou v trvání pěti let, byla mu podle § 82 odst. 2 trestního zákoníku uložena povinnost, aby podle svých sil nahradil škodu, kterou trestným činem způsobil a podle § 228 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, mu byla uložena povinnost nahradit poškozenému škodu ve výši 550 000 eur. Proti rozsudku soudu prvního stupně podali odvolání vedlejší účastník řízení a státní zástupce. Vedlejší účastník řízení své odvolání vzal dne 23. března 2016 v celém rozsahu zpět, neboť stejného dne došlo s poškozeným k uzavření dohody o narovnání s tím, že veškeré zajištěné finanční prostředky ve výši 412 249 eur, zajištěné orgány činnými v trestním řízení na účtu vedlejšího účastníka řízení u Volksbank Löbbau-Zittau eG, pocházejí od poškozeného, a poškozenému tedy výlučně náleží. Vrchní soud v Praze rozsudkem ze dne 5. září 2016 č. j. 6 To 26/2016-1146 napadený rozsudek částečně zrušil, a to v celém výroku o trestu, a znovu rozhodl tak, že vedlejšího účastníka řízení odsoudil k trestu odnětí svobody v trvání pěti let se zařazením do věznice s dozorem.

3. V přípravném řízení policejní orgán zajistil peněžní prostředky na účtu vedlejšího účastníka řízení u Volksbank Löbbau-Zittau eG ve výši 412 249 eur. Městský soud v Praze neměl pochyb o tom, že vlastníkem těchto finančních prostředků je právě poškozený a usnesením ze dne 16. května 2016 sp. zn. 49T 8/2015-53 podle § 80 odst. 1 ve spojení s § 81a trestního řádu rozhodl tak, že se předmětné peněžní prostředky vydávají poškozenému.

4. Proti tomuto usnesení Městského soudu v Praze podal stížnost stěžovatel jako insolvenční správce dlužníka - vedlejšího účastníka řízení a namítal, že Městský soud v Praze zcela pomínl existenci zákona

č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, platnou právní úpravu a judikaturu soudů všech stupňů včetně Ústavního soudu. Stěžovatel uvedl, že dne 11. května 2016 rozhodl Městský soud v Praze usnesením č. j. MSPH 96 INS 3276/2015-A-40 tak, že zjistil úpadek vedlejšího účastníka řízení, ustanovil insolvenčního správce a rozhodl o účincích úpadku, které nastaly dne 11. května 2016 v 8:47 hod., tedy jednoznačně před vydáním napadeného usnesení. Stěžovatel dále zdůraznil, že po zahájení insolvenčního řízení nelze uspokojit individuální nároky samostatnou cestou a je nutné se podrobit kolektivnímu principu spočívajícímu v přihlášení se příslušnou přihláškou k podílu na majetku podstaty odvislém od výše majetku a výše pohledávek, mezi které bude tento majetek rozdělen. Postup, který volil soud prvního stupně, paradoxně vede k poškozování práv věřitelů, jelikož porušuje zásadu poměrného uspokojení věřitelů.

5. Vrchní soud v Praze usnesením napadeným ústavní stížností nejprve zrušil usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. května 2016 č. j. 49T 8/2015-53, poté podle § 79a odst. 3 trestního řádu zrušil zajištění předmětných peněžních prostředků na účtu (výrok I) a podle § 80 odst. 1 věty druhé trestního řádu ve spojení s § 81a trestního řádu rozhodl o jejich vydání poškozenému (výrok II). Vrchní soud v Praze v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že se s argumentací stěžovatele neztotožnil, neboť trestným činem nelze nabýt vlastnické právo ani jiné majetkové právo a vedlejší účastník řízení se nestal ani vlastníkem pohledávky vůči bance. Vrchní soud v Praze neměl ani pochybnosti o tom, že vlastníkem předmětných finančních prostředků je poškozený. Vzhledem k tomu, že zajištění peněžních prostředků pro účely trestního řízení již nebylo třeba, bylo jejich zajištění zrušeno. Propadnutí peněžních prostředků ani jejich vrácení vedlejšímu účastníkovi řízení nepřicházelo v úvahu, neboť se nejednalo o jeho peněžní prostředky. S ohledem na nesporný nárok poškozeného na náhradu škody proto Vrchní soud v Praze vydal peněžní prostředky poškozenému.

II. Argumentace stěžovatele

6. Stěžovatel v ústavní stížnosti uvedl, že rozhodovací proces provedený ve věci rozhodujícími soudy je elementárním porušením zákona soudem a zřejmou svévolí. Ve věci rozhodující soudy svá rozhodnutí vydaly, přestože jim bylo známo, že se vede insolvenční řízení, bylo rozhodnuto o úpadku a předmětný majetek je zapsán v majetkové podstatě úpadce. Napadené rozhodnutí považuje za povrchní a nepřezkoumatelné s absencí hmotněprávního odůvodnění.

7. S danou problematikou podle tvrzení stěžovatele souvisí a je pro ni určující zákonná úprava úpadkového práva, která se projevuje insolvenčním zákonem. Z tohoto zákona vyplývá určitý zákonem stanovený způsob

uspořádání vztahů mezi účastníky daného řízení, směřující k účelu řízení, který jsou povinny všechny zúčastněné osoby a orgány respektovat. Stěžovatel má za to, že na danou věc je třeba aplikovat ustanovení insolvenčního zákona, konkrétně ustanovení § 10 písm. a), § 109 odst. 1 písm. a), § 127 odst. 1, § 225 odst. 1, § 231 odst. 1 a 2 a § 167 odst. 2.

8. Stěžovatel má za to, že věc byla projednána a rozhodnuta věcně nepřislušným soudem, neboť příslušnými zákonnými ustanoveními je stanovena výlučná věcná příslušnost insolvenčního soudu, u něhož je prováděno insolvenční řízení, k projednávání a rozhodnutí ve věcech, k nimž je ze zákona výlučně určen (§ 2b, 7a, 7b insolvenčního zákona). Legislativní úprava stanoví zcela jednoznačně výlučnou věcnou příslušnost soudu, který vede probíhající insolvenční řízení, neumožňuje podle názoru stěžovatele jakékoliv odchylky, tak jak to bylo provedeno v posuzovaném případě.

III. Vyjádření účastníků řízení

9. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost Vrchnímu soudu v Praze k vyjádření. Tento soud ve vyjádření, doručeném Ústavnímu soudu dne 27. prosince 2016, uvedl, že podle jeho názoru ve věci nerozhodoval věcně příslušný soud, neboť tato příslušnost trestního soudu je dána a k porušení stěžovatelem namítaných základních práv nedošlo. Soupis majetku byl insolvenčním správcem insolvenčního soudu doručen dne 17. června 2016, tj. teprve poté, co soud prvního stupně o zajištěných peněžních prostředcích rozhodl ve věci dne 16. května 2016. Podle názoru Vrchního soudu v Praze se vedlejší účastník řízení nikdy nestal osobou oprávněnou disponovat peněžními prostředky i proto, že je vylákal na poškozeném úmyslným zločinem podvodu, kterým byl uznán vinným již rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 10. února 2016 č. j. 49T 8/2015-1083 s tím, že Vrchní soud v Praze v trestní věci vedené pod sp. zn. 6 To 26/2016 tento rozsudek přezkoumával pouze z podnětu odvolání státního zástupce podaného v neprospěch vedlejšího účastníka řízení výhradně proti výroku o trestu odnětí svobody, a nikoliv proti výroku o vině. Zpětvzetí odvolání pak vzal na vědomí předseda soudu prvního stupně již dříve usnesením ze dne 6. dubna 2016, tj. opět před vpředu konstatovaným úkonem insolvenčního správce. Vrchní soud v Praze závěrem svého vyjádření navrhol, aby zjevně neopodstatněná ústavní stížnost byla odmítnuta, popř. zamítnuta.

10. Ústavní soud doručil vyjádření Vrchního soudu v Praze stěžovateli, který v replice ze dne 20. ledna 2017 setrval na svých tvrzeních uvedených v ústavní stížnosti. Stěžovatel má za to, že trestní soud rozhodl po zahájení insolvenčního řízení a po úpadku v rozporu s ústavním pořádkem, kompetencí a postavením soudů o majetkových právech osob, o kterých rozhoduje výlučně insolvenční soud, a to v insolvenčním řízení.

11. Ústavní soud doručil ústavní stížnost i vedlejšímu účastníkovi řízení, který se ve stanovené lhůtě k ústavní stížnosti nevyjádřil, a Ústavní soud s ním proto jako s účastníkem řízení nejednal (§ 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

IV. Procesní podmínky řízení

12. Ústavní soud nejprve zkoumal splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

13. Ústavní soud předně konstatuje, že jako orgán ochrany ústavnosti [čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)] není součástí soustavy soudů (srov. čl. 83, 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu právo dozoru nad rozhodovací činností obecných soudů; k takovému dozoru či kontrole je Ústavní soud oprávněn pouze za situace, kdy obecné soudy svými rozhodnutími zasahují do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce a nerespektují nový hodnotový základ právního řádu daný zejména ústavním pořádkem České republiky.

14. Ústavní soud současně ve svých četných rozhodnutích zřetelně definoval podmínky, při jejichž existenci má vadná aplikace podústavního práva obecným soudem za následek porušení základních práv či svobod jednotlivce [srov. nález ze dne 10. října 2002 sp. zn. III. ÚS 74/02 (N 126/28 SbNU 85)]. Je tomu tak tehdy, jestliže nepřipustně postihuje některé ze základních práv a svobod, případně pomíjí možný výklad jiný, ústavně konformní, nebo je výrazem zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován (a představuje tím nepředvídatelnou interpretační libovůli), případně je v extrémním rozporu s požadavky věcně příslušného a rozumného vypořádání posuzovaného právního vztahu či v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti (např. uplatněním přepjatého formalismu při aplikaci práva). Proto Ústavní soud napadené soudní rozhodnutí přezkoumal (toliko) z pohledu porušení ústavně zaručených základních práv a svobod, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost je zčásti důvodná.

15. Podle čl. 38 odst. 1 Listiny „nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci“, přičemž příslušnost soudu i soudce stanoví zákon. Toto ustanovení Listiny zakotvuje právo na zákonného soudce, které je významnou systémovou pojistkou zaručující nezávislost soudů a soudců. Podstatou tohoto práva je, že příslušnost soudu pro řešení konkrétní věci se musí řídit

předem stanovenými pravidly. Pokud jde o příslušnost soudu, tu lze upravit jedině zákonem, což plyne i z čl. 91 odst. 2 Ústavy.

16. Ústavní soud ve své judikatuře dále zdůrazňuje, že právo na zákonného soudce je zcela nepominutelnou podmínkou řádného výkonu té části veřejné moci, která soudům byla ústavně svěřena; na jedné straně dotváří a upevňuje soudcovskou nezávislost, na straně druhé pak představuje pro každého účastníka řízení stejně cennou záruku, že k rozhodnutí jeho věci jsou povolávány soudy a soudci podle předem daných zásad (procesních pravidel) tak, aby byla zachována zásada pevného přidělování soudní agendy a aby byl vyloučen – pro různé důvody a rozličné účely – výběr soudů a soudců ad hoc [srov. nálezn. sp. zn. III. ÚS 232/95 ze dne 22. února 1996 (N 15/5 SbNU 101)].

17. Právo garantované čl. 38 odst. 1 Listiny souvisí s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Zákaz odnětí zákonnému soudci, společně s ústavním příkazem, aby příslušnost soudu (věcnou, místní, funkční) stanovil zákon, se shrnuje obecně pod právo na zákonného soudce. Právo na zákonného soudce se přiměřeně uplatní pro všechna řízení, v nichž je rozhodováno o právech a právem chráněných zájmech fyzických a právnických osob.

18. Účinky zahájení insolvenčního řízení jsou upraveny zejména v § 109 insolvenčního zákona. Podle odstavců 4 a 5 tohoto ustanovení platí, že účinky zahájení insolvenčního řízení nastávají okamžikem zveřejnění vyhlášky, kterou se oznamuje zahájení insolvenčního řízení v insolvenčním rejstříku, a trvají až do skončení insolvenčního řízení. Z důvodové zprávy k § 109 insolvenčního zákona vyplývá, že takto formulovaná pravidla byla nastavena proto, aby „po celou dobu trvání řízení existoval právní režim umožňující co nejefektivnější uspokojení věřitelů. Tomu odpovídá především zákaz podávání žalob pro pohledávky“. Z obecné části důvodové zprávy k § 109 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona dále vyplývá: „Řešení dlužníkovra úpadku zvláštním soudním řízením je nezbytné proto, že v krizové úpadkové situaci nelze porušení práv či neplnění povinností postihnout standardními procesními prostředky. Brání tomu okolnost, že při mnohosti dlužníkových závazků a nedostatku prostředků k jejich krytí by použitím obvyklých právních prostředků byli někteří věřitelé vůči ostatním zvýhodněni, ať již proto, že splatnost jejich pohledávek nastává dříve nebo z jiných důvodů. Cílem řešení úpadku zvláštní právní úpravou proto je vyloučit preference věřitelů, pokud nejsou věcně odůvodněny jejich postavením nebo povahou jejich pohledávky. To vede k tomu, že výsledkem řízení je mnohostranné uspořádání, při němž lze vzít v úvahu i další aspekty, např. sociální. Řešení úpadku proto nemůže být pouze dvoustrannou záležitostí; nemůže tudíž fungovat např. jako alternativa postupu při vymáhání pohledávek ve dvoustranných sporech.“ Z uvedeného je zřejmý úmysl

zákonodárce upřednostnit insolvenční řízení jako prostředek generálního vyřešení vztahů mezi dlužníkem a jeho věřiteli před individuálním uplatňováním pohledávek v nalézacím, příp. exekučním řízení. Teleologický výklad ustanovení § 109 insolvenčního zákona je v tomto případě upřednostněn před výkladem gramatickým a potvrzuje i věcnou správnost rozhodnutí obecných soudů. Ty proto neměly jinou možnost než řízení o žalobě stěžovatele pro nedostatek podmínek řízení zastavit (srov. usnesení ze dne 13. července 2015 sp. zn. I. ÚS 3974/14).

19. V posuzované věci trestní soudy podle ustanovení § 80 odst. 1 a § 81a trestního řádu rozhodly o vydání předmětných peněžních prostředků poškozenému. Stěžovatel namítá, že o peněžních prostředcích mělo být rozhodováno v rámci insolvenčního řízení. Podle ustanovení § 109 odst. 4 insolvenčního zákona účinky zahájení insolvenčního řízení nastávají okamžikem zveřejnění vyhlášky, kterou se oznamuje zahájení insolvenčního řízení v insolvenčním rejstříku. Vyhláška o zahájení insolvenčního řízení vedlejšího účastníka řízení byla vydána dne 10. února 2015, usnesením ze dne 11. května 2016 byl zjištěn úpadek vedlejšího účastníka řízení a insolvenčním správcem byl jmenován stěžovatel. Předmětné finanční prostředky byly součástí majetkové podstaty vedlejšího účastníka řízení v insolvenčním řízení vedeném u Městského soudu v Praze pod sp. zn. MSPH 96 INS 3276/2015. Dne 17. června 2016 pak stěžovatel vypracoval zprávu o stavu insolvenčního řízení a předložil soudu soupis majetkové podstaty dlužníka. Z insolvenčního rejstříku bylo dále ověřeno, že poškozený jednak dne 6. června 2016 přihlásil svoji pohledávku do insolvenčního řízení a dne 1. září 2016 podal k Městskému soudu v Praze žalobu na vyloučení majetku z majetkové podstaty vedlejšího účastníka řízení, a to peněžních prostředků ve výši 412 249 eur.

20. Za situace, kdy vyhláška o zahájení insolvenčního řízení byla vydána dne 10. února 2015, Městský soud v Praze rozhodl o vydání peněžních prostředků na běžném účtu vedlejšího účastníka řízení poškozenému dne 16. května 2016 a Vrchní soud v Praze pak rozhodl o vydání předmětných finančních prostředků poškozenému dne 15. srpna 2016, je zjevné, že insolvenční zákon je třeba považovat za *lex specialis*. Napadené rozhodnutí trestního soudu je rozhodnutí procesní, nekonstituuje překážku věci rozhodnuté v incidenčním řízení a je na insolvenčním soudu, aby postupoval přiměřeně podle § 113 insolvenčního zákona.

21. Nelze tak souhlasit ani s tvrzením ve věci rozhodujících soudů, že nebyly pochybnosti o vydání peněžních prostředků poškozenému (srov. § 80 odst. 1 trestního řádu). Tyto soudy zcela pominuly, že po zahájení insolvenčního řízení nelze uspokojit individuální nároky samostatnou cestou a je nutné podrobit se kolektivnímu principu spočívajícímu v přihlášení se příslušnou přihláškou k podílu na majetku podstaty odvislému od výše

majetku a výše pohledávek, mezi které bude tento majetek rozdělen. K tomu poškozený, jak bylo již uvedeno výše (bod 19), přihlásil svoji pohledávku do insolvenčního řízení a dále podal žalobu na vyloučení majetku z majetkové podstaty vedlejšího účastníka řízení.

22. Požadavky, jež jsou na rozhodnutí o zajištění majetku (§ 79a a násl. trestního řádu) z pohledu ústavního rámce kladeny, Ústavní soud zformuloval v usnesení ze dne 22. listopadu 2016 sp. zn. IV. ÚS 2992/16 do následujících tezí: rozhodnutí musí mít zákonný podklad (čl. 2 odst. 2 Listiny), musí být vydáno příslušným orgánem (čl. 2 odst. 2, čl. 38 odst. 1 Listiny) a nemůže být projevem svévole (čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny). Při posuzování ústavnosti dočasných majetkových zajišťovacích institutů podle ustanovení § 79a a násl. trestního řádu přitom Ústavní soud vychází ze smyslu a účelu těchto opatření. V případě, kdy je jakýkoliv majetek zajištěn orgány činnými v trestním řízení a souběžně existují nějaká další omezení, mohou vedle sebe současně probíhat trestní řízení i insolvenční řízení. Pokud má být zajištění majetku uvolněno tak, aby s ním bylo možno dále nakládat, musí být nejprve zrušeno jeho zajištění (§ 79f trestního řádu). Vrchní soud v Praze v úvodu výroku napadeného usnesení tedy nejprve zrušil usnesení soudu prvního stupně, kterým Městský soud v Praze rozhodl o vydání peněžních prostředků poškozenému, a následně ve výroku I tohoto usnesení zajištění předmětných peněžních prostředků zrušil. V posuzované věci tak nebylo třeba přikročit ke zrušení usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. května 2016 č. j. 49 T 8/2015-53 ani výroku I napadeného usnesení Vrchního soudu v Praze. Ústavní soud proto ve vztahu k návrhu stěžovatele na zrušení výroku I napadeného usnesení Vrchního soudu v Praze ústavní stížnost odmítl podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu pro zjevnou neopodstatněnost.

23. V posuzované věci platí, že dispozice se zajištěnými peněžními prostředky byla nezávisle na sobě omezena ve dvou souběžně a na sobě nezávisle běžících soudních řízeních, v řízení trestním a řízení insolvenčním. Z ustanovení § 283 odst. 3 insolvenčního zákona je zřejmé, že se souběžným omezením s dispozicemi s majetkem v trestním a insolvenčním řízení zákonodárce počítá, když podmiňuje zpeněžení majetku souhlasem příslušného orgánu činného v trestním řízení. Za zpeněžení majetku se podle § 283 odst. 1 insolvenčního zákona považuje i využití bankovních kont dlužníka. Zrušení zajištění v trestním řízení nemá vliv na omezení dispozicních práv, které vyplývá z insolvenčního řízení. Jestliže v insolvenčním řízení není dosud pravomocně rozhodnuto o tom, komu zajištěné peněžní prostředky náleží, jestliže se o této otázce vede incidenční spor, nelze je v trestním řízení vydat podle § 80 odst. 1 tr. ř. s odkazem na to, že se věc vydává „tomu, o jehož právu na věc není pochyb“. Již z podstaty věci, z vedeného incidenčního sporu, je zjevné, že pochyby o právu na věc existují.

K autoritativnímu odstranění těchto pochyb je povolán příslušný insolvenční soud.

24. Vzhledem k tomu, že v řízení před obecnými soudy nebyly dodrženy principy řádného procesu, neboť o vydání peněžních prostředků nerozhodl zákonný soudce, Ústavní soud dospěl k závěru, že výrokem II napadeného usnesení Vrchního soudu v Praze bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces a soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ústavní stížnosti proto podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu částečně vyhověl a napadené usnesení Vrchního soudu v Praze ve výroku II podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.



Č. 106

K rekognici v trestním řízení

Striktní dodržení procesních předpisů platných pro provádění konkrétního důkazu (zákonnost) a správné zachycení (zdokumentování) průběhu provádění pro pozdější doložitelnost mají na důkazní sílu konkrétního důkazu zásadní vliv. Orgán činný v trestním řízení, který konkrétní důkaz provádí, tak může bezvýhradným lpěním na procesní čistotě a zohledněním poznatků odborné literatury velmi posílit jeho důkazní moc. V opačném případě může být jeho postup příčinou snížení významu či následné nepoužitelnosti jinak relevantního důkazu.

Otázku, jakým způsobem by, vedle procesní čistoty při provádění, mohl orgán činný v trestním řízení důkazní moc důkazu posílit, by si měl klást předně u důkazů, u nichž lze předpokládat, že zůstanou v dalším řízení osamoceny, či je-li již zřejmé, případně hrozí-li, že je nebude možné či vhodné (např. s ohledem na nutnost ochrany práv oběti) v dalším řízení opakovat.

Výsledná důkazní síla rekognice, jakožto úkonu v zásadě neopakovatelného (za jistých okolností i neodkladného), který může ve svém celku s výpovědí poznávající osoby zůstat jako klíčový důkaz o vině, může být aktivitou orgánu činného v trestním řízení, který ji provádí, výrazně posílena. Vedle zcela zásadního požadavku na respekt k procesním předpisům je možné najít vodítko v odborné literatuře z oboru psychologie a kriminalistiky.

Při posouzení věrohodnosti svědka nic nebrání tomu vyzdvihnout fakt, že svědek má s ohledem na své vrozené dispozice, dosažené vzdělání, výcvik či zařazení v profesním životě vyvinutější smysl pro zaznamenání, uchování, zvnitřnění a reprodukci komplexního dojmu, který na něm kontakt s konkrétním člověkem či lidmi v minulosti zanechal.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka – ze dne 20. června 2017 sp. zn. I. ÚS 3709/16 ve věci ústavní stížnosti Adama Tichého (jedná se o pseudonym), zastoupeného JUDr. Vítězslavem Květenským, advokátem, se sídlem Křížíkova 16, Praha 8, proti rozsudku Městského soudu v Praze, soudu pro mládež, sp. zn. 67 Tmo 3/2016 ze dne 23. února 2016, kterým bylo stěžovateli uloženo souhrnné trestní opatření odnětí svobody v trvání čtyř let, a proti usnesení Nejvyššího soudu, soudu pro mládež, č. j. 8 Tdo 830/2016-54 ze dne 27. července 2016, kterým bylo odmítnuto pro neopodstatněnost stěžovatelovo dovolání.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Včas podanou ústavní stížností se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu, která vydaly jako soudy pro mládež, jimiž podle něj bylo porušeno jeho ústavně zaručené základní právo na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a porušen princip presumpce neviný, který vyplývá z čl. 40 odst. 2 Listiny.

2. Z obsahu spisového materiálu Obvodního soudu pro Prahu 4, soudu pro mládež, který Ústavní soud k projednání ústavní stížnosti vyžádal, vyplývá následující.

3. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 4, soudu pro mládež, ze dne 14. 10. 2015 sp. zn. 3 Tm 5/2015 byli stěžovatel a další dva spoluobvinění uznáni vinnými, že všichni společně dne 12. 10. 2013 kolem 01:00 hodin na specifikovaném prostranství veřejnosti přístupném v Praze v blízkosti stanice metra s dalšími dosud neztotožněnými spolupachateli úmyslně fyzicky napadli poškozeného úderem a kopy, kdy nejprve obviněný D. H. napadl poškozeného kopy směřujícími na oblast hlavy, čemuž se poškozený ubránil, povalil obviněného na zem a v důsledku toho byl ze strany obviněného mladistvého Pavla Nováka (jedná se o pseudonym) a obviněného mladistvého stěžovatele a dalších dosud neztotožněných spolupachatelů fyzicky napaden tak, že tyto osoby se na poškozeného vrhly a pěstmi a kopy jej mlátily především do oblasti obličeje, kdy po jednom z mnoha úderů nebo kopů se poškozený svalil na zem, a v důsledku tohoto napadení utrpěl poškozený tříštivou zlomeninu horní čelisti, zlomeninu křídlového výběžku kosti klínové vpravo, zlomeninu v oblasti čelně nosního švu s porušením stěny čelní dutiny, zlomeninu nosní přepážky, prolomení dna očnic, rozvolnění švů mezi lící (jařmovou) a čelní kostí a horní čelistí, rozsáhlý podkožní emfyzém (rozedma) v oblasti pravé tváře, v jámě podspánkové vpravo, pod čelistí vpravo, masivní otok a krevní výron v pravé očníci a krvácení do přední oční komory, které si vyžádalo odborný lékařský zákrok v nemocnici na klinice ústní, čelistní a obličejové chirurgie, kde byl poškozený hospitalizován od 12. 10. 2013 do 16. 10. 2013. Z hlediska soudnělékařského lze toto poranění považovat za těžké ublížení na zdraví a dále ze závěrů znaleckého posudku z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie, vyplývá, že v důsledku napadení poškozený utrpěl a do současné doby trpí

posttraumatickou stresovou poruchou hodnocenou z hlediska soudnělékařského jako těžká újma na zdraví.

4. Takto popsané jednání obviněných soud prvního stupně právně kvalifikoval u obviněného D. H. jako zločin a u stěžovatele a druhého mladistvého obviněného jako provinění těžkého ublížení na zdraví podle § 145 odst. 1 tr. zákoníku a jako přečin, resp. provinění, výtržnictví, podle § 358 odst. 1 tr. zákoníku, to vše spáchané ve spolupachatelství podle § 23 tr. zákoníku. Za to stěžovateli a druhému mladistvému obviněnému uložil podle § 145 odst. 1 tr. zákoníku za použití § 31 odst. 1 zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 218/2003 Sb.“) a § 43 odst. 1 tr. zákoníku úhrnné trestní opatření odnětí svobody každému v trvání dvou let a šesti měsíců, pro jehož výkon každého z nich zařadil do věznice s dozorem. Zároveň zrušil výrok o trestu uložený stěžovateli rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 29. 9. 2014 sp. zn. 3 Tm 11/2014, jakož i všechna další rozhodnutí na něj obsahově navazující, pokud vzhledem ke změně, k níž došlo zrušením, pozbyla podkladu. Soud dále rozhodl o náhradě škody.

5. Proti tomuto rozsudku podali všichni obvinění odvolání. V jejich neprospěch (ovšem pouze do výroku o trestu) tak učinil i státní zástupce. Městský soud v Praze, soud pro mládež, z podnětu všech těchto podání rozsudkem ze dne 23. 2. 2016 sp. zn. 67 Tmo 3/2016 napadený rozsudek soudu prvního stupně zrušil ve výroku o uloženém trestu a trestních opatřeních a způsobu jejich výkonu u všech obviněných a ve výroku o náhradě škody. Sám nově rozhodl při nezměněném výroku o vině tak, že stěžovateli uložil za tato provinění a sbíhající se provinění krádeže podle § 205 odst. 1 písm. a) tr. zákoníku v jednočinném souběhu s proviněním neoprávněného opatření, padělání a pozměnění platebního prostředku podle § 234 odst. 1 tr. zákoníku, ve formě pomoci podle § 24 odst. 1 písm. c) tr. zákoníku, z rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 29. 9. 2014 sp. zn. 3 Tm 11/2014, podle § 145 odst. 1 tr. zákoníku za použití § 31 odst. 1 zákona č. 218/2003 Sb. a § 43 odst. 2 tr. zákoníku souhrnné trestní opatření odnětí svobody v trvání čtyř let, pro jehož výkon jej podle § 31 odst. 5 zákona č. 218/2003 Sb. zařadil do věznice pro ostatní odsouzené, konkrétně do věznice s dozorem. Současně zrušil podle § 43 odst. 2 tr. zákoníku výrok o trestu z rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 29. 9. 2014 sp. zn. 3 Tm 11/2014, jakož i všechna další rozhodnutí na tento výrok obsahově navazující, pokud vzhledem ke změně, k níž došlo zrušením, pozbyla podkladu. Soud dále rozhodl o trestním opatření a trestu pro další dva spoluobviněné a o náhradě škody.

6. Stěžovatel (a jeden ze spoluobviněných) podal dovolání. Nejvyšší soud, soud pro mládež, jej usnesením ze dne 27. 7. 2016 č. j. 8 Tdo 830/2016-54 odmítl podle § 265i odst. 1 písm. e) tr. ř. jako zjevně neopodstatněné.

7. V ústavní stížnosti stěžovatel hodnotí zjištěný skutkový stav. V části týkající se vzniku a následků zranění poškozeného proti zjištěním obecných soudů nemá námitek. Zásadní rozpor shledává v otázce totožnosti pachatelů stíhaného protiprávního jednání. Stěžovatel i další dva spoluobvinění zcela popírají, že by se jej dopustili. Jediný, kdo je usvědčuje, je poškozený.

8. Stěžovatel zmiňuje, že své výpovědi v průběhu času poškozený rozšiřoval a konkretizoval. Identikit jednoho z pachatelů byl schopen sestavit až po půl roce. Poškozený vystudoval scenáristiku a realizuje se ve filmové branži. Ve výpovědi uvedl, že jeden z útočníků mu připomínal mladší verzi seriálového herce Davida Anderse. Stěžovatel vyslovuje domněnku, zda za těchto okolností poškozený skutečně zpracoval identikit spoluobviněného, nebo zda se jednalo spíše o identikit uvedeného herce. U dalších spoluobviněných totiž poškozený nebyl schopen identikit sestavit.

9. Z vyjádření poškozeného stěžovatel cituje, že jej jedna z fotek „přítáhla a poskočilo mu srdce“, což pro něj byl ukazatel. Z toho stěžovatel usuzuje, že poškozený je člověk náchylný k ovlivnění vlastním podvědomím, a nikoli faktickými pocity. Stěžovatel připomíná, že výpověď poškozeného se neshoduje v otázce, který z pachatelů měl v inkriminovanou chvíli obuty světlé boty, i v množství vypitého alkoholu.

10. Stěžovatel z toho dovozuje, že vzhledem k uvedeným skutečnostem měl soud věrohodnost poškozeného prověřit zpracováním posudku z oboru zdravotnictví, odvětví psychologie, a že měla být provedena i rekonice *in natura*.

11. V závěru stěžovatel uvedl, že podle rozhodnutí soudů se trestné činnosti dopustil ve spolupachatelství podle § 23 tr. zákoníku s dalšími spoluobviněnými. Uvedl, že v takovém případě je třeba odpovědnost k okolnostem podmiňujícím použití vyšší trestní sazby nebo k okolnostem přitěžujícím posoudit u každého ze spolupachatelů samostatně a individuálně v závislosti na jeho zavinění. Je-li tedy při úmyslném útoku na zdraví provedeném ve spolupachatelství způsobena těžká újma na zdraví nebo smrt, musí být zavinění tohoto těžšího následku zkoumáno u každého pachatele samostatně (poukázal tu na rozsudek bývalého Nejvyššího soudu České socialistické republiky ze dne 23. 12. 1969 sp. zn. 5 Tz 90/69, publikovaný pod č. 20/1970 Sb. rozh. tr.).

12. Stěžovatel namítá, že ani jeden z obecných soudů nespécifikoval, kdo a jakým způsobem se konkrétně podílel na následku posuzovaného trestného činu, přičemž ani sám poškozený neuvedl, jak a v jaké fázi

napadení se na něm stěžovatel podílel a zda to byl vůbec on, kdo mu zasa-
dil některý z úderů nebo kopů.

II. Vyjádření účastníků řízení

13. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřili účastníci a vedlejší účastníci řízení.

14. Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že neshledal žádné pochybení ze strany obou soudů nižších stupňů v hodnocení důkazů, přičemž dle jeho názoru tyto soudy velmi podrobně a naprosto přesvědčivě vysvětlily, jak posuzovaly věrohodnost usvědčujících důkazů, zejména pak svědeckou výpověď poškozeného. Nejvyšší soud ve svém vyjádření zejména vyzdvihl mimořádnou schopnost poškozeného identifikovat pachatele, což podle Nejvyššího soudu bezpečně provedl se skutečně nevšední precizností.

15. Městský soud v Praze kauzu rekapituloval a primárně odkázal na svůj rozsudek.

16. Obvodní soud pro Prahu 4 se nevyjádřil, jelikož neměl k dispozici spisový materiál.

17. Nejvyšší státní zastupitelství se ztotožnilo s napadeným usnesením Nejvyššího soudu a navrhlo ústavní stížnost odmítnout, a to zejména z důvodu, že stěžovatel v dovolacím řízení neuplatnil některé namítané vady ve skutkových zjištěních. Z věcného hlediska došlo k závěru, že soudy řádně hodnotily důkazy. Jako stěžejní označilo výpověď poškozeného, přičemž zdůraznilo, že při rekognici podle fotografií a při agnoskaci (opakovaném poznávání při soudním jednání) poškozený stěžovatele jednoznačně poznal. Podle Nejvyššího státního zastupitelství vinu stěžovatele nepřímo potvrdila i zjištěná komunikace stěžovatele a dalších obviněných na sociálních sítích.

18. Městské státní zastupitelství v Praze bylo názoru, že soudy řádně zjistily skutkový stav bez důvodných pochybností, přičemž ve svém vyjádření zdůraznilo věrohodnost výpovědi poškozeného, kterou považovalo za stěžejní důkaz.

19. Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 4 se ztotožnilo s rozhodnutími soudů a odkázalo na předchozí řízení.

20. Poškozený prostřednictvím svého právního zástupce uvedl, že s rozsudky obecných soudů souhlasí a že pokládá stav dokazování za dostatečný. Poukázal zejména na to, že jeho svědectví ve spojení s dalšími nepřímými důkazy poskytlo dostatečný základ pro jednoznačné vyslovení viny stěžovatele. K námitkám stěžovatele poškozený uvádí: „Stěžovatel uvádí, že je možné, že jsem člověk náchylný k tomu, abych se nechal ovlivnit podvědomím. Dále tvrdí, že nahrazuji či doplňuji faktické vjemy pocity. K těmto účelovým tvrzením lze jen uvést, že se vůbec nezakládají na pravdě, nejsou ničím podloženy a z mých vyjádření nelze nic podobného

dovozovat. Pochopitelně ‚srdce poskočí‘ komukoliv, kdo se po nějaké době setká s obrazem člověka, který ho brutálně napadl a způsobil mu kruté bolesti a trvalé následky. Všechny pachatele jsem při rekognici bez váhání označil, aniž bych je znal. Bez váhání jsem je označil mezi množstvím dalších anonymních jedinců, jelikož jsem je 100% poznal. Není náhodou, že jsem poznal tři pachatele, kteří jsou přátelé a byli v inkriminovaný den na místě útoku. Hypotetická pravděpodobnost, že bych mezi řadou anonymních a podobných osob označil 3 osoby a následně by se ukázalo, že jsou náhodou přátelé a náhodou byli ten večer na místě napadení, hraničí s nulou. Samotná skutečnost, že jsem s naprostou jistotou označil právě pachatele, a nikoliv jiné osoby, které mi byly předloženy a v daný den byly asi někde úplně jinde, prokazuje, že netrpím žádnými bludy a nenahrazuji své vzpomínky pocity. Prostě jsem si po čase vzpomněl a prožitá trauma vybavil.“

21. Vedlejší účastníci Pavel Novák a D. H. (stěžovateli spoluobvinění) se prostřednictvím svého právního zástupce vyjádřili, že s ústavní stížností stěžovatele souzní, zejména pak s tvrzením, že rozhodující důkaz prostřednictvím výpovědi poškozeného, kterou označují za nevěrohodnou, nemůže dostačovat k bezpečnému prokázání viny stěžovatele ani jich samotných.

22. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků poslal Ústavní soud na vědomí právnímu zástupci stěžovatele.

III. Hodnocení věci Ústavním soudem

23. Ústavní soud opakovaně připomíná, že jako soudní orgán ochrany ústavnosti není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů. Podle čl. 90 Ústavy jen soud, který je součástí soustavy soudů, rozhoduje o otázce viny a trestu, tzn. že hodnotí důkazy podle svého volného uvážení a v rámci stanoveném trestním řádem, přičemž zásada volného hodnocení důkazů je výrazem ústavního principu nezávislosti soudů. Pokud soud při svém rozhodování respektuje podmínky dané ustanovením § 2 odst. 5 a 6 trestního řádu, jakož i ustanovení § 125 trestního řádu a jasně vyloží, o které důkazy svá skutková zjištění opřel, jakými úvahami se při hodnocení provedených důkazů řídil a jak se vypořádal s obhajobou, není v pravomoci Ústavního soudu, aby takové hodnocení přehodnocoval, byť by se s ním neztotožňoval. Důvod ke zrušení soudního rozhodnutí je dán mimo jiné za situace, kdy lze uvažovat o extrémním nesouladu mezi prováděnými důkazy, zjištěními, která z těchto důkazů soud učinil, a právními závěry soudu, jinými slovy, kdy jeho rozhodnutí svědčí o možné libovůli [srov. nález sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257), nález sp. zn. III. ÚS 166/95 ze dne 30. 11. 1995 (N 79/4 SbNU 255)].

24. Ustanovení čl. 6 odst. 2 Úmluvy i čl. 36 odst. 1 Listiny, resp. čl. 40 odst. 2 Listiny (požadavky na spravedlivý proces) vyžadují kromě jiného, aby vina obviněného byla prokázána zákonným způsobem a aby obviněný byl považován za nevinného, dokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem nebylo o jeho vině rozhodnuto. Součástí účelu uvedených ustanovení Úmluvy i Listiny je i požadavek zákazu svévole a/nebo libovůle při hodnocení důkazů.

25. Proto s ohledem na použité důkazní prostředky Ústavní soud provedl přezkum ústavnosti napadených rozhodnutí. Zaměřil se při něm především na to, zda proces jako celek měl spravedlivý charakter (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Schenk proti Švýcarsku* ze dne 12. 7. 1988, A140) s důrazem na respektování principu presumpce nevinny, z něhož kromě pravidla, podle něhož musí být obviněnému vina prokázána, plyne rovněž pravidlo *in dubio pro reo*. Toto pravidlo (§ 2 odst. 5 tr. řádu, čl. 40 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 2 Úmluvy) znamená, že není-li v důkazním řízení dosaženo praktické jistoty o existenci relevantních skutkových okolností, tj. jsou-li přítomny v daném kontextu důvodné pochybnosti, jež nelze odstranit ani provedením dalšího důkazu, je nutno rozhodnout ve prospěch obviněného [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 733/01 ze dne 24. 2. 2004 (N 26/32 SbNU 239) nebo sp. zn. II. ÚS 2142/11 ze dne 8. 8. 2013 (N 141/70 SbNU 323) a mnohé další].

26. Nedodržení zásady presumpce nevinny nemá pouze za následek, že by nevinní lidé byli odsouzeni, ale i to, že skuteční pachatelé by byli nepotrestáni, což by způsobovalo ohrožení společnosti. Nelze tak jinak než vyžadovat nejvyšší standard při rozhodování o vině a při nedosažení tohoto standardu je nutné shledat obviněného nevinným, jakkoli pravděpodobná se jeho vina může zdát.

III. a) Právo na spravedlivý proces a důkazní řízení

27. Ústavní soud je povolán zasáhnout do pravomoci obecných soudů a jejich rozhodnutí zrušit v situacích, kdy právní závěry obsažené v napadených rozhodnutích jsou v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými zjištěními anebo z nich v žádné možné interpretaci nevyplývají (srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995), popřípadě jsou-li skutková zjištění v extrémním nesouladu s provedenými důkazy, jinými slovy, když rozhodnutí obecných soudů svědčí o jejich možné libovůli (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 166/95 ze dne 30. 11. 1995 nebo usnesení sp. zn. IV. ÚS 2709/13 ze dne 7. 3. 2014; dostupné na <http://nalus.usoud.cz>).

28. Z uvedených východisek a mezi přezkumné činnosti Ústavního soudu je nutno vycházet i v nyní posuzované věci, v souvislosti s posouzením způsobu, jakým orgány činné v trestním řízení prováděly důkazy. Vina

stěžovatele je podle závěrů obecných soudů postavena předně na výpovědi poškozeného a s ním provedené rekognici podle fotografií.

29. Ze zásady volného hodnocení důkazů (§ 2 odst. 6 tr. řádu) plyne pro orgán činný v trestním řízení, který řízení vede, povinnost, aby si sám stanovil kvalitativní i kvantitativní meze dokazování, a to s vědomím důsledků pro případná další stadia téhož trestního řízení. Při hodnocení důkazů, které finálně provádí obecný soud při rozhodování ve věci samé, pak je v rámci analýzy přisouzena získanému důkazu určitá hodnota, pokud jde o jeho závažnost, zákonnost a věrohodnost (pravdivost). Hodnocení důkazu tak určuje jeho důkazní moc.

30. Striktní dodržení procesních předpisů platných pro provádění konkrétního důkazu (zákonnost) a správné zachycení (zdokumentování) průběhu provádění pro pozdější doložitelnost mají na důkazní sílu konkrétního důkazu zásadní vliv. Orgán činný v trestním řízení, který konkrétní důkaz provádí, tak může bezvýhradným lpěním na procesní čistotě a zohledněním poznatků odborné literatury velmi posílit jeho důkazní moc. V opačném případě může být jeho postup příčinou snížení významu či následně nepoužitelnosti jinak relevantního důkazu.

31. Otázku, jakým způsobem by, vedle procesní čistoty při provádění, mohl orgán činný v trestním řízení důkazní moc důkazu posílit, by si měl klást předně u důkazů, u nichž lze předpokládat, že zůstanou v dalším řízení osamoceny, či je-li již zřejmé, případně hrozí-li, že je nebude možné či vhodné (např. s ohledem na nutnost ochrany práv obětí) v dalším řízení opakovat.

III. b) K institutu rekognice

32. Rekognice je specifickou formou výslechu poznávající osoby, je tedy zvláštním způsobem dokazování. Jedná se o samostatnou metodu kriminalistické identifikace, spočívající v tom, že osoba poznávající v souvislosti s vyšetřováním trestného činu znovu poznává, a tím ztotožňuje nějakou osobu nebo věc [srov. náleze sp. zn. III. ÚS 528/06 ze dne 11. 10. 2007 (N 159/47 SbNU 75)].

33. Poznávající osoba tak činí na základě skutečností, které sama bezprostředně vnímala svými smysly. Rekognice často splňuje podmínky stanovené v § 160 odst. 4 tr. řádu pro neodkladný úkon, zejména v případě ukázání osob svědkovi, jestliže nejsou k dispozici jiné prostředky, jak objasnit skutečnosti podmiňující zahájení trestního stíhání, a bývá tak prováděna podle § 158a tr. řádu. Z povahy věci se jedná o úkon zásadně neopakovatelný, s výjimkou, o níž bude pojednáno níže.

34. Trestní řád stanoví základní podmínky, za kterých je možné provést rekognici osoby (§ 104b tr. řádu). Rekognice se koná, je-li pro trestní řízení důležité, aby podezřelý, obviněný nebo svědek znovu poznal osobu

nebo věc, a určil tím jejich totožnost. K provádění rekognice se vždy přibere alespoň jedna osoba, která není na věci zúčastněna. Před rekognicí se poznávající osoba vyslechne o okolnostech, za nichž osobu nebo věc vnímala, a o znacích nebo zvláštnotech, podle nichž by bylo možno osobu nebo věc poznat. I na základě těchto charakteristik je poznávaná osoba umístěna mezi nejméně tři figuranty, kteří se od ní výrazně neodlišují. Ne-li možno ukázat osobu, rekognice se provede podle fotografie, která se předloží poznávající osobě s fotografiemi nejméně tří dalších podobných osob. Tento postup nesmí bezprostředně předcházet rekognicí ukázaným osobou. Pro rekognici jinak platí ustanovení trestního řádu o výpovědi obviněného a svědka. Po provedení rekognice se poznávající osoba vyslechne znovu, je-li třeba odstranit rozpory mezi její výpovědí a výsledky rekognice.

35. Byť to zákon výslovně nepředpokládá, musí proběhnout určitá doba mezi výslechem a rekognicí, aby bylo možné zajistit figuranty, kteří budou odpovídat znakům, které popsala poznávající osoba při výpovědi (srov. Konrád, Z., Veselý, J. Rekognice. Praha : Policejní akademie ČR, 2008, str. 47). Rekognici je možné provést pouze tehdy, pokud poznávající osobě nebyla poznávaná osoba již ukázána.

36. Ústavní soud se několikrát vyjádřil k institutu rekognice. Označil ji za důkazní prostředek, který významně přispívá k náležitému objasnění trestných činů a spravedlivému potrestání jejich pachatelů. Kromě uvedeného plní rekognice i další účel, konkrétně vyloučení nevinných osob z podezření; chrání tedy nevině před neodůvodněným stíháním a odsouzením [nález sp. zn. III. ÚS 256/01 ze dne 21. 3. 2002 (N 37/25 SbNU 287), obdobně nález sp. zn. III. ÚS 528/06 ze dne 11. 10. 2007 (N 159/47 SbNU 75)]. V nálezu sp. zn. III. ÚS 528/06 ze dne 11. 10. 2007 (N 159/47 SbNU 75) Ústavní soud po obsáhlém zhodnocení dospěl k názoru, že povinnost strpět provedení rekognice není v rozporu s právem neobviňovat sám sebe.

37. Aby nedošlo k nesprávnému označení či záměně poznávané osoby nebo věci za osobu nebo věc, která s předmětnou věcí nesouvisí, je nutné schopnosti poznávající osoby zaznamenat, uchovat a znovuvyhodnotit, v minulosti vnímané skutečnosti podrobit určitému testu. Ten spočívá v tom, že poznávaná osoba nebo věc bude zařazena mezi osoby nebo věci, které se od ní výrazně neodlišují (§ 104b odst. 3 trestního řádu), aby poznávající osoba nebyla postavena před možnost jednorázové nahodilé volby jen ze dvou variant, pokud by jí byla poznávaná osoba či věc ukázána samotná (s výroky: poznávám – nepoznávám). Pouze tak je možné předejít některým chybným identifikacím pouze na základě specifických vnějších znaků (např. věku, etnicity či výšky).

38. Ústavní soud se několikrát vyjádřil k tomu, co znamenají výrazné odchylky mezi poznávanými osobami. Obecně zmínil, že poznávané osoby by se měly lišit, ale nikoli výrazně „zejména vzhledem, obličejem a jeho

úpravou (vousy, barva), vlasy (barvou, množstvím a délkou), oblečením, věkem apod.“ (usnesení sp. zn. II. ÚS 132/04 ze dne 15. 6. 2004; dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). V jiném rozhodnutí Ústavní soud shledal za nepřijatelné, že jedna ze čtyř osob byla o více než 13 let mladší [nálezný sp. zn. IV. ÚS 37/01 ze dne 22. 10. 2001 (N 154/24 SbNU 133)]. K obdobným, byť obecnějším závěrům, dospěl i Evropský soud pro lidská práva ve svém rozsudku *Zashevi proti Bulharsku* ze dne 2. 12. 2010 č. 19406/05 (§ 44 a násl.).

39. Ústavní soud se také věnoval situacím, kdy rozhodujícím či jediným důkazem byla právě rekognice [nálezný sp. zn. I. ÚS 1095/15 ze dne 30. 7. 2015 (N 135/78 SbNU 115)], přičemž stanovil, že v rámci celého řízení musí nastat alespoň jeden okamžik, kdy obhajoba mohla být přítomna poznání osoby (ať již v průběhu rekognice, či agnoskace) a aktivně na něj reagovat [blíže srov. nálezný sp. zn. I. ÚS 2852/14 ze dne 23. 2. 2015 (N 43/76 SbNU 591), body 26 až 36]. Ústavní soud opakovaně zdůrazňoval význam ostatních důkazů pro spravedlivé odsouzení, když sice shledal nevhodnost či nezákonnost postupu při provádění rekognice, ale nikoli porušení práv stěžovatelů; vina stěžovatelů byla v takovýchto případech jednoznačně prokázána dalšími důkazy (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 21/14 ze dne 12. 8. 2014, bod 5; usnesení sp. zn. I. ÚS 2414/13 ze dne 24. 3. 2014; usnesení sp. zn. IV. ÚS 739/11 ze dne 25. 7. 2012; všechna dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Obdobně se vyjádřil i Nejvyšší soud, který sice v konkrétní kauze shledal, že obviněný byl jediný holohlavý a s bradkou mezi poznávanými osobami, a proto by takto nevhodně provedená rekognice neobstála, pokud by ji nedoplnily další důkazy, které obviněného jednoznačně usvědčovaly (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 9. 2015 sp. zn. 8 Tdo 951/2015, obdobně usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 2. 2016 sp. zn. 8 Tdo 32/2016 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2016 sp. zn. 8 Tdo 696/2016).

40. Ústavní soud se dále zabýval otázkou, zda je možné rekognici opakovat. Byť je rekognice obecně neopakovatelným úkonem, byla-li rekognice provedena podle fotografií, je podle Ústavního soudu (a v souladu s právní literaturou, viz Púry, F. In Šámal, P. a kol. *Trestní řád I, II, III. Komentář*. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 1540) možné následně provést rekognici *in natura* [srov. nálezný sp. zn. I. ÚS 2852/14 ze dne 23. 2. 2015 (N 43/76 SbNU 591)]. Mezi rekognicí podle fotografií a *in natura* by nicméně měl být určitý časový odstup (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 6. 2016 sp. zn. 6 Tdo 675/2016, bod 32), aby poznávající při rekognici *in natura* měl lepší možnost poznat pachatele, a nikoli osobu, kterou by měl v čerstvé paměti z rekognice podle fotografií.

41. I za předpokladu, že je rekognice *in natura* prováděna s časovým odstupem od provedení rekognice podle fotek, je výsledek takto „opakované“ rekognice třeba hodnotit velmi obezřetně. Paměťová stopa poznávajícího je totiž výrazně ovlivněna dříve ukázanými fotografiemi (srov.

usnesení sp. zn. I. ÚS 2435/13 ze dne 21. 5. 2014, bod 9, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>; srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2012 sp. zn. 5 Tdo 413/2012). Problematicky vnímá opakovanou rekognici i kriminalistická literatura, když soudí, že „poznávající osoba by nepracovala s tím, jak poznávanou osobu vnímala v rámci rekognice mezi dalšími osobami, ale s tím, co si vybavuje z rekognice podle fotografií. Potom by sice mohla označit osobu obviněného, ale nikoliv osobu pachatele“ (Fryšták, M. Některé aspekty rekognice v praxi přípravného řízení a povinnost účasti obviněného jako poznávané osoby na ní. *Kriminalistika*, 2004, č. 4, s. 287; obdobně Seifertová, P. Některé aspekty rekognice. *Trestní právo*, 2009, č. 11, s. 29; a Brázda, J. Rekognice jako samostatná kriminalistická metoda. *Kriminalistický sborník*, 2008, č. 2, s. 46).

42. Velmi limitovaně je třeba vyhodnocovat i důkazní sílu výsledku agnoskace (opakovaného poznávání pachatele), byla-li dříve provedena rekognice. Paměťová stopa poznávajícího je totiž v takové situaci jednak ovlivněna dříve ukázanými osobami (či jejich fotografiemi) a poznávající je navíc postaven do situace, v rámci které jsou účastníkům již přiřazeny určité role, přičemž nemá možnost volby z figurantů. Ústavní soud sice připustil možnost použití agnoskace jako důkazního prostředku (srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 2/03 ze dne 25. 2. 2003, usnesení sp. zn. IV. ÚS 1335/11 ze dne 30. 8. 2011 či usnesení sp. zn. I. ÚS 2414/13 ze dne 24. 3. 2014), zároveň se ale vyjádřil, že agnoskace nemá „kvalitu důkazního prostředku rekognicí“ (usnesení sp. zn. III. ÚS 542/05 ze dne 7. 3. 2006; všechna usnesení Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), a proto je třeba jí přiznat tomu odpovídající důkazní moc.

III. c) Jak je možné podpořit důkazní sílu rekognice

43. Výsledná důkazní síla rekognice, jakožto úkonu v zásadě neopakovatelného (za jistých okolností i neodkladného), který může ve svém celku s výpovědí poznávající osoby zůstat jako klíčový důkaz o vině, může být aktivitou orgánu činného v trestním řízení, který ji provádí, výrazně posílena. Vedle zcela zásadního požadavku na respekt k procesním předpisům je možné najít vodítko v odborné literatuře z oboru psychologie a kriminalistiky.

44. Vědecké výzkumy zaměřené na proces rekognice shrnuje a rekapituluje zejména publikace Wells, G. *Eyewitness identification: Systemic reforms*. *Wisconsin Law Review*. 2006, č. 2, s. 615–643. Její doporučení se shodují s doporučeními ostatních shrnujících výzkumů, zejména doporučeními americké psychologicko-právní skupiny, publikované jako Wells Gary L., Small Mark, Penrod Steven, Malpass Roy S., Fullero Solomon M. a Brimacombe C. A. E. *Eyewitness identification procedures: Recommendations for lineups and photospreads*. *Law and Human Behavior*, 1998,

22(6), s. 603–647, dále publikace Dyssart Jennifer a Lawson Victoria Z. Eyewitness Research In Bruinsma G. a Weisburd D. Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice. New York : Springer Science+Business Media, 2014, s. 1530–1538, a článku Klobuchart Amy a Caligiurit Hilary Lindell. Protecting the innocent/convicting the guilty: Hennepin County's pilot project in blind sequential eyewitness identification. William Mitchell Law Review, 2005, 32(1), s. 1–26. Česká kriminalistická věda správně provedenou rekognici pak definuje zejména v pracích Konrád, Z., Veselá, J. Rekognice. Praha : Policejní akademie ČR, 2008; Musil, J., Konrád, Z., Suchánek, J. Kriminalistika. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha : C. H. Beck, 2004; či Protivínský, M., Tiplica, M. Teorie a praxe dokazování v trestním řízení znovupoznáním osob a věcí. AUCI. Praha : Univerzita Karlova, 1986.

45. Z uvedené zahraniční a české kriminalistické literatury plyne, že pro vyšší přesvědčivost a průkaznost rekognice je možné zohlednit následující poznatky. V průběhu ukazování jedné baterie osob by mezi poznávané osoby měla být zařazena jen jedna podezřelá osoba. Ačkoli se od tohoto dlouhou dobu uznávaného kriminalistického pravidla odchyľují některá nedávná rozhodnutí Nejvyššího soudu (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2016 sp. zn. 5 Tdo 429/2015 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2012 sp. zn. 5 Tdo 413/2012), s ohledem na uvedený záměr je spíše vhodnější se uvedeného pravidla přidržet. Pro otestování spolehlivosti poznávajícího je možné nejprve poznávajícímu ukázat baterii poznávaných, ve které pachatel není (tzv. slepá rekognice). Pokud poznávající v rámci slepé rekognice někoho označí, je nutné jej pro navazující skutečnou rekognici brát jako nespolehlivého [Wells, G., Olson, E. Eyewitness testimony. Annual Review of Psychology. 2003, 54(1), s. 288].

46. Poznávaná osoba by se dále neměla výrazně odlišovat od figuranta (podobně i § 104b odst. 3 věta první trestního řádu); v opačném případě podle výzkumů hrozí mylné označení nevinného, který se ale s pachatelem shoduje v důležitých znacích. Základním testem je, že na základě předchozí výpovědi poznávajícího by nezúčastněná osoba neměla být mezi figuranty schopná identifikovat podezřelého (Wells, G. Eyewitness identification: Systemic reforms. Wisconsin Law Review, 2006, 2, s. 624), což podobně reflektuje i česká literatura: „Nepostačí, aby přivzaté objekty byly shodné s rekognovaným objektem jen v obecných znacích; musí být shodné i v popsáném znaku specifickém.“ (Protivínský, M. Teorie a praxe kriminalistické identifikace formou rekognice. Kriminalistický sborník, 1984, 28, č. 3, s. 133; obdobně i Konrád, Z., Veselá, J. Rekognice. Praha : Policejní akademie ČR, 2008, s. 55). V opačném případě by právě specifický znak, na základě kterého si poznávající osoba pachatele pamatuje a na základě kterého osobu pachatele popsala, nepřiměřeně směřoval pozornost poznávajícího k podezřelému.

47. Před rekognicí by měl být poznávající výslovně upozorněn, že pachatel se nemusí nacházet mezi předváděnými osobami. Toto upozornění výrazně snižuje procento špatně označených poznávaných, zatímco se procento řádně označených poznávaných nesníží [Wells, G., Olson, E. Eyewitness testimony. *Annual Review of Psychology*, 2003, 54(1), s. 286].

48. Výsledky empirických studií dále ukazují, že validitu rekognice může zvýšit, pokud ji provádí osoba, která neví, kdo by měl být identifikován a které osoby jsou figuranti. [Wells, G. Eyewitness identification: Systemic reforms. *Wisconsin Law Review*, 2006, č. 2, s. 629; podobně Bradford, A., Wells, G. The damaging effect of confirming feedback on the relation between eyewitness certainty and identification accuracy. *Journal of Applied Psychology*, 2002, 87(1), s. 112–120].

49. Po provedení rekognice by měl být poznávající vyslechnut ohledně toho, jak si je jistý svými závěry. I pro tuto fázi lze doporučit, aby výsledek vedla osoba, která neví, zda byl někdo identifikován či nikoli.

50. Další důležitou možností vedoucí k podpoře významu rekognice je zvýšení počtu figurantů nad minimální zákonem stanovený počet tří osob (§ 104b odst. 4 tr. řádu). O vhodnosti vyššího počtu poznávaných osob hovoří i odborná literatura (American Bar Association, et al. Achieving justice: Freeing the innocent, convicting the guilty. Report of the ABA Criminal Justice Section's Ad Hoc Committee to Ensure the Integrity of the Criminal Process. The American Bar Association, 2006; Koosedt, M. M. Reforming eyewitness identification law and practices to protect the innocent. *Creighton Law Review*, 2009, 42, 1, s. 604). Pro srovnání Nejvyšší soud Spojených států např. doporučil užití více než šesti fotografií při rekognici již v roce 1968 ve svém rozhodnutí *Simmons v. United States*, 390 U.S. 377. Obdobně i česká literatura doporučuje použití vyššího počtu poznávaných objektů, zejména, byla-li kvalita popisu nízká či podmínky pozorování horší (srov. Musil, J., Konrád, Z., Suchánek, J. Kriminálnístika. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 349).

51. Dalším důležitým nástrojem zvýšení důkazní přesvědčivosti a ostatně i zdokumentováním precizního dodržení procesních pravidel rekognice je možnost pořízení videozáznamu. Odborná literatura pořízení dokumentace či videozáznamu obecně doporučuje (Musil, J., Konrád, Z., Suchánek, J. Kriminálnístika. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 353; Konrád, Z., Veselá, J. Rekognice. Praha : Policejní akademie ČR, 2008, str. 64; Brázda Jan. Rekognice jako samostatná kriminálnístická metoda. Kriminálnístický sborník, 2008, č. 2, s. 46–48). Pořízení videozáznamu zvyšuje i věrohodnost provedené rekognice, jelikož soud může při přehrání záznamu v hlavním líčení posoudit i bezprostřední reakce poznávající osoby (časový prostor, v němž poznávající osoba subjekt

označila, její psychické rozpoložení – rozrušení či pláč) a zhodnotit vlastní průběh rekognice v detailech i celku.

52. Ústavní soud není oprávněn určovat, jak by měla správně probíhat policejní praxe při provádění rekognice. Vlastní průběh úkonu má vždy v rukou orgán činný v trestním řízení. Především na něm spočívá požadavek na jeho řádné provedení a riziko snížení významu či zmaření jeho práce při případném následném konstatování nízké důkazní síly či nepoužitelnosti neopakovatelného důkazu obecným soudem. Ústavní soud si je vědom i obtíží, které mohou policii při zajišťování zákonem stanoveného (či zvýšeného) počtu vhodných figurantů či fotografií při specifických okolnostech některých případů provázet.

53. Ve světle shora uvedených úvah čerpaných z odborné literatury a dosavadní judikatury Ústavní soud považuje za vhodné formulovat opatření, která by mohla vedle zákonem stanovených požadavků výrazně přispět ke zvýšení důkazní síly prováděné rekognice:

a) Při rekognici by měla být poznávána jen jedna osoba, která by se neměla odlišovat od figurantů ani v obecných, ani ve specifických (popsaných) znacích.

b) Před rekognicí by měla být poznávající osoba doložitelně upozorněna, že se pachatel nemusí nacházet mezi předváděnými osobami.

c) Je vhodné zvážit, zda by rekognici neměla provádět osoba, která nedisponuje informací o tom, které osoby jsou figuranti a která osoba je poznávána.

d) Po provedení rekognice by měla být poznávající osoba vyslechnuta k tomu, jak si je jistá svými závěry. Je vhodné zvážit, zda by tento výslech neměla provádět osoba, která nedisponuje informací o tom, které osoby jsou figuranti a která osoba je poznávána.

e) Důkazní sílu rekognice podpoří i vyšší počet poznávaných osob (fotografií).

f) Důkazní sílu rekognice podpoří i dokumentace jejího průběhu porízením videozáznamu.

III. d) Aplikace na projednávaný případ

54. V posuzovaném případě je nepochybné, že se stíhaný skutek stal. V tomto směru svědecké výpovědi poškozeného jednoznačně odpovídají i závěry znaleckého posudku z oboru zdravotnictví, odvětví soudní lékařství a forenzní traumatologie, znaleckého posudku z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie, a kamerový záznam z místa činu. Výrok o vině stěžovatele (a dalších osob) pak obecné soudy opírají předně o důkaz výpovědi poškozeného, tři provedené rekognice podle fotografií a agnoskaci těchto tří osob poškozeným u soudu. Výpověď poškozeného je za daných okolností důkazem původním a přímým.

55. Při výslechu svědka – poškozeného v přípravném řízení dne 27. 8. 2014 za podmínek ustanovení § 158a tr. řádu tento podrobně popsal průběh incidentu a velmi podrobně se vyjádřil i k mnoha charakteristickým rysům jednotlivých útočníků, které před útokem neznal. Při následně prováděné rekognici podle fotografií podle protokolu (na č. l. 105 spisu) svědek „okamžitě bez zaváhání poznává osobu na fotografii č. 2, kdy uvedl, že to je on, dále po shlédnutí fotografií z fotoalba č. 2 poznávající bez prodlení označil fotografii č. 4, kdy k této dále uvedl, to je ten, co mi nadával a celé to odstartoval, jen má jiný účes, po předložení fotoalba č. 3 svědek označil bez nejmenších pochybností foto č. 1, kdy k tomuto dále uvedl, že to je ten, kterého jsem popisoval jako paviána, kdy účes souhlasí a je i snědší“. Při první fotorekognici tak svědek identifikoval spoluobviněného H., při druhé spoluobviněného Nováka a při třetí stěžovatele.

56. Soud prvního stupně pak poškozeného znovu vyslechl u hlavního líčení, při němž proběhla i agnoskace, a rekognici podle fotografií s výpovědí poškozeného pak vyhodnotil jako věrohodný důkaz o stěžovatelově vině.

57. Při detailním posouzení průběhu rekognice lze shledat určité aspekty, které sílu tohoto důkazu významně oslabují. Jedná se zejména o fakt, že v rámci třetího setu čtyř fotografií, v němž byl poznáván stěžovatel, se nacházela fotografie jedné osoby, která byla již předložena poznávajícímu (poškozenému) v předchozím druhém setu poznávaných fotografií ve vztahu k jinému spoluobviněnému. Jedna fotografie tak byla předložena poznávajícímu jak v rámci druhého, tak v rámci třetího setu. Pokud v jednom setu fotografií poznávající neidentifikoval určitou osobu jako pachatele, je vyloučeno, aby mohl být v dalším setu pachatelem shledán. Znovuzařazení fotografie téže osoby (figuranta) při další rekognici prováděné bezprostředně po sobě jednou poznávající osobou za účelem identifikace několika poznávaných osob vztahující se k téže prověřované věci ve svém důsledku vedlo k tomu, že v případě rekognice stěžovatele byly poškozenému sice předloženy čtyři fotografie osob, ale stěžovatel jednu z nich již v minulém albu vyřadil, což zvyšuje riziko náhodného označení stěžovatele nad zákonem tolerovanou míru. Při dokazování tedy nebyla beze zbytku respektována zákonná podmínka, že pro rozpoznání podezřelé osoby je nezbytné provést rekognici alespoň ze čtyř osob (§ 104b odst. 4 tr. řádu).

58. Pokud bychom poměřovali průběh rekognice optikou výše naznačených doporučení, bude její sílu snižovat i fakt, že ze spisu není zřejmé, zda byla poznávající osoba výslovně poučena, že se pachatel nemusí nacházet mezi předváděnými osobami, a zda rekognici prováděla osoba, která nevěděla, která osoba je poznávána. Byla provedena pouze rekognice podle fotografií, aniž by s odstupem času byla provedena rekognice *in natura* – této otázce se však bude věnovat i následující text, kde bude

objasněno, z jakého důvodu je požadavek na provedení rekognice *in natura* s ohledem na okolnosti případu zcela vyloučen. Při rekognici byly použity černobílé fotografie, byť odborná literatura doporučuje použití barevných fotografií (srov. Musil, J., Konrád, Z., Suchánek, J. Kriminallistika. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 353), což do jisté míry podporuje i fakt, že z výpovědi poškozeného vyplynulo, že pachatel měl být snědší pleti („napůl Rom“). Bylo by proto vhodnější, pokud by při složení alba byla dána přednost barevným fotografiím čtyř osob snědší pleti. Rekognice zřejmě nebyla nahrávána, neboť videonahrávka není součástí spisu.

59. Z rozhodnutí obecných soudů je zřejmé, že výpověď poškozeného spolu s rekognicí jako klíčový důkaz obecné soudy podrobily analýze z hlediska věrohodnosti a celkové síly, což je s ohledem na zásadu volného hodnocení důkazů předně jejich úkolem, do něhož Ústavní soud nevidí důvod zasahovat. Dospěly k závěru, že se jedná o důkaz bezpochyby věrohodný s vysokou důkazní silou. V tomto závěru neshledal Ústavní soud žádný náznak svévolie a ústavní stížnost proto zamítl. Vedly jej k tomu i následující úvahy.

60. V posuzované věci totiž oslabenou důkazní moc rekognice stěžovatele (předně způsobenou znovuzařazením shodné fotografie do dalšího setu čtyř fotografií) výrazně posiluje celá řada faktorů. Předně se jedná o osobu poškozeného – poznávajícího svědka, který kromě stěžovatele s naprostou jistotou bez jakýchkoli pochybností bez prodlení označil i další dva spoluobviněné, které viděl poprvé v životě až v inkriminovaný čas. Jedná se tedy o trojí rekognici osob, které patří do skupiny, která se pravidelně schází. Jen na okraj lze poznamenat, že pořízení videonahrávky zachycující samotný projev svědka, který dle protokolu „takřka na první pohled“ označuje poznávané osoby, by velmi výrazně posílilo význam tohoto důkazu.

61. Ústavní soud dodává, že při posouzení věrohodnosti svědka nic nebrání tomu vyzdvihnout fakt, že svědek má s ohledem na své vrozené dispozice, dosažené vzdělání, výcvik či zařazení v profesním životě vyvinutější smysl pro zaznamenání, uchování, zvnitřnění a reprodukci komplexního dojmu, který na něm kontakt s konkrétním člověkem či lidmi v minulosti zanechal. Jak uvádí i odborná literatura, schopnost vnímat je závislá na řadě okolností, jako např. na záměrnosti vnímání; je ovlivněna i okolním světem, profesní zaměřeností, osobním vztahem k objektu vnímání, ale i věkem vnímající osoby, jejím psychickým a fyzickým stavem apod. (srov. Chmelík, J. a kol. Rukověť kriminalistiky. Plzeň, 2005, s. 161). V posuzovaném případě je poznávající osobou mladý člověk, absolvent vysoké školy scénaristiky a režie, který se v době bezprostředně před útokem v této profesi realizoval a který má dle svých slov vyvinutý cit pro vizualizaci detailů lidských obličejů,

keré v minulosti zaznamenal. Jeho věrohodnost posiluje i upřímná snaha vyjádřit pocit, který bezprostředně při rekognici měl.

62. K námitkám stěžovatele týkajícím se jistého časového odstupu mezi útokem a momentem, kdy byl poškozený schopen útočníky popsat a identifikovat, se podrobně vyjádřila znalkyně z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie. Zabýval se jím i soud prvního stupně při hodnocení věrohodnosti (č. l. 10 rozsudku), kdy shledal, že se jedná o jev typický pro posttraumatickou stresovou poruchu, kterou poškozený v důsledku útoku trpí.

63. K námitce vztahující se k sestavení identikitu lze dodat, že se jedná o identikit, kterým poškozený nepomohl k určení totožnosti stěžovatele, nýbrž spoluobviněného H. Důvodem, proč si spoluobviněného H. poškozený mohl zafixovat ještě o něco více než ostatní, mohl být i fakt, že to byl právě spoluobviněný H., kdo na poškozeného fyzicky zaútočil jako první. Dílčí nesrovnalosti ve výpovědích svědka jsou běžným úkazem, s nímž se policejní a justiční praxe při vyhodnocování svědeckých výpovědí setkává.

64. Podle skutkové věty rozsudku soudu prvního stupně podporované závěry znaleckých posudků z oboru zdravotnictví, odvětví soudní lékařství a psychiatrie, poškozený mladý muž v důsledku brutálního napadení utrpěl rozsáhlá poranění obličeje, která si vyžádala a zřejmě ještě vyžadají komplikovanou léčbu s nejistými výsledky. Následkem útoku došlo k vážné újmě na vzhledu poškozeného. Nedílnou složkou traumatizujícího zážitku je podle lékařů i závažná psychiatrická diagnóza – posttraumatická stresová porucha, která má u poškozeného tendenci k chronifikaci přecházející do periodické depresivní poruchy a trvalé změny osobnosti. Zcela jednoznačně tedy poškozený splňuje znaky zvláště zranitelné oběti podle § 2 odst. 4 písm. d) zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů), ve znění pozdějších předpisů. Je s podivem, že tato zásadní skutečnost nikde v rozhodnutích obecných soudů nezazněla. Proti možnosti provedení (další) rekognice *in natura* po uplynutí určitého času po rekognici podle fotografií (k níž se souhlasně vyjádřil odvolací soud k námitce obhajoby) pak velmi výrazně hovoří dle Ústavního soudu obecné riziko prohloubení prvotní a opakování tzv. druhotné újmy oběti (srov. ustanovení § 2 odst. 5 zákona o obětech trestných činů), jež musí být s ohledem na důležitost chráněných zájmů obětí rovněž relevantním kritériem pro rozhodování Ústavního soudu a soudů obecných [viz nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2017 sp. zn. III. ÚS 2916/15 (N 35/84 SbNU 401)]. Ke stěžovatelem navrhované vhodnosti doplnit dokazování o další zkoumání věrohodnosti poškozeného Ústavní soud neshledává vzhledem k okolnostem případu jakékoli opodstatnění.

65. V posuzované věci je navíc klíčový důkaz výpovědi poškozeného s označením tří pachatelů podporován i řadou dalších důkazů nepřímých. Jedná se o výpověď samotného stěžovatele a spoluobviněného Nováka,

kteří se i dle vlastních slov navzájem i s dalším spoluobviněným znají a často se schází na diskotéce blízko místa, kde došlo k útoku, což potvrdily i další vyslechnuté svědkyně. Skutkový děj je dále podporován i doloženou komunikací obviněných, kde se vedle mnoha projevů verbální agresivity objevuje výraz, že budou někoho „vypínat“, což znamená (podle jejich objasnění u soudu) někoho fyzicky vážně napadnout.

66. Námitkou stěžovatele týkající se zavinění těžšího následku v případě trestného činu spáchaného ve spolupachatelství se podrobně zabýval dovolací soud a shledal ji zjevně neopodstatněnou. Ústavní soud nevidí důvod jeho rozvedené závěry (na č. l. 6 až 8 usnesení) reprodukovat a odkazuje na ně.

IV. Závěr

67. Na základě shora uvedených úvah Ústavní soud dospěl k závěru, že podmínky, za kterých obecnými soudy uplatněný výklad a aplikace práva a vedení trestního procesu překračují hranice ústavnosti, v dané věci splněny nejsou. Nelze dovodit ani excesivní odklon od zákonných zásad ovládajících postupy obecných soudů v řízení ani od pravidel ústavnosti, konstatovaných v judikatuře Ústavního soudu.

68. Stěžovateli se zásah do ústavně zaručených základních práv nebo svobod doložit nezdařilo; Ústavní soud proto ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové

Jsem přesvědčena, že v trestním řízení nebyla stěžovateli vina prokázána bez důvodných pochybností, a že tedy došlo k porušení presumpce neviny. Stěžovatelova vina byla dokázána pouze pomocí rekognice, která byla provedena vadně, přičemž nebyla doplněna dalšími důkazy. Komunikace stěžovatele a dvou dalších odsouzených na sociálních sítích nesvědčí o jejich vině, ale o jediné skutečnosti – že byli v době napadení poškozeného v blízkém okolí místa, kde byl útok spáchán. K tomu dovedit, jak to učinil Obvodní soud pro Prahu 4, že se na Facebooku po útoku o něm bavili. Stejně tak jejich fotografie na sociálních sítích se zatnutými bicepsy nutně nesvědčí o jejich násilném charakteru, jak je interpretoval Městský soud v Praze; v určitém stadiu vývoje člověka je toto relativně častým jevem, který nesvědčí o asociálním jednání. Provedená rekognice tedy byla jediným (stěžejním) důkazem usvědčujícím stěžovatele, přičemž zejména s přihlédnutím k jejím vadám nebyla důkazem dostatečným.

Ztotožňuji se se závěrem většiny o vadách provedení rekognice, ale nesouhlasím s tím, že poznání tří osob z jedné skupiny tyto vady vyvažuje.

Tato skutečnost jistě zvyšuje důvěryhodnost výsledků rekognice, ale nevyvažuje její vady, má-li být posuzována jako rozhodující důkaz. Jedním z možných scénářů totiž je, že daný trestný čin spáchali zbylí dva spoluodsouzení, a stěžovatel nikoli. Pokud poškozený správně označil zbylé dva pachatele, tak pravděpodobnost náhodného správného výběru v případě setu stěžovatele není natolik vysoká, aby vytknuté vady vyvážila.

Další důvody, které do určité míry obecně snižují spolehlivost svědectví poškozeného, spočívají v tom, že k útoku došlo v noci, tedy za snížené viditelnosti, že poškozený pachatele viděl pouze krátce a že poškozený před útokem pil alkohol, byl v menší míře (max. 3 dcl vína dle jeho výpovědi u hlavního líčení, č. listu 482). Všechny tyto skutečnosti vyžadují, aby spolehlivosti svědectví poškozeného byla věnována speciální pozornost. Odkazovaly-li obecné soudy na mimořádnou schopnost poškozeného zapamatovat si podobu pachatelů, bylo nutné této schopnosti věnovat větší pozornost, zejména ji určitým způsobem odborně potvrdit či dokázat. V případě, kdy se jedná o rozhodující důkaz, tak nelze pouze odkázat na obor studia poškozeného (scenáristika a režie), jak to soudy učinily (rozsudek obvodního soudu, str. 7; vyjádření Nejvyššího soudu). Skutečnost, že poškozený sestavil identikit, který odpovídá podobě jednoho z odsouzených, sice naznačuje dobré schopnosti paměti poškozeného, ale nikoli průkazně; sestavený identikit se navíc vztahuje k jinému odsouzenému než ke stěžovateli. Navazující agnoskace stěžovatele poškozeným pak již byla ovlivněna tím, že si jeho podobu zafixoval v paměti z fotografie při rekognici, proto již není možno agnoskaci po provedené rekognici považovat za další či dokonce samostatný důkaz.

Hlavním nedostatkem provedené rekognice bylo, že fotografie poznávaných osob (zejména stěžovatele) se výrazně odlišovaly od ostatních fotografií (figurantů). V setu fotografií, kde byl poznáván stěžovatel, dvě osoby ze čtyř nebyly romského etnika, byť tento specifický znak poškozený výslovně popsal. Etnikum je přitom identifikační vlastností, ve které se předváděné osoby nemají odlišovat, zejména pak, když je svědek výslovně uvede. Základní podmínka stanovená zákonem i vědeckými studiemi, aby se poznávané osoby výrazně neodlišovaly, tak v tomto případě nebyla dodržena. Situace, kdy poznávající osoba ve skutečnosti nepoznávala pachatele na základě své předchozí výpovědi ze čtyř ale ze dvou osob, neboť další dvě osoby vůbec popisu poškozeného neodpovídaly, výrazně snižuje spolehlivost rekognice. Pravděpodobnost náhodného výběru stěžovatele tak byla 1 : 1, což je v rozporu se zákonem i empirickým výzkumem.

Za alarmující považují, že orgány činné v trestním řízení nebyly schopné dokázat stěžovatelovu vinu pomocí dalších důkazních prostředků. Poškozený byl velmi surově zbit tak, že by nechybělo málo, aby zemřel,

pak tedy měly orgány činné v trestním řízení zajistit a předložit další důkazy než jen vadně provedenou rekognici pachatelů ze strany poškozeného.

Byť si jsem plně vědoma závažnosti trestného činu, který byl spáchán, a těžkých následků trestného činu pro poškozeného, tak nemohu souhlasit s tím, že by vina stěžovatele byla prokázána prakticky jistě. Vadně provedená rekognice a teprve na ni navazující agnoskace neodůvodňují jednoznačný závěr, že se trestného činu dopustil stěžovatel. Domnívám se proto, že v případě stěžovatele byla porušena presumpce nevinny.

Orgány činné v trestním řízení (zejména Policie České republiky) by měly nejen upravit svoje instrukce při realizaci rekognice, aby odpovídaly standardům vycházejícím z empirických poznatků, ale zároveň by měly být v podobných případech aktivnější a vyhledávat širší spektrum důkazních prostředků.

Uzavírám tedy, že soudy by neměly „dotahovat“ chyby na straně orgánů vyšetřujících trestnou činnost. Tyto orgány by naopak měly vyvinout větší snahu při shromažďování důkazů a postupovat v souladu s nejnovějšími kriminalistickými postupy zejména při realizaci takového důkazního prostředku, jímž je rekognice. Obecné soudy a ani Ústavní soud by neměly přitakat odsouzení člověka, nebyla-li jeho vina prokázána právně perfektně a kriminalisticky přesvědčivě. Jsem přesvědčena, že pojem „shledání viny bez důvodných pochybností“ se musí vyvíjet v souladu s empirickými důkazy o spolehlivosti určitých důkazních prostředků. Požadavek presumpce nevinny totiž není neměnný napříč časem, ale reaguje na společenské možnosti a vývoj společností. Se zvyšujícími se možnostmi orgánů činných v trestním řízení a s čím dál jasněji stanovenými standardy pro realizaci určitých důkazů se nutně zpřísňuje i hranice, kdy je dokázána vina bez důvodných pochybností. V tomto konkrétním případě se jednalo o jediný odsuzující důkaz, který byl proveden způsobem, který neodstranil důvodné pochybnosti o vině, a to zejména kvůli jeho špatnému provedení, které neodpovídalo současným právním a vědeckým standardům provádění rekognice.

Č. 107

K náhradě nemajetkové újmy způsobené tlumočnickovi nepřiměřenou délkou řízení o tlumočném

K porušení práva na soudní ochranu a práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod) dojde i v případě, že soud nezohlední relevantní judikaturu, podle níž má zadostiučinění ve formě konstatování porušení práva toliko podpůrnou funkci a lze jej použít zejména v případech, kdy se poškozený na průtahích v řízení podílel, a důvodem pro nepřiznání zadostiučinění nemajetkové újmy v penězích (jako formy primární) nemůže být bez dalšího ani skutečnost, že stěžovatel u soudu „nepodával žádosti o vyplacení odměny“, přičemž ani uplatnění návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, není podmínkou pro přiznání zadostiučinění v peněžité formě.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Josefa Fialy (soudce zpravodaj) a Radovana Suchánka – ze dne 20. června 2017 sp. zn. III. ÚS 1263/17 ve věci ústavní stížnosti JUDr. Pavla Preislera, Ph.D., zastoupeného JUDr. Milanem Plíškem, advokátem, se sídlem Denisova 585, Jičín, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. února 2017 č. j. 15 Co 629/2016-63, kterým byla zamítnuta stěžovatelova žaloba na náhradu nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku soudního řízení, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 7. února 2017 č. j. 15 Co 629/2016-63 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem zaručené čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. února 2017 č. j. 15 Co 629/2016-63 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky a ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel domáhá zrušení výše uvedeného rozhodnutí Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), neboť má za to, že jím bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces (správně „na soudní ochranu“) podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti a z příložených podkladů se podává, že stěžovatel se žalobou v Obvodním soudu pro Prahu 2 (dále jen „obvodní soud“) domáhal, aby České republice – Ministerstvu spravedlnosti byla uložena povinnost zaplatit mu náhradu nemajetkové újmy ve výši 40 000 Kč s příslušenstvím za nepřiměřenou délku řízení vedeného u Okresního soudu v Chomutově pod sp. zn. 35 D 821/2010, v němž byl stěžovatel ustanoven tlumočnickem jazyka anglického k provedení předkladu listin notářem Mgr. Pavlem Škúrkem jako soudním komisařem. Obvodní soud rozsudkem ze dne 12. 8. 2016 č. j. 10 C 242/2015-36 uložil České republice – Ministerstvu spravedlnosti povinnost zaplatit stěžovateli částku 32 250 Kč s příslušenstvím, ve zbyvajících částí, a to v částce 21 500 Kč s příslušenstvím, žaloba zamítá a současně rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Obvodní soud zjistil, že stěžovatel provedl písemný překlad v květnu roku 2012, zaslal jej notáři a současně mu vyúčtoval svoji odměnu ve výši 25 725 Kč, přičemž teprve po více než roce a půl od provedení překladu nabylo usnesení o ustanovení tlumočnickem právní moci. O odměně bylo následně rozhodnuto za další rok usnesením ze dne 28. 11. 2014. Odměna stěžovateli byla na jeho účet vyplacena až dne 21. 3. 2016. Podle obvodního soudu byla žaloba stěžovatele částečně důvodná. Odměnu a náhradu hotových výdajů je totiž třeba hradit bez zbytečného odkladu po jejich přiznání, nejpozději do 30 dnů. Stěžovatel provedl tlumočnický úkon dne 4. 5. 2012, kdy zároveň předložil vyúčtování tlumočného. Soudní komisař byl povinen podle § 19 odst. 1 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o znalcích a tlumočnících“) bez zbytečného odkladu, nejpozději však do dvou měsíců určit výši tlumočného a nejpozději do 30 dnů ode dne jeho přiznání mělo být tlumočné žalobci uhrazeno. Výše tlumočného však byla určena až dne 28. 11. 2014 a tlumočné bylo vyplaceno až dne 21. 3. 2016, čímž došlo k nesprávnému úřednímu postupu a k porušení práva stěžovatele na vydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě ve smyslu § 13 odst. 1 věty druhé zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“). Za to mu podle obvodního soudu náleží právo na přiměřené zadostiučinění za vniklou nemajetkovou újmu podle § 31a odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., neboť porušení práva na vydání rozhodnutí v zákonné lhůtě samo o sobě zakládá vyvratitelnou domněnku vzniku nemajetkové újmy. Podle obvodního soudu [s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a s odkazem na stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu dne ze 13. 4. 2011 sp. zn. Cjpn 206/2010 (všechna rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na <http://www.nsoud.cz>)] bylo v daném případě přiměřeným zadostiučiněním zadostiučinění v penězích ve výši 32 250 Kč; obvodní soud (v souladu s citovanou judikaturou) vypočetl náhradu za průtahy v délce 3 let a 7 měsíců ve výši 53 750 Kč, kterou snížil o 40 %, neboť zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení se poskytuje za nejistotu spojenou s právním postavením poškozeného, která je tím větší, čím větší je pro něho význam předmětu řízení. Je-li předmětem řízení peněžité plnění, není obecně důvodné (a tak je tomu i v právě projednávané věci), aby jej zadostiučinění přiznané v penězích svou výší přesahovalo.

3. K odvolání České republiky – Ministerstva spravedlnosti městský soud ústavní stížností napadeným rozsudkem změnil rozsudek obvodního soudu ve vyhovujícím výroku tak, že žalobu ohledně částky 32 250 Kč s příslušenstvím zamítl a stěžovateli uložil povinnost zaplatit náklady řízení ve výši 600 Kč. Ke změně prvostupňového rozsudku městský soud ve svém odůvodnění zejména uvedl, že „byť v průběhu řízení ve vztahu k žalobci došlo k nesprávnému úřednímu postupu, avšak s ohledem na skutečnost, že se jedná o nárok tlumočnicka, který je zúčastněnou osobou v řízení, když o jeho nároku na tlumočnické mohlo být rozhodnuto až po právní moci usnesení o ustanovení tlumočnicka v řízení, pak za zcela adekvátní odškodnění považuje odvolací soud konstatování porušení práva ze strany žalované. Je totiž nepochybné, že při úvaze o přiměřenosti délky řízení, a to s ohledem zejména na složitost věci, chování stěžovatele a jednání příslušného orgánu a navíc i význam sporu pro stěžovatele, nelze dojít k jinému závěru, že byť se nejednalo o složitou věc, ve vztahu k chování stěžovatele lze připustit, že měl možnost domáhat ze svého práva v průběhu řízení odpovídajícími prostředky, tzn. žádostmi o vyplacení tlumočnického, jakož i vzhledem k tomu, že význam tohoto sporu nemohl být pro stěžovatele zásadní, je zřejmé, že konstatování porušení práva ze strany žalované je zcela adekvátním odškodněním žalobce“.

II. Argumentace stěžovatele

4. Se změnou rozsudku obvodního soudu provedenou městským soudem stěžovatel v ústavní stížnosti nesouhlasí. Podle stěžovatele si městský soud v odůvodnění odporuje, neboť na jednu stranu konstatuje, že pro stěžovatele jako tlumočnicka rozhodování o tlumočném je rozhodováním o věci samé (neboť jde o ochranu subjektivního práva tlumočnicka na odměnu za provedenou práci), ale současně uvádí, že tlumočnick je jen osobou zúčastněnou na řízení a vzhledem k významu sporu tento nemohl být pro stěžovatele zásadní. Z toho městský soud dovodil, že ve stěžovatelově věci postačí jako zadostiučinění konstatování porušení práva. Touto argumentací ale podle stěžovatele městský soud opomíjí, že o odměně stěžovatele soud rozhoduje. Rozhodování o odměně a její výši je upraveno právním předpisem, kdy tlumočnick tlumočnický úkon provede a vyúčtuje, a vzniká mu tak nárok na odměnu, avšak její konkrétní výše je stanovena až v rozhodnutí soudu. Podáním vyúčtování se tak tlumočnick ocitá v postavení účastníka řízení o tlumočném. Teprve nabytím právní moci takového rozhodnutí je s konečnou platností rozhodnuto o výši odměny za provedený tlumočnický úkon. I kdyby pak prodleva v posuzování řízení trvala jen od vydání usnesení o přiznání tlumočného dne 28. 11. 2014 do jeho skutečného vyplacení dne 21. 3. 2016, jak konstatuje městský soud (byť stěžovatel tvrdí, že průtah řízení trval již od května roku 2012), jde o průtah značný. Stěžovatel údajně v předmětném období zažíval stejný pocit nejistoty, jaký zažívá jakýkoliv jiný účastník řízení, v němž je předmětem sporu peněžité plnění.

5. Vytýká-li městský soud ve svém rozsudku stěžovateli, že měl vydání rozhodnutí o znalečném a jeho vyplacení „urgovat“, pak přehlíží judikaturu Nejvyššího soudu (stěžovatel v této souvislosti odkazuje příkladem na rozsudek ze dne 5. 10. 2009 sp. zn. 30 Cdo 4761/2009), podle níž při zkoumání toho, zda poškozený využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, je třeba jejich využití přičíst poškozenému k dobru, nikoliv mu přičítat k tíži, že jich nevyužil. Podle stěžovatele pak v jeho věci není dostačující zadostiučinění ve formě konstatování porušení práva, neboť se na průtahcích v řízení nikterak nepodílel. Bylo tak zcela na orgánu veřejné moci, jenž ho ustanovil, aby o jeho nároku na odměnu včas rozhodl a vyplatil ji. Navíc stěžovatel kromě povinnosti provést překlad a předložit vyúčtování za něj, kterou řádně a včas splnil, neměl vůči orgánu veřejné moci žádnou jinou aktivní povinnost.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

6. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno soudní rozhodnutí

napadené ústavní stížnosti, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

IV. Vyjádření účastníka řízení

7. Městský soud – jako účastník řízení – ve svém vyjádření k ústavní stížnosti zejména uvedl, že postupoval zcela standardně. Při svém rozhodování vycházel ze stávající judikatury vyšších soudů a rozhodl z důvodů, které podrobně vysvětlil ve svém rozhodnutí. Ze strany městského soudu tak podle jeho přesvědčení nedošlo k porušení základních práv, jak se domnívá stěžovatel.

8. Česká republika – Ministerstvo spravedlnosti na výzvu k vyjádření nereagovala, tudíž Ústavní soud (v souladu s poučením) vycházel z toho, že se postavení vedlejší účastnice vzdala.

9. Ústavní soud vyjádření městského soudu stěžovateli k replice nezasílal, neboť toto vyjádření nevznáší do věci nic podstatného; nadto nelze přehlížet, že ústavní stížnosti stěžovatele bylo vyhověno.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

10. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že není součástí soudní soustavy, a nepřisluší mu proto ani právo vykonávat dohled nad rozhodovací činností obecných soudů [srov. např. náleží sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994 (N 5/1 SbNU 41)]. Do rozhodovací činnosti obecných soudů je oprávněn zasáhnout pouze tehdy, došlo-li jejich pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem, k porušení jeho základních práv či svobod chráněných ústavním pořádkem. Skutečnost, že se obecný soud opřel o právní názor (resp. o výklad zákona, případně jiného právního předpisu), se kterým se stěžovatel neztotožňuje, nezakládá ještě sama o sobě důvodnost ústavní stížnosti [viz kupř. náleží sp. zn. IV. ÚS 188/94 ze dne 26. 6. 1995 (N 39/3 SbNU 281)]. Ústavní soud však na druhé straně opakovaně připustil, že výklad a následná aplikace právních předpisů obecnými soudy mohou být v některých případech natolik extrémní, že vybočí z mezí hlavy páté Listiny, jakož i z principů ovládajících demokratický právní stát, a zasáhnou tak do některého ústavně zaručeného základního práva. To je právě případ stěžovatele.

11. Ústavnímu soudu přitom ve zkoumaném případě příslušelo posoudit, zda městský soud při stanovení formy přiměřeného zadostiučinění vycházel ze smyslu a účelu zákona č. 82/1998 Sb. a zda své závěry v tomto směru rádně a srozumitelně odůvodnil. Přitom zjistil, že tomu tak není. Naopak – ve svém důsledku vzato – argumentace předkládaná

stěžovatelem v ústavní stížnosti je v podstatě ve všech svých bodech správná a přiléhavá. Městský soud v ústavní stížnosti napadeném rozsudku na jednu stranu konstatuje, že rozhodnutí o tlumočném má pro tlumočnicka povahu rozhodnutí ve věci samé [s čímž se jistě lze ztotožnit – srov. k tomu přiměřeně například náleze ze dne 13. 9. 2016 sp. zn. III. ÚS 3710/15 (N 173/82 SbNU 685)], aby ale vzápětí konstatoval, že stěžovatel jako znalec je jen osobou zúčastněnou na řízení, z čehož městský soud dovodil jen malý význam řízení pro stěžovatele, a tedy považoval za adekvátní zadostiučinění pouze ve formě konstatování porušení práva. Tlumočnick má skutečně v řízení dvojí právní postavení, avšak nezohlednění faktu, že v dané věci šlo o rozhodování o subjektivním právu stěžovatele, tj. určení výše tlumočného, ve spojení se stručností vlastního odůvodnění rozsudku městského soudu, znamená ústavněprávní diskrepanci. Nadto (a v té souvislosti) stěžovatel příhodně dodává, že o tom, v jaké výši (eventuálně zda vůbec) mu bude tlumočné přiznáno, rozhoduje právě soud. Z pohledu zde posuzované věci přitom ani podle Ústavního soudu není rozdíl mezi civilním řízením, kdy se žalobce domáhá uložení povinnosti žalovanému plnit, a řízením o přiznání odměny za tlumočnický úkon.

12. Ústavní soud sice nepřehlédl, že vzhledem k doručování do zahraničí nabylo usnesení o ustanovení stěžovatele tlumočnickem právní moci až dne 9. 11. 2013, a tedy o přiznání tlumočného mohlo být rozhodnuto až poté (byť stěžovatel byl vůči notáři jako soudnímu komisaři do té míry kolegiální, že na právní moc svého ustanovení nečekal a překlad provedl již v květnu roku 2012), nicméně ani tak nebyly lhůty stanovené ustanovením § 19 odst. 1 zákona o znalcích a tlumočnících zdaleka dodrženy (srov. k tomu shora). Namísto toho o tlumočném pro stěžovatele bylo rozhodnuto až v roce 2014, přičemž k samotnému vyplacení odměny došlo dokonce až v roce 2016 (tyto okolnosti přitom byly městskému soudu v době jeho rozhodování známy).

13. Již přitom ze shora zmiňovaného stanoviska Nejvyššího soudu sp. zn. CpjN 206/2010 (v němž Nejvyšší soud navazuje na relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu) jasně vyplývá, že zadostiučinění ve formě konstatování porušení práva má toliko podpůrnou funkci a lze jej použít zejména v případech, kdy se poškozený na průtazích v řízení podílel, což se ale v právě posuzovaném případě nestalo. Důvodem pro nepřiznání zadostiučinění nemajetkové újmy v penězích (jako formy primární) pak nemůže být bez dalšího ani skutečnost, že stěžovatel u soudu „nepodával žádosti o vyplacení odměny“, když totiž dokonce ani uplatnění návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, není podmínkou pro přiznání

zadostiučinění v peněžité formě; tato okolnost je hodnocena toliko jako jedno z kritérií významu řízení pro poškozeného (srov. k tomu například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 5. 2015 sp. zn. 30 Cdo 3694/14).

14. S ohledem na právě uvedené, když ani jeden z důvodů předkládaných městským soudem pro nepřiznání zadostiučinění (v adekvátní výši) stěžovateli v peněžité formě nemůže obstát, Ústavní soud konstatuje, že ústavní stížností napadeným rozsudkem bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

15. Z tohoto důvodu Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadený rozsudek městského soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Takto rozhodl bez ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).



Č. 108

K historickému majetku církví vydanému jako náhradní pozemky jinému restituentovi

Církevní právnické osoby mají zákonem založeno legitimní očekávání na vypořádání svého historického majetku; vydal-li stát pozemky, které byly ve prospěch historických vlastníků blokovány, a to bez ohledu na zákonný zákaz a práva historických vlastníků jiným restituentům jako náhradní pozemky, prohloubil zásah do práv historického vlastníka, jež započal v období po roce 1948, pokračoval nečinností demokratického zákonodárce a byl dovršen převodem na třetí osobu.

Zákonodárce vložil do § 18 odst. 4 zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), interpretační pravidlo „in favorem restitutionis“, které je založeno na názoru Ústavního soudu vyjadřovaném již dříve při řešení restitučních otázek. Nastolení stavu, který zajistí naplnění legitimního očekávání na vypořádání historického církevního majetku, je za takové situace ústavně konformní.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Milady Tomkové (soudce zpravodaj) a Radovana Suchánka – ze dne 21. června 2017 sp. zn. III. ÚS 1862/16 ve věci ústavní stížnosti Evy Mlejnkové, zastoupené JUDr. Janou Švestkovou, advokátkou, se sídlem Nad Zlíchovem 9, Praha 5, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 4041/2015-234 ze dne 3. 3. 2016, rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 68 Co 331/2013-192 ze dne 2. 2. 2015 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 8 č. j. 27 C 75/2012-125 ze dne 18. 4. 2013, jimiž bylo rozhodnuto o absolutní neplatnosti smlouvy uzavřené mezi stěžovatelkou a Pozemkovým fondem České republiky o převodu pozemků na stěžovatelku, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 8 jako účastníků řízení a Rytířského řádu Křižovníků s červenou hvězdou, zastoupeného JUDr. Ing. Jiřím Davidem, LL.M., advokátem, se sídlem Kaprova 40/12, Praha 1, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Projednávanou ústavní stížností se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť se domnívá, že jimi došlo k porušení jejich práv garantovaných čl. 1, 11, 36, 37 a 38 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Jak vyplynulo z ústavní stížnosti a vyžádaného spisu Obvodního soudu pro Prahu 8 (dále také jen „obvodní soud“) sp. zn. 27 C 75/2012, Česká republika - Státní pozemkový úřad (v řízení před obecními soudy v postavení žalobce) se žalobou u Obvodního soudu pro Prahu 8 domáhala proti žalované stěžovatelce určení, že blíže specifikované pozemky jsou ve vlastnictví České republiky.

3. Předmětem sporu byly dle soudu zjištěného skutkového stavu, z něhož Ústavní soud v tomto nálezu vychází, pozemky původně náležející Rytířskému řádu Křižovníků s červenou hvězdou (vedlejší účastník v řízení před Ústavním soudem), které se v době rozhodné pro vznik restitučních nároků staly majetkem státu. Pozemkový fond České republiky (dále také jen „pozemkový fond“) dne 26. 3. 1998 uzavřel se stěžovatelkou smlouvu o převodu těchto pozemků na stěžovatelku coby oprávněnou (jako pozemků náhradních ve smyslu tehdejšího § 11 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, dále jen „zákon o půdě“). Dne 5. 3. 2001 bylo do katastru nemovitostí zapsáno vlastnické právo stěžovatelky k dotčeným nemovitostem.

4. Ústavní stížností napadeným rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 8 č. j. 27 C 75/2012-125 ze dne 18. 4. 2013 bylo určeno, že předmětné pozemky jsou ve vlastnictví České republiky a příslušnost k hospodaření s nimi má Státní pozemkový úřad. Nalézací soud došel k závěru, že smlouva mezi pozemkovým fondem a stěžovatelkou je absolutně neplatná pro rozpor s § 29 zákona o půdě.

5. Městský soud v Praze (dále také jen „odvolací soud“ nebo „městský soud“) rozsudkem č. j. 68 Co 331/2013-145 ze dne 14. 10. 2013 prvostupňově rozhodnutí změnil tak, že žalobu zamítl. Odvolací soud ve svém rozhodnutí zdůraznil zejména princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochranu dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci. Městský soud mimo jiné konstatoval, že pochybil-li tehdejší pozemkový fond při smluvním převodu sporných pozemků na stěžovatelku, musí to být stát, kdo bude za případnou škodu odpovídat tomu, na jehož úkor pochybil, neboť nelze připustit, aby nápravou jedné křivdy založil křivdu vůči někomu jinému.

6. Rozsudkem Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 703/2014-165 ze dne 5. 6. 2014 byl rozsudek odvolacího soudu zrušen a věc byla vrácena tomuto

soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší soud poukázal mimo jiné na náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 528/02 ze dne 2. 2. 2005 (N 23/36 SbNU 287), v němž bylo vyloženo, že i obecné soudy se musí při rozhodování o restitučních nárocích vypořádat s kogentním ustanovením § 29 zákona o půdě. Nejvyšší soud odkázal i na náleží sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), podle něhož převody (přechody) majetku, jehož vlastníky byly k rozhodnému datu církve a náboženské společnosti, jsou jakožto akt *contra legem* postiženy absolutní neplatností (v případech jdoucích proti smyslu majetkového vyrovnání).

7. Ústavní stížností napadeným rozsudkem č. j. 68 Co 331/2013-192 ze dne 2. 2. 2015 poté Městský soud v Praze nově rozhodl tak, že rozhodnutí nalézacího soudu potvrdil. Ústavní stížností napadeným usnesením Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 4041/2015-234 ze dne 3. 3. 2016 bylo následně dovolání stěžovatelky odmítnuto. Podle Nejvyššího soudu především obvodní soud posuzoval věc komplexně a správně poměřoval intenzitu legitimního očekávání stěžovatelky oproti legitimnímu očekávání vedlejšího účastníka.

8. Stěžovatelka následně podala ústavní stížnost. V ní argumentuje, že byla jako restituentka od samého počátku přesvědčena, že akty správních orgánů jsou v souladu s právem. Následně vedlejší účastník podal proti ní a pozemkovému fondu žalobu na určení, že je vlastníkem vydaných pozemků, která byla rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 8 č. j. 230/2001-2014 ze dne 14. 10. 2004 ve spojení s rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 12 Co 114/2005-256 ze dne 22. 6. 2005 zamítnuta. Podle stěžovatelky tím byla posílena její dobrá víra ve správnost rozhodnutí příslušných orgánů státu. Po celou následující dobu se proto chovala k pozemkům jako k vlastním. Stěžovatelka nepopírá zájem vedlejšího účastníka, s ohledem na popsané výjimečné okolnosti je ovšem přesvědčena, že měla být jejím právům přiznána větší ochrana.

9. Podle stěžovatelky nelze přehlížet, že napadená rozhodnutí představují ve skutečnosti druhou historickou majetkovou křivdu, která ji jako restituentku postihuje. Je údajně nezákonné a nepřipustné, aby historická křivda vedlejšího účastníka byla napravena další křivdou vůči stěžovateli, a tím byla stěžovatelka zjevně diskriminována.

10. Jak stěžovatelka namítá, soudy řádně neposoudily veškeré mimořádné okolnosti projednávané věci, čímž nesplnily svou povinnost vypořádat se se vším, co v řízení vyjde najevo. Stěžovatelka poukazuje na náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2166/10 ze dne 22. 2. 2011 (N 21/60 SbNU 215) a sp. zn. Pl. ÚS 9/07, v souladu s nimiž údajně v procesu hledání spravedlnosti a při respektování legitimního očekávání stěžovatelky bylo namísto prolomit blokační účinky § 29 zákona o půdě a poskytnout ochranu její dobré víře a právní jistotě.

II. Průběh řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud vyzval účastníky a vedlejší účastníky řízení k vyjádření k ústavní stížnosti.

12. Obvodní soud pro Prahu 8 sdělil, že se nebude vyjadřovat.

13. Městský soud v Praze uvedl, že postupoval podle závazného právního názoru Nejvyššího soudu a řízení bylo vedeno v souladu s procesními předpisy. Navrhuje proto zamítnutí ústavní stížnosti.

14. Nejvyšší soud připustil, že důvěra v konformitu jednání státu se zákonem je významnou právní hodnotou, odkázal však na judikaturu Ústavního soudu, dle níž je třeba pokládat restituční nároky za nároky primární, jejichž prosazení ospravedlňuje i zásah do již provedených majetkoprávních přesunů, jelikož opačná interpretace by jednotlivá blokační ustanovení chránící restituenty činila bezcennými. Při posuzování účinků § 29 zákona o půdě je dle názoru Nejvyššího soudu nutné volit takový výklad, který umožní prosazení smyslu citovaného ustanovení, tj. zachování dostatečného majetkového substrátu pro naturální restituci majetku církví a náboženských společností, jimž by nemělo jít k tíži ani dlouholeté odkládání přijetí komplexní právní úpravy majetkového vyrovnání s církvemi, ani porušování dříve nastoleného blokačního režimu státem a jinými veřejnoprávními subjekty. Poukazuje-li stěžovatelka na zamítnutí určovací žaloby vedlejšího účastníka z roku 2001, Nejvyšší soud podotýká, že v souladu s ustálenou rozhodovací praxí muselo být na podobné uplatňování určovacích žalob k realizaci restituční historického církevního majetku nazíráno jako na nepřipustné. Dle Nejvyššího soudu tak neúspěch uvedené žaloby nemohl nikterak posílit přesvědčení stěžovatelky o řádnosti právního úkonu, na jehož základě měla sporné objekty nabýt. Tvrzení a důkazy předstřené v řízení o této žalobě naopak mohly přesvědčení stěžovatelky o souladnosti nabývací dohody se zákonem narušit.

15. Dále Nejvyšší soud poznamenal, že soudy náležitě refletovaly, že stěžovatelka vystupovala ve vztahu ke sporným nemovitostem jako oprávněná osoba, avšak vzhledem k tomu, že i na straně vedlejšího účastníka byl dán právem chráněný zájem na odčinění historické majetkové křivdy, a jelikož nebylo možné dát průchod restitučním nárokům obou subjektů, přikročily soudy k poměrování jejich relativního právního postavení. Závěr, že je spíše třeba poskytnout ochranu původnímu vlastníkovému daného majetku než stěžovatelce, pro niž nemovitosti představovaly náhradní plnění a která v případě, že bude shledáno, že na ni sporné pozemky nebyly převedeny platně, bude nadále disponovat nárokem na náhradu, pak podle mínění dovolacího soudu v kontextu individuálních okolností rozhodovaného případu představuje řešení souladné s obecnou ideou spravedlnosti a současně výklad optimální z hlediska širších souvislostí věci, neboť je jím minimalizováno riziko vyprázdňení blokačních účinků § 29 zákona o půdě, což by

byl následek krajně nespravedlivý vůči dotčeným církevním právnickým osobám. Z uvedených důvodů Nejvyšší soud navrhl ústavní stížnost zamítnout, případně odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost.

16. Česká republika – Státní pozemkový úřad se postavení vedlejšího účastníka vzdala.

17. Vedlejší účastník předně připomenul, že spor rozhodnutý napačenými rozhodnutími má restituční přesah. I když bylo rozsudkem obvodního soudu určeno vlastnické právo ve prospěch státu, byly spory vedeny ve prospěch vedlejšího účastníka, jakožto původního historického vlastníka pozemků. Vedlejší účastník byl v legitimním očekávání ke svému historickému majetku minimálně již od roku 1991, tedy ode dne nabytí účinnosti zákona o půdě. Otázka restitučního nároku a případného zkrácení práv vedlejšího účastníka tak údajně byla stěžovatelce v době zahájení sporu a během sporů známa.

18. Podle vedlejšího účastníka se zde tudíž nejedná o posouzení kolize dvou běžných „vlastnických“ práv při běžném chodu věci, ale věc je svou podstatou výjimečná, nestandardní a je na ni třeba aplikovat restituční zásady. Jednou z nich je i to, že odebraný majetek se má vrátit. Mezi další patří zásada, že při nápravě křivd se nemají způsobovat další křivdy, čímž jsou ovšem dle vedlejšího účastníka myšleny křivdy ve vztahu k restitucentovi daného majetku, nikoli ve vztahu ke stěžovatelce, i když je shodou okolností také restitucentkou. Pokud by soudy přijaly rozhodnutí, v důsledku kterého by pozemky měly být ve vlastnictví stěžovatelky, byla by tím způsobena vedlejšímu účastníkovi další křivda. Opačným rozhodnutím by stěžovatelce žádná újma nevznikla, protože stěžovatelka ani její právní předchůdci nejsou oprávněnými osobami ve vztahu k předmětným pozemkům.

19. Skutečnost, že je věc posuzována s odstupem desítek let po skončení totalitního režimu, nemůže podle vedlejšího účastníka být pro potlačení dříve formulovaných restitučních zásad rozhodná. Církve a náboženské společnosti současnou situaci nezavinily a do doby účinnosti zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), neměly efektivní možnost obrany. Vedlejší účastník poukazuje na význam § 29 zákona o půdě, který je třeba vidět v historických souvislostech, přičemž v tomto ohledu vedlejší účastník poukazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 528/02 a sp. zn. Pl. ÚS 9/07 a na důvodovou zprávu k zákonu o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Vedlejší účastník zdůrazňuje, že stát ústy jak moci zákonodárné, tak moci soudní vyvolal u církvi legitimní očekávání, že se jednoho dne cestou zvláštního zákona domohou vrácení svého historického majetku.

20. Pokud jde o otázku dobré víry, ta podle vedlejšího účastníka automaticky nezakládá nabytí vlastnického práva. Je si navíc údajně potřeba uvědomit, že stěžovatelka není „dalším nabyvatelem“, který by svoje vlastnické právo odvíjel od nevlastníka a od druhého konstitutivního vkladu v pořadí, nýbrž je přímým účastníkem absolutně neplatného úkonu. Nejedná se tedy o ochranu dobré víry nabyvatele ve smyslu judikatury Ústavního soudu, nýbrž o odstranění následků absolutní neplatnosti mezi týmiž účastníky a nadto o neplatnost převodu historického církevního majetku *contra legem* jdoucího proti smyslu majetkového vyrovnání státu s církvemi a náboženskými společnostmi. Podle vedlejšího účastníka Ústavní soud nikdy neposkytl ochranu původnímu smluvnímu nabyvateli z absolutně neplatné převodní smlouvy, nýbrž toliko a jedinež případnému smluvnímu nabyvateli dalšímu.

21. Vedlejší účastník zastává názor, že stěžovatelka při výběru náhradního pozemku od státu měla a mohla zkoumat, zda náhradní nemovitost nespadá pod blokované pozemky, neboť bylo známo, že stát vlastní řadu pozemků, které má vydat církvím, přičemž s ohledem na lokaci pozemků existovaly důvodné pochyby, zda pozemky uvedené ve smlouvě nebudou podléhat blokaci, jelikož je známo, že vedlejší účastník na území dnešních Ďáblic a Hloubětína po staletí působil a vlastnil řadu pozemků.

22. Závěrem vedlejší účastník poznamenává, že žádosti o náhradní pozemky, které měly být chráněny blokačními paragrafy, nejsou náhodné. Vedlejší účastník údajně zjišťuje, že jeho původní historický majetek se stal cílem vyhledávaným vlivnými developerskými skupinami, kdy restitučníci jsou pouze využíváni jako prostředek k získání celistvých pozemků pro komerční účely jiných osob, aniž by totéž chtěl tvrdit konkrétně o stěžovateli. Podle vedlejšího účastníka je ovšem potřeba na tuto skutečnost upozornit, neboť rozhodnutí Ústavního soudu by mohlo mít širší dopady. Vedlejší účastník tudíž navrhuje odmítnutí ústavní stížnosti.

23. Obdržená vyjádření byla stěžovatelce zaslána k replice, v níž stěžovatelka poznamenává, že účastníci řízení nadále nijak nevyvrátili její dobrou víru. Nejvyšší soud sice vyzdvihuje individuální okolnosti případu, fakticky ovšem zohledněny nejsou a závěry Nejvyššího soudu zjevně povyšují zájmy původního vlastníka nad zájmy stěžovatelky. Odkaz na možnost dispozice s nárokem na náhradní pozemky je sice v souladu s právní úpravou, neposkytuje ovšem stěžovateli záruku odpovídající potřebě uspokojení jejího zákonného nároku jako restituentky. Původní pozemky, které byly v minulosti násilně odňaty stěžovatelčinu otci, se nacházely v lukrativní části Prahy a jsou dnes zastavěny řadovými domy. Náhradní pozemky v katastrálním území Ďáblice jsou již výrazně horší kvality. Vyjádření Nejvyššího soudu faktickou situaci náhradních pozemků nezohledňuje. Podle stanoviska Státního pozemkového úřadu náhradní pozemky v potřebně

míře a odpovídající kvalitě již k dispozici nejsou (počet pozemků státu je menší než počet restitučních nároků). Za těchto okolností má ztráta náhradních pozemků pro stěžovatelku krajně nepříznivý dopad. To vykazuje značný rozdíl od postavení vedlejšího účastníka, který údajně disponuje movitým i nemovitým majetkem v řádu miliard korun. Stěžovatelka je nadále přesvědčena, že zamítnutí určovací žaloby vedlejšího účastníka posílilo její dobrou víru, přičemž poukazuje i na to, že vedlejší účastník tehdy nevyužil možnost podat mimořádný opravný prostředek. Tvrzení Nejvyššího soudu, operující „objektivními“ důkazy, které měly narušit přesvědčení stěžovatelky o jejím nároku, je tak údajně nepřesvědčivé, a vzhledem k nespektování pravomocných rozsudků svým způsobem i udivující.

24. Vzhledem k tomu, že k objasnění věci nebylo třeba nařizovat ústní jednání, neboť v tomto směru byla plně postačující písemná vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení, rozhodl Ústavní soud ve věci podle § 44 zákona o Ústavním soudu bez jeho konání.

III. Vlastní posouzení

25. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací přednesenou v ústavní stížnosti a obdržených vyjádřeních, jakož i s obsahem spisu Obvodního soudu pro Prahu 8, dospěl k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

26. Na stěžovatelku měly být na základě smlouvy ze dne 26. 3. 1998 převedeny pozemky, k nimž se vztahovalo tzv. blokační ustanovení § 29 zákona o půdě. Podle tohoto ustanovení byly veškeré převody původního majetku církví, náboženských řádů a kongregací zatíženy absolutní neplatností. Dne 5. 3. 2001 bylo přesto do katastru nemovitostí zapsáno stěžovatelčino vlastnické právo k dotčeným nemovitostem.

27. K uvedenému lze krátce připomenout a zopakovat, že ustanovením § 29 zákona o půdě a jeho souladem s ústavním pořádkem se Ústavní soud zabýval zejména v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010, kterým byl návrh na zrušení tohoto ustanovení zamítnut. Ústavní soud tehdy mimo jiné konstatoval, že zrušení § 29 zákona o půdě by umožnilo převod historického majetku církví třetím osobám, čímž by bylo podstatně ohroženo, ne-li znemožněno, majetkové vyrovnání prostřednictvím naturální restituce (jako jedné z klíčových metod zmírňování majetkových křivd).

28. Blokačním ustanovením § 29 zákona o půdě se Ústavní soud, byť nepřímou, zabýval i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.), v němž posuzoval ústavní konformitu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Zakonodárce totiž v § 18 odst. 1 tohoto zákona zakotvil aktivní legitimaci oprávněných osob podat žalobu na určení vlastnického práva státu k nemovitostem, které byly převedeny v rozporu s § 29 zákona o půdě. Navrhovatelé

v řízení před Ústavním soudem spatřovali protiústavnost § 18 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi v tom, že ohrožuje vlastnické právo osob, které nabyly majetek od státu v dobré víře.

29. Ústavní soud se s touto argumentací neztotožnil (viz zejména body 291 až 293 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13), přičemž připomněl, že rozpor převodu majetku s § 29 zákona o půdě způsobuje jeho absolutní neplatnost, na čemž § 18 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi nic nemění. Ústavní soud také dodal, že existence blokačních ustanovení je pravidelnou součástí restitučních zákonů (tamtéž, bod 293).

30. Za účinnosti § 29 zákona o půdě byl tedy převod historického majetku církví absolutně neplatný, čehož důsledkem v zásadě bylo, že vlastnické právo k tomuto majetku na třetí osobu přes existenci smlouvy nepřešlo, a to ani jeho následným zápisem do katastru nemovitostí.

31. Ústavní soud přesto dříve dovodil, že blokační ustanovení může být – byť zcela výjimečně – prolomeno (viz zejména nálezu sp. zn. I. ÚS 2166/10 ze dne 22. 2. 2011). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 k tomu uvedl, že každý případ je předmětem soudního řízení, přičemž soudy vždy rozhodují na základě individuálních okolností daného případu, a mohou tak poskytnout ochranu všem právům, která jsou „ve hře“ (a případně tedy i dobré víře nabyvatelů, jejíž ochrany se navrhovatelé v daném řízení především domáhali).

32. Ochranou dobré víry se Ústavní soud opakovaně zabýval zejména v případech nabytí vlastnického práva od nevlastníka. V celé řadě nálezů [namátkou sp. zn. III. ÚS 1594/16 ze dne 1. 11. 2016 (N 205/83 SbNU 269) nebo sp. zn. II. ÚS 165/11 ze dne 11. 5. 2011 (N 88/61 SbNU 359)] se Ústavní soud postavil proti bezvýhradné aplikaci zásady, že nikdo nemůže převést na druhého více práv, než sám má (*nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse habet*), a to s důrazem na ústavní princip právní jistoty a z něj vycházející principy důvěry v akty státu, ochrany dobré víry a ochrany nabytých práv. V nálezu sp. zn. I. ÚS 2219/12 ze dne 17. 4. 2014 (N 61/73 SbNU 163) Ústavní soud v této souvislosti poukázal i na to, že dobrověrný nabyvatel je taktéž pod ochranou čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (který chrání mimo jiné legitimní očekávání nabytí vlastnického práva). Jelikož přitom původnímu vlastníkovi také náleží ústavněprávní ochrana (neboť vlastnické právo je chráněno čl. 11 Listiny), je dle Ústavního soudu třeba rozhodnout tak, aby pokud možno zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce. Není-li to možné, pak dát přednost tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti.

33. Projednávaná věc se od případů nabytí vlastnického práva od nevlastníka v mnoha ohledech liší. Zjevný rozdíl spočívá již v tom, že stěžovatelka byla jednou ze stran absolutně neplatného právního jednání. Ústavní soud v bodu 56 nálezu sp. zn. I. ÚS 2219/12 uvedl, že k ochraně v dobré víře nabytých práv lze přistoupit vždy až u dalšího nabyvatele (po nevlastníkovi). Ve stěžovatelčině případě navíc nešlo o úplatný převod, se kterým např. počítá nová právní úprava (viz § 984 občanského zákoníku). Na druhou stranu z odůvodnění napadených rozhodnutí nevyplývá, že si stěžovatelka v době uzavření dotyčné smlouvy mohla být její neplatností vědoma. Smlouva navíc (a především) byla uzavřena se státním pozemkovým fondem a vlastnické právo bylo zapsáno do katastru nemovitostí, a to navzdory ustanovení § 5 odst. 1 písm. e) zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. Dobrou víru stěžovatelky tedy je potřeba brát do úvahy, což ostatně Ústavní soud potvrdil i ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13. S ohledem na popsání odlišnosti, jakož i na výše citovanou a Ústavním soudem v minulosti aprobovanou právní úpravu by nicméně okolnosti věci musely být skutečně mimořádné, aby ospravedlnily kasační zásah Ústavního soudu ve prospěch stěžovatelčiných práv.

34. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že rovněž sám zákonodárce vložil do § 18 odst. 4 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi interpretační pravidlo „*in favorem restitutionis*“, podle kterého „při aplikaci tohoto zákona musí být šetřen jeho účel, kterým je zmírnění majetkových křivd způsobených registrovaným církvím a náboženským společenstvem v rozhodném období“. Toto pravidlo je založeno na právním názoru Ústavního soudu vyjadřovaném již dříve při řešení restitučních otázek [srov. již nálezy sp. zn. I. ÚS 154/95 ze dne 18. 1. 1996 (N 7/5 SbNU 47)]. Nelze totiž opomíjet, že ačkoli ústavní stížnost vzešla ze sporu mezi stěžovatelkou a státem, nepopíratelný a zásadní význam pro posouzení věci mají práva vedlejšího účastníka, jakožto historického vlastníka předmětných pozemků.

35. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně a dlouhodobě konstatoval, že církevní právníké osoby mají zákonem založené legitimní očekávání na vypořádání svého historického majetku (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 528/02 a sp. zn. Pl. ÚS 9/07). Výrokem II nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 Ústavní soud uvedl, že dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu, který by vypořádal historický majetek církví a náboženských společností, je protiústavní a porušuje čl. 1 Ústavy České republiky, čl. 11 odst. 1 a 4, čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

36. Vydal-li stát pozemky, které byly ve prospěch historických vlastníků blokovány, bez ohledu na práva historických vlastníků a bez ohledu na zákonem stanovený zákaz, jako pozemky náhradní jiným restituentům, došlo tím k dalšímu prohloubení zásahu do práv historického vlastníka, který započal v období po roce 1948, pokračoval nečinností demokratického zákonodárce a ve vztahu k nyní projednávanému majetku byl dovršen jeho převodem na třetí osobu.

37. Stěžovatelka je také restituentkou, i v jejím případě tudíž měly pozemky sloužit ke zmírnění historických majetkových křivd. Pro závěr Ústavního soudu je však rozhodující, že v jejím případě pro ni předmětné pozemky představují pouze náhradní hodnotu bez jakéhokoli historického pouta. Stejný význam pro stěžovatelku tak může mít i přidělení pozemků jiných (její restituční nárok zůstává zachován), zatímco u vedlejšího účastníka tomu tak s ohledem na historické vazby na dotčené pozemky není. Z ústavní stížnosti ani nevyplývá, že by stěžovatelka měla k daným pozemkům jiné významné pouto.

38. V tomto směru stěžovatelka poukazuje na to, že náhradních pozemků není dostatek, což je nicméně hrozbou i pro vedlejšího účastníka. Stěžovatelka taktéž zmiňuje, že vedlejší účastník má majetek v řádech miliard korun, tato skutečnost ovšem podle názoru Ústavního soudu nemůže být bez dalšího relevantní. Majetková situace obou restituentů by mohla hrát roli např. tehdy, pokud by náhlé „odebrání“ majetku stěžovatelce mohlo ohrozit její schopnost postarat se o sebe či svou rodinu, to ale z ústavní stížnosti nplyne.

39. Ústavní soud konečně poukazuje i na to, že vedlejší účastník nejenže neměl na existenci smlouvy o převodu pozemků na stěžovatelku žádný vliv (čímž se věc opět odlišuje od většiny případů nabytí práva od nevlastníka, kdy je původní vlastník účasten neplatného právního jednání), ale navíc poměrně záhy od zapsání stěžovatelčina vlastnického práva do katastru nemovitostí proti této skutečnosti brojil u soudu, byť neúspěšně. Stěžovatelka v zamítnutí žaloby vedlejšího účastníka spatřuje posílení své dobré víry, Nejvyšší soud měl naopak za to, že důvody žaloby musely stěžovatelčinu dobrou víru oslabit. Ústavní soud se ztotožňuje s pohledem dovolacího soudu, jelikož v průběhu řízení vyšlo najevo historické pouto vedlejšího účastníka k dotčeným pozemkům a důvody zamítnutí žaloby toto pouto nijak nezpochybnily. Jinými slovy, po zahájení řízení (i po jeho skončení) byla stěžovatelčina dobrá víra, že jí pozemky skutečně patří, jednoznačně narušena.

40. Ústavní soud má tedy po zvážení všech zmíněných skutečností za to, že obecné soudy řádně zvážily míru zásahu do práv jednotlivých účastníků a došli k závěru, který je ústavně konformní.

IV. Závěr

41. S ohledem na výše uvedené proto Ústavní soud ústavní stížnost podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka

1. Na rozdíl od ostatních členů senátu mám za to, že důsledkem napadených rozhodnutí je porušení stěžovatelčina práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a proto měla být nálezelem zrušena.

2. Stěžovatelka je oprávněnou osobou podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, (dále též jen „zákon o půdě“). Postupem státu (tehdejšího Okresního pozemkového úřadu, Pozemkového fondu České republiky a katastrálního úřadu) byl její majetkový nárok plynoucí z tohoto zákona uspokojen tak, že na základě smlouvy o převodu pozemků k nim nabyla zápisem do katastru nemovitostí dne 5. 3. 2001 vlastnické právo. V dobré víře o tom, že je vlastníci těchto pozemků, byla stěžovatelka nejen do 25. 3. 2002, kdy jí byla doručena žaloba církevního řádu na určení vlastnictví k nim, ale v důsledku jejího pravomocného zamítnutí rozsudkem Městského soudu v Praze z r. 2005 (jenž nebyl zrušen, když žalující církevní řád ani nevyužil práva podat mimořádný opravný prostředek) nejméně až do vydání napadeného rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 8 z r. 2013, jímž – tentokrát již na základě žaloby státu (Pozemkového fondu České republiky) – teprve byla smlouva o převodu pozemků mezi Pozemkovým fondem České republiky a stěžovatelkou shledána za absolutně neplatnou a jejich vlastníkem byl určen stát. Teprve napadeným rozsudkem Městského soudu v Praze z r. 2015 bylo pak – po 14 letech od podání neúspěšné žaloby církevního řádu – pravomocně určeno, že pozemky jsou vlastnictvím státu, a nikoli stěžovatelky, která však až do této doby zacházela s pozemky jako s vlastními (podle svého vyjádření se o ně starala, vyřizovala záležitosti s nimi spojené, včetně finančních nákladů).

3. Byl to stát, který stěžovatelku ujistil o bezvadnosti převodu pozemků na ni za účelem uspokojení jejího restitučního nároku, byl to tedy stát, který jednáním svých orgánů zapříčinil absolutní neplatnost smlouvy o převodu pozemků, a byl to opět tentýž stát, kdo pak na stěžovatelku podal určovací žalobu a domohl se určení vlastnictví pro sebe. Za uvedených okolností se pak stěžovatelka – řadu let poté, co stát pochybil při uspokojení jejího restitučního nároku – dozví od Nejvyššího soudu a nyní od Ústavního soudu, že její dobrou víru sice je potřeba brát do úvahy, přičemž ani „z odůvodnění napadených rozhodnutí nevyplývá, že si stěžovatelka v době

uzavření dotyčné smlouvy mohla být její neplatnosti vědoma“ (bod 33 nálezu), přesto „je však rozhodující, že v jejím případě pro ni předmětné pozemky představují pouze náhradní hodnotu bez jakéhokoli historického pouta“. Skutečnost, že jde „pouze“ o náhradní pozemky tu ovšem nemůže mít žádný právní význam, neboť jde o nic méně než o alternativní způsob uspokojení restitučního nároku oprávněné osoby dle zákona o půdě. Ústavní soud tedy neměl na ochranu stěžovatelčina základního práva (práva vlastnického v podobě jejího restitučního majetkového nároku) rezignovat. Je přitom třeba znovu zdůraznit, že v řízení vedeném před obecnými soudy, z něhož vzešla ústavní stížností napadená rozhodnutí, a ostatně ani v nynějším řízení před Ústavním soudem, nešlo primárně o spor mezi dvěma osobami soukromého práva, tj. stěžovatelkou a církevním řádem, a tudíž o vzájemný střet jejich základních práv, jak se podává z nálezu (jeho bod 32 *in fine*), ale o spor mezi státem (Pozemkovým fondem České republiky, resp. Státním pozemkovým úřadem) a stěžovatelkou. V tomto procesním kontextu tedy zůstala nezodpovězena otázka, zda tu vůbec mohou být dotčena nějaká základní práva státu, vystupuje-li v pozici subjektu uspokojujícího restituční nárok.

4. O tom, jakým způsobem přistupoval k dané věci žalující státní orgán – Státní pozemkový úřad, svědčí i způsob jeho vystupování v řízení o stěžovatelčině ústavní stížnosti. Nejen, že se v tomto řízení vzdal postavení vedlejšího účastníka, ale nadto zcela ignoroval žádost Ústavního soudu podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu „o informaci o průběhu vydání pozemků parc. č. X1 a X2 v katastrálním území Ďáblice Rytířskému řádu Křížovníků s červenou hvězdou, k němuž došlo po právní moci rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 68 Co 331/2013-192 ze dne 2. 2. 2015“, a to dokonce i po opakovaných urgencích. Svůj úsudek o tom, zda skutečně „v průběhu řízení vyšlo najevo historické pouto vedlejšího účastníka“ (sc. církevního řádu) „k dotčeným pozemkům“ (bod 39 nálezu), si tak Ústavní soud samostatně učinit nemohl.

5. Nesouhlasím ani se závěrem, že ve prospěch vlastnického práva církevního řádu svědčí „obecná idea spravedlnosti“ (bod 32 *in fine*), ani s odkazem nálezu na § 18 odst. 4 zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), (bod 34). Pravidlo „*in favorem restitutionis*“ nemá oporu v ústavním pořádku, ale jen v obyčejném zákoně, nadto ve sporu mezi stěžovatelkou a státem, z něhož vzešla napadená rozhodnutí, se odkazované ustanovení § 18 odst. 4 zákona č. 428/2012 Sb. nijak neaplikovalo a ani aplikovat nemohlo (dané řízení neprobíhalo na základě podání žaloby oprávněnou osobou podle tohoto zákona), pročež nemůže mít žádnou relevanci ani v řízení o stěžovatelčině ústavní stížnosti. Obecně vzato pak toto

pravidlo dopadá nejen na nároky oprávněných osob podle zákona č. 428/2012 Sb., ale nepochybně i na nároky podle zákona o půdě, tedy i na situaci stěžovatelky.

6. Nálezem zmiňovaná možnost přidělit stěžovatelce jiné pozemky (bod 37) se pak v současnosti jeví již jen jako hypotetická, nemluvě o tom, o jak hodnotné pozemky by reálně šlo. Je totiž obecně známou skutečností, že v současné situaci stát nemá náhradní pozemky v potřebném množství a odpovídající kvalitě (včetně jejich umístění), aby mohl plně saturovat množství dosud neuspokojených restitučních nároků fyzických osob. Za této situace má ztráta náhradních pozemků pro stěžovatelku krajně nepříznivý dopad do jejich majetkových poměrů. Není zde bez významu, že původní pozemky, které byly v minulosti odňaty otci stěžovatelky, jsou dnes zastavěny řadovými domy v lukrativní části Prahy a že již náhradní pozemky, o něž v předmětné věci jde, mají výrazně horší kvalitu a potenciál jejich využití. Právě v tomto kontextu je relevantní srovnání s rozsahem majetku, jímž disponuje dotyčný církevní řád, ve světle čehož se „hrozba“ nedostatku náhradních pozemků, která dopadá i na něj (bod 38 nález), jeví být jednoznačně mnohem méně významnou než pro stěžovatelku.

7. Budiž také připomenuto, že ohledně pozemků vydaných svého času stěžovatelce (být v rozporu s § 29 zákona č. 229/1991 Sb.) bylo napađenými rozhodnutími (až) v roce 2015 pravomocně určeno, že jsou ve vlastnictví státu, a nikoli stěžovatelky jako fyzické osoby. Tyto pozemky tedy spadaly mezi ty nemovitosti, za něž byla v roce 2012 podle § 15 zákona č. 428/2012 Sb. stanovena paušální finanční náhrada ve prospěch Církve římskokatolické, zakladatelky daného církevního řádu. Důvodová zpráva k posledně uvedenému zákonu uvádí, že tato náhrada pro vyjmenované registrované církve a náboženské společnosti představuje „náhradu za jejich původní majetek, který se v rozhodném období stal předmětem majetkové křivdy ... a nemá být těmto církvím a náboženským společnostem podle tohoto zákona vydán“ (str. 63), přičemž zdůrazňuje, že „vzhledem k rozsáhlým změnám ve vlastnictví původního církevního majetku, k nimž v průběhu více než 60 let došlo, je nemožné napravit všechny křivdy, které byly na církvích a náboženských společnostech spáchány, aniž by byly spáchány křivdy nové“ (str. 44).



Č. 109

K neplatnosti převodu majetku tvořícího historický majetek církví na jiného restituenta

Závěr, že rozpor převodu majetku s § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, (tzv. blokační paragraf) způsobuje jeho absolutní neplatnost, je plně ústavně konformní, církevní právnické osoby totiž mají zákonem založené legitimní očekávání na vypořádání svého historického majetku. Pokud stát pozemky, které byly ve prospěch historických vlastníků blokovány, bez ohledu na práva historických vlastníků a bez ohledu na zákonem stanovený zákaz vydal jako pozemky náhradní jiným restituentům, došlo tím k dalšímu prohloubení zásahu do práv historického vlastníka, který započal v období komunistického režimu, pokračoval nečinností demokratického zákonodávce a byl dovršen jeho převodem na třetí osobu. Spravedlivým řešením takovéto situace je tedy nastolení původního stavu před provedením převodu majetku v rozporu s tzv. blokačním paragrafem, které umožní splnit legitimní očekávání na vypořádání historického církevního majetku. Předchozímu vlastníku zůstává vůči státu majetkový nárok na uspokojení jeho práva, ať už vydáním jiného pozemku, či finančním ekvivalentem.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajky) a soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře – ze dne 22. června 2017 sp. zn. I. ÚS 349/17 ve věci ústavní stížnosti Antonína Háky, zastoupeného JUDr. Martinem Purkytem, advokátem, se sídlem náměstí 14. října 496/13, Praha 5, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 11. 2016 č. j. 28 Cdo 2497/2016-421, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 8. 2015 č. j. 25 Co 128/2015-339 a proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 14. 1. 2015 č. j. 15 C 3/2011-274, jimiž bylo rozhodnuto o žalobě na neplatnost smíru o převodu pozemků, jež však byly historickým majetkem církevní právnické osoby.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Předchozí průběh řízení a argumentace stěžovatele

1. Projednávanou ústavní stížností se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť se domnívá, že jimi došlo k porušení jeho práva na ochranu vlastnictví, zaručeného v čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Dodatkový protokol“), a práva na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny.

2. Jak vyplynulo z ústavní stížnosti a vyžádaného spisu, Pozemkový fond České republiky (v řízení před obecnými soudy v postavení žalobce) se žalobou u Obvodního soudu pro Prahu 9 domáhal proti žalovanému stěžovateli zrušení usnesení Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 15. 10. 2010 č. j. 34 C 370/2008-181, jímž byl schválen smír mezi Pozemkovým fondem České republiky a stěžovatelem o převodu pozemků.

3. Obvodní soud pro Prahu 9 rozsudkem ze dne 5. 4. 2013 č. j. 15 C 3/2011-122 žalobu zamítl. Městský soud v Praze usnesením ze dne 20. 9. 2013 č. j. 25 Co 337/2013-152 tento rozsudek soudu prvního stupně zrušil a věc danému soudu vrátil k dalšímu řízení, neboť obvodní soud po účinnosti zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, opomněl rozhodnout o procesním nástupnictví po Pozemkovém fondu České republiky, jenž byl ke dni 1. 1. 2013 zrušen. Obvodní soud pro Prahu 9 (poté, co usnesením ze dne 14. 10. 2013 č. j. 15 C 3/2011-157, vyslovil, že v řízení bude na straně žalující nadále pokračováno s Českou republikou – Státním pozemkovým úřadem) rozsudkem ze dne 14. 1. 2015 č. j. 15 C 3/2011-274 usnesení Obvodního soudu pro Prahu 5 o schválení soudního smíru zrušil, neboť zjistil, že dotčené pozemky tvořily historický majetek církevní právnické osoby, pročež jejich převodem došlo k porušení § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění účinném do 31. 12. 2012, (dále jen „zákon o půdě“), a smlouvu tvořící obsah předmětného soudního smíru je tak nutno posoudit jako absolutně neplatnou ve smyslu § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, (dále jen „obč. zák.“). Tento závěr nemohou zvrátit ani poukazy na dobrou víru žalovaného stěžovatele, jež shora uvedený deficit platnosti soudního smíru není s to zhojit. Při zvažování relativního právního postavení obou účastníků nelze přehlédnout, že zatímco pro žalovaného představují dotčené pozemky pouhé náhradní plnění, z hlediska Rytířského řádu Křižovníků s červenou hvězdou (dále jen „vedlejší účastník“) se jedná o historický majetek, přičemž po přijetí zákona č. 428/2012 Sb. již nedisponuje pouhým legitimním očekáváním obnovy svého majetku, ale zcela konkrétním restitučním nárokem.

4. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 8. 2015 č. j. 25 Co 128/2015-339 rozsudek soudu prvního stupně ve výroku I k odvolání stěžovatele změnil tak, že žalobu na neplatnost smíru v rozsahu týkajícím se pozemků parc. č. X1 a parc. č. X2 v katastrálním území Košíře, obec Praha, zamítl, jinak jej v tomto výroku potvrdil. Odvolací soud zdůraznil, že mezi účastníky nebylo sporu o tom, že předmětné pozemky v katastrálních územích Hlubočepy a Slivenec byly ke dni vydání usnesení o schválení smíru majetkem podléhajícím blokaci dle § 29 zákona o půdě, řečený smír je proto v dané části v rozporu s hmotným právem, z kteréhož hlediska je nerozhodná vědomost či nevědomost účastníků o účincích blokačního ustanovení. Odvolání shledal městský soud důvodným jen potud, že pokládal za možné oddělit ve smyslu § 41 obč. zák. část dohody vtělené do soudního smíru týkající se nemovitostí zatížených blokací od jejího ostatního obsahu, jenž se vztahoval k pozemkům v katastrálním území Košíře, které blokovány nebyly. V rozsahu, v němž zpochybněné usnesení řešilo převod pozemků, s nimiž Pozemkový fond České republiky směl disponovat, proto žalobu zamítl.

5. Tento rozsudek (konkrétně měnící část jeho výroku I) napadla Česká republika – Státní pozemkový úřad dovoláním, v němž uvádí, že dané rozhodnutí závisí na právní otázce, která by Nejvyšším soudem měla být řešena jinak. V dalším textu dovolání pak namítla, že usnesení Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 15. 10. 2010 bylo třeba zrušit v celém rozsahu, neboť podle jejího názoru nelze oddělit část dohody tvořící soudní smír, jež se týká nemovitostí v katastrálním území Košíře, od jejího zbývajícího obsahu, a proto navrhla, aby z toho důvodu Nejvyšší soud rozsudek odvolacího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

6. Rovněž stěžovatel brojil proti rozsudku Městského soudu v Praze dovoláním, jehož přípustnost opřel o tvrzení, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na otázkách, které dovolací soud dosud neřešil, resp. při jejich řešení se odvolací soud odchýlil od judikatury Nejvyššího soudu.

7. Nejvyšší soud ve svém napadeném usnesení č. j. 28 Cdo 2497/2016-421 ze dne 3. 11. 2016 dospěl k závěru, že judikatura vrcholných soudů již v minulosti opakovaně zdůraznila, že smysl § 29 zákona o půdě, ve znění účinném do 31. 12. 2012, spočíval především v ochraně původního majetku církvi před dispozicemi potenciálně ohrožujícími dlouhodobě zamýšlené oddělení majetkových křivd způsobených církvím a náboženským společenstvem nedemokratickým režimem, a to do doby přijetí zvláštního zákona, jímž měla být náprava těchto příkoří provedena [srovnej např. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2005 sp. zn. II. ÚS 528/02 (N 23/36 SbNU 287), ze dne 24. 6. 2009 sp. zn. I. ÚS 663/06 (N 149/53 SbNU 811) či ze dne 31. 3. 2011 sp. zn. II. ÚS 2326/07 (N 58/60 SbNU 745), usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2012 sp. zn. 28 Cdo 777/2012 a zejména náleží pléna Ústavního

soudu ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 9/07 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), bod 25]. Naplnění tohoto účelu přitom vyžadovalo, aby byly právní úkony, kterými byl dotčený majetek v případech jdoucích proti smyslu majetkového vyrovnání převáděn na další osoby, stíženy absolutní neplatností, a nemohly tak bezprostředně zapříčinit změnu v osobě vlastníka [viz např. náleží pléna Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 38, náleží pléna Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.), bod 165, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 3. 2013 sp. zn. 28 Cdo 257/2013 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 6. 2014 sp. zn. 28 Cdo 703/2014]. Ačkoli se v rozhodovací praxi Ústavního soudu vyskytl ojedinělý případ, v jehož rámci bylo připuštěno výjimečné prolomení omezení dispozic založeného § 29 zákona o půdě [viz náleží Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2011 sp. zn. I. ÚS 2166/10 (N 21/60 SbNU 215)], v intencích výše odkazované judikatury, jež akcentuje význam tohoto ustanovení jakožto nástroje zajištění „materiálního podkladu“ pro naturální restituci historického majetku církví (srovnej opět především náleží pléna Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 38), je namísto konstatovat, že má-li být nakládání s věcmi podléhajícími § 29 zákona o půdě posouzeno jako platné, musí tento závěr odůvodňovat okolnosti vskutku mimořádné povahy, které obzvlášť intenzivně působí ve prospěch poskytnutí právní ochrany osobám, na něž byly objekty náležející původně církvím v rozporu se zákonem převedeny. Výjimečné suspendování blokačních účinků odkazovaného ustanovení pak nemůže odůvodnit fakt, že se na protizákonném nakládání s historickým majetkem církví podílely subjekty veřejnoprávní povahy, jako byl například Pozemkový fond České republiky, ani skutečnost, že katastrální úřad na základě smluv odporujících svým obsahem blokaci zakotvené v zákoně o půdě uskutečnil zápis vlastnictví nabyvatelů ke sporným pozemkům do katastru nemovitostí, neboť přijetí teze, dle níž naznačené okolnosti postačují k prolomení rozebíraného dispozičního omezení, by § 29 zákona o půdě zbavovalo takřka jakýchkoli účinků (srovnej např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 3. 2016 sp. zn. 28 Cdo 4041/2015 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 8. 2016 sp. zn. 28 Cdo 4546/2015). Toto pojetí přitom odpovídá rozhodovací praxi Ústavního soudu, dle níž je třeba restituční nároky pokládat za nároky primární, jejichž prosazení ospravedlňuje i zásah do již provedených majetkoprávních přesunů, jelikož opačná interpretace by jednotlivá blokační ustanovení chránící restituenty činila bezcennými [viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 11. 12. 1997 sp. zn. IV. ÚS 195/97 (N 161/9 SbNU 389), ze dne 11. 12. 2001 sp. zn. II. ÚS 515/2000 (N 195/24 SbNU 463), ze dne 9. 1. 2002 sp. zn. II. ÚS 6/01 (N 3/25 SbNU 19), ze dne 4. 4. 2012 sp. zn. I. ÚS 2758/10 (N 73/65 SbNU 27) a ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. I. ÚS 1703/09 (N 196/67 SbNU 531)]. S popsányými východisky je právní posouzení přezkoumávané

věci soudy nižších stupňů zjevně souladné. Nejvyšší soud dále odkázal na své rozhodnutí sp. zn. 28 Cdo 4041/2015, v němž neshledal nepřiléhavou úvahu soudů nižších instancí, v souladu s níž je při střetu zájmu církevní právnické osoby na obnovení vlastnického práva k nemovitostem tvořícím její historický majetek na straně jedné a právního postavení restituenta, jemuž byly tytéž objekty poskytnuty coby náhradní (a tedy nutně do určité míry zaměnitelné) plnění na straně druhé, v principu namíste upřednostnit postavení původního vlastníka. Aplikovatelnost předestřené názoru v kontextu projednávaného případu nemůže ohrozit ani tvrzení, že Pozemkový fond České republiky předtím, než s dotčeným převodem pozemků na žalovaného souhlasil, řadu let přistupoval k uspokojování nároků oprávněných osob dle zákona o půdě liknavě a nedůsledně, neboť tato potenciální protiprávnost v počínání zmíněného subjektu neumožňuje pokládat za zhojenou druhou nezákonnost v jeho jednání spočívající v prokazatelném porušení § 29 zákona o půdě.

8. Důvod k revizi shora popsaných úvah či popření jejich relevance pro posuzovaný spor neshledal v napadeném usnesení Nejvyšší soud ani ve skutečnosti, že dohoda, na jejímž základě měl stěžovatel (žalovaný) nabýt sporné pozemky, byla vtělena do soudního smíru schváleného usnesením Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 15. 10. 2010. Podle něj zákonodárce předvídá eventualitu, že hmotněprávní ujednání, jež tvoří podklad soudního smíru, bude stíhat neplatnost například pro rozpor s kogentními ustanoveními zákona (srovnej kupř. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2004 sp. zn. 20 Cdo 2604/2003 či ze dne 31. 1. 2006 sp. zn. 30 Cdo 2953/2004), a za tím účelem vybavuje účastníky zvláštním procesním nástrojem plnícím funkci mimořádného opravného prostředku, jímž mohou usnesení o schválení smíru v průběhu časově omezeného období zpochybnit. Při rozhodování o žalobě na neplatnost soudního smíru tak logicky nelze jako argument pro zamítnutí předmětného návrhu použít skutečnost, že soudní smír má zakládat oprávněnou důvěru dotčených subjektů v souladnost s právními předpisy, jelikož akceptování této myšlenky by vedlo k závěru, že schválený soudní smír účinně rozporovat nelze, tedy ke zjevné kontradikci s právní úpravou obsaženou v § 99 odst. 3 o. s. ř.

9. Ani v usnesení sp. zn. 21 Cdo 2669/2015, ani v rozsudku velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 11. 12. 2013 sp. zn. 31 Cdo 2060/2010, na něž myšlenkově navazuje, však nebyla vyslovena teze, že by soudy při rozhodování o žalobě, již se žalobce domáhá, aby byla žalovanému uložena povinnost převést na něj určitý pozemek coby náhradní plnění dle zákona o půdě, či při schvalování smíru mezi stranami v takovémto řízení byly zbaveny povinnosti respektovat blokační režim založený § 29 zákona o půdě a že by usnesení o schválení smíru, v jehož rámci se Pozemkový fond České republiky zavázal k převodu

určitých pozemků, nemohlo být dodatečně zpochybněno námitkou, že se tato dispozice přičí zákazů zakotvenému v odkazovaném ustanovení. Podle napadeného usnesení Nejvyššího soudu náleží Ústavnímu soudu ze dne 28. 1. 2016 sp. zn. III. ÚS 247/14 (N 17/80 SbNU 213) řeší problematiku významu dobré víry při nabytí nemovitostí od neoprávněné osoby zapsané coby jejich vlastníků v katastru nemovitostí. V projednávané věci však nebyl na straně převodce dán nedostatek vlastnického práva, jež by bylo nutné překlenovat poukazem na důvěru nabyvatele ve správnost údajů ve veřejné evidenci. Neplatnost soudního smíru způsobil jeho rozpor se zákonným pravidlem, jež z legitimních důvodů zakazovalo nakládání s předmětnými pozemky. K prolomení naznačených blokačních účinků pak (jak již bylo nastíněno shora) sama dobrá víra subjektu, na něž měly být sporné nemovitosti převedeny, nepostačuje.

10. Stěžovatel následně podal ústavní stížnost, již namítá, že Nejvyšší soud rezignoval na svou povinnost náležitě odůvodnit své rozhodnutí tak, aby bylo zřejmé, že věc posuzoval prizmatem individuálních okolností daného případu. Nejvyšší soud totiž ve svém napadeném usnesení z velké části „zkopíroval“ odůvodnění usnesení ve věci vedené pod sp. zn. 28 Cdo 4041/2015, které však bylo vydáno ve skutkově odlišném případě. Nejvyšší soud dostatečně nezohlednil, že k nabytí vlastnického práva stěžovatele k dotčeným pozemkům došlo v soudním řízení a soudním rozhodnutím (nikoliv smlouvou). Stěžovatel je přesvědčen, že mu obecné soudy odňaly vlastnické právo, aniž pro to byly splněny zákonné podmínky. Obecné soudy dostatečně nezohlednily dobrou víru nabyvatele, ačkoli jednoznačně přiznaly, že ji měl. Stěžovatel odkazuje na judikaturu Ústavního soudu o ochraně nabyvatele v dobré víře, jež se opírá o zápis ve veřejném seznamu (katastru nemovitostí), a dovozuje z ní, že by měla být vzata i v jeho případě v potaz, neboť nevěděl, že se jednalo o původní majetek církve a majetek nabyt na základě autoritativního aktu státu. Stěžovatel poukazuje na to, že postupoval maximálně transparentním způsobem a s vynaložením rozumně požadovatelné míry opatrnosti. Předtím, než bylo vydáno usnesení o schválení soudního smíru, byla v katastru nemovitostí zapsána ve prospěch stěžovatele předběžná opatření, takže každý, kdo měl na vlastnictví předmětných pozemků právní zájem, mohl z veřejného seznamu zjistit, že se jich stěžovatel domáhá a mohl jejich vydání stěžovateli zabránit. Rozhodnutími napadenými touto ústavní stížností však byla nedbalému a liknavému jednání reprezentanta státu de facto poskytnuta soudní ochrana a způsobené „nesnáze“ byly přesunuty na stěžovatele, což je v rozporu s principy právního státu. Podle názoru stěžovatele by v materiálním právním státě měla být naopak prioritní snaha o nastolení stavu, kdy jednotlivci může důvěřovat aktům státu a jejich věcné správnosti. Podle názoru stěžovatele § 29 zákona o půdě představoval především závazek státu

v časově odložené době přijmout právní úpravu vypořádávající historický majetek církví a náboženských společností. Nešlo o univerzální, všem ostatním nadřazenou právní normu. Stěžovatel uzavírá, že došlo k porušení jeho základních práv, když mu byl odňat majetek, který prokazatelně nabyt v dobré víře na základě soudního rozhodnutí, které představovalo rozhodnutí státního orgánu o nabytí vlastnictví a které samo o sobě nemůže být protiprávní, neboť stát objektivně své právo zná.

II. Hodnocení Ústavního soudu

11. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací přednesenou v ústavní stížnosti, jakož i s napadenými rozhodnutími a obsahem soudního spisu, který si vyžádal, dospěl k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

12. Na stěžovatele měly být na základě schváleného soudního smíru převedeny pozemky, k nimž se vztahovalo tzv. blokační ustanovení § 29 zákona o půdě. Podle tohoto ustanovení byly veškeré převody původního majetku církví, náboženských řádů a kongregací zatíženy absolutní neplatností.

13. Ustanovením § 29 zákona o půdě a jeho souladem s ústavním pořádkem se Ústavní soud zabýval zejména v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (publikovaným pod č. 242/2010 Sb. a dostupným stejně jako všechna ostatní rozhodnutí Ústavního soudu v tomto nálezu citovaná na <http://nalus.usoud.cz>), kterým byl návrh na zrušení tohoto ustanovení zamítnut. Ústavní soud tehdy mimo jiné konstatoval, že zrušení § 29 zákona o půdě by umožnilo převod historického majetku církví třetím osobám, čímž by bylo podstatně ohroženo, ne-li znemožněno, majetkové vyrovnání prostřednictvím naturální restituce (jako jedné z klíčových metod zmírňování majetkových křivd).

14. Blokačním ustanovením § 29 zákona o půdě se Ústavní soud, byť nepřímou, zabýval i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (publikovaným pod č. 177/2013 Sb.), v němž posuzoval ústavní konformitu zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi). Zákonodárce totiž v ustanovení § 18 odst. 1 tohoto zákona zakotvil aktivní legitimaci oprávněných osob podat žalobu na určení vlastnického práva státu k nemovitostem, které byly převedeny v rozporu s § 29 zákona o půdě. Navrhovatelé v řízení před Ústavním soudem spatřovali protiústavnost § 18 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi v tom, že ohrožuje vlastnické právo osob, které nabyly majetek od státu v dobré víře.

15. Ústavní soud se s touto argumentací neztotožnil, přičemž připomněl, že rozpor převodu majetku s § 29 zákona o půdě způsobuje jeho

absolutní neplatnost, na čemž § 18 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi nic nemění. Ústavní soud také dodal, že existence blokačních ustanovení je pravidelnou součástí restitučních zákonů.

16. Za účinnosti § 29 zákona o půdě byl tedy převod historického majetku církví absolutně neplatný; důsledkem toho v zásadě bylo, že vlastnické právo k tomuto majetku na třetí osobu přes existenci smlouvy nepřešlo, a to ani jeho následným zápisem do katastru nemovitostí. Ústavní soud nicméně již dříve dovodil, že blokační ustanovení může být – byť výjimečně – prolomeno (viz zejména nález sp. zn. I. ÚS 2166/10 ze dne 22. 2. 2011). Ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 k tomu Ústavní soud uvedl, že každý případ je předmětem soudního řízení, přičemž soudy vždy rozhodují na základě individuálních okolností daného případu, a mohou tak poskytnout ochranu všem právům, která jsou „ve hře“ (a případně tedy i dobré víře nabyvatelů, jejíž ochrany se navrhovatelé v daném řízení především domáhali).

17. Ochranou dobré víry se Ústavní soud opakovaně zabýval zejména v případech nabytí vlastnického práva od nevlastníka. V celé řadě nálezů [namátkou sp. zn. III. ÚS 1594/16 ze dne 1. 11. 2016 (N 205/83 SbNU 269) nebo II. ÚS 165/11 ze dne 11. 5. 2011 (N 88/61 SbNU 359)] se Ústavní soud postavil proti bezvýhradné aplikaci zásady, že nikdo nemůže převést na druhého více práv, než sám má (*nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse habet*), a to s důrazem na ústavní princip právní jistoty a z něj vycházející principy důvěry v akty státu, ochrany dobré víry a ochrany nabytých práv. V nálezu sp. zn. I. ÚS 2219/12 ze dne 17. 4. 2014 (N 61/73 SbNU 163) Ústavní soud v této souvislosti poukázal i na to, že dobrověrný nabyvatel je taktéž pod ochranou čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu, který chrání mimo jiné legitimní očekávání nabytí vlastnického práva. Jelikož přitom původnímu vlastníkovi také náleží ústavněprávní ochrana, neboť vlastnictví je chráněno čl. 11 Listiny, je dle Ústavního soudu třeba rozhodnout tak, aby pokud možno zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce. Není-li to možné, pak dát přednost tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti.

18. Projednávaná věc se od případů nabytí vlastnického práva od nevlastníka v mnoha ohledech liší. Zjevný rozdíl spočívá již v tom, že stěžovatel byl přímým účastníkem absolutně neplatného právního jednání. Ústavní soud v bodu 56 citovaného nálezů sp. zn. I. ÚS 2219/12 uvedl, že k ochraně v dobré víře nabytých práv lze přistoupit vždy až u dalšího nabyvatele (po nevlastníkovi). Ve stěžovatelově případě navíc nešlo o úplatný převod, se kterým počítá nová právní úprava (viz § 984 občanského zákoníku). Na druhou stranu z odůvodnění napadených rozhodnutí nevyplývá, že si stěžovatel v době uzavírání (posléze zrušeného) soudního smíru mohl

být jeho neplatnosti vědom. Soudní smír byl vydán soudem, vlastnické právo bylo zapsáno do katastru nemovitostí, a to navzdory ustanovení § 5 odst. 1 písm. e) zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, stěžovatel tudíž měl dobrou víru při nabytí předmětných nemovitostí. Dobrou víru stěžovatele tedy je potřeba brát do úvahy, což ostatně Ústavní soud potvrdil i ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13. S ohledem na popsané odlišnosti, jakož i na výše citovanou a Ústavním soudem v minulosti aprobovanou právní úpravu by nicméně okolnosti věci musely být skutečně mimořádné, aby ospravedlnily kasační zásah Ústavního soudu ve prospěch stěžovatelových práv. Tím spíše, že je v daném případě zřejmé, že stěžovateli vůči státu zůstává majetkový nárok na uspokojení jeho práva, ať už vydáním jiného pozemku, či finančním ekvivalentem ze strany státu.

19. Nelze totiž opomíjet, že ačkoli ústavní stížnost vzešla ze sporu mezi stěžovatelem a státem, nepopiratelný a zásadní význam pro posouzení věci mají práva vedlejšího účastníka, jakožto historického vlastníka předmětných pozemků.

20. Ústavní soud přitom ve své judikatuře opakovaně a dlouhodobě konstatoval, že církevní právnické osoby mají zákonem založené legitimní očekávání na vypořádání svého historického majetku (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 528/02 a sp. zn. Pl. ÚS 9/07). Výrokem II nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 Ústavní soud uvedl, že dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu, který by vypořádal historický majetek církví a náboženských společností, je protiústavní a porušuje čl. 1 Ústavy České republiky, čl. 11 odst. 1 a 4, čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

21. Pokud stát pozemky, které byly ve prospěch historických vlastníků blokovány, bez ohledu na práva historických vlastníků a bez ohledu na zákonem stanovený zákaz vydal jako pozemky náhradní jiným restituentům, došlo tím k dalšímu prohloubení zásahu do práv historického vlastníka, který započal v období komunistického režimu, pokračoval nečinností demokratického zákonodárce a ve vztahu k nyní projednávanému majetku byl dovršen jeho převodem na třetí osobu.

22. Stěžovatel je také restituentem, i v jeho případě tudíž měly pozemky sloužit ke zmírnění historických majetkových křivd. Pozemky pro něj nicméně představují pouze náhradní hodnotu bez jakéhokoli historického pouta. Stejný význam pro stěžovatele tak může mít i přidělení pozemků jiných, zatímco u vedlejšího účastníka tomu tak s ohledem na historické vazby na dotčené pozemky není. Z ústavní stížnosti ani nevyplývá, že by stěžovatel měl k daným pozemkům jiné významné pouto.

23. Ostatně napadená rozhodnutí obecných soudů do podstaty majetkového nároku stěžovatele nezasahují, neboť stěžovatelův restituční nárok nadále zůstává zachován a musí být státem v přiměřené lhůtě vypořádán. Ústavní soud k tomu podotýká, že by se tak mělo stát v brzké době s ohledem na zjevná pochybení, kterých se stát vůči stěžovateli v restitučním procesu dopustil.

24. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva vyžaduje poskytnutí náhrady za zbvavení majetku, která je v rozumném poměru k tržní hodnotě majetku (např. rozsudek ESLP ve věci *Pincová a Pinc proti České republice* ze dne 5. 11. 2002 č. 36548/97, § 53; či rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Vistiňš a Perepjolkins proti Lotyšsku* ze dne 25. 10. 2012 č. 71243/01, § 110). Výše kompenzace je poté součástí zkoumání, zda zbvavení majetku bylo v souladu se zásadou proporcionality. Čili pokud by zásah do práva na majetek (zbvavení) nebyl dostatečně kompenzován, tento faktor by sám o sobě mohl způsobit porušení práva stěžovatele na ochranu majetku (viz například sérii rozhodnutí týkajících se porušení práva na ochranu majetku osob, které jako osoby povinné musely podle restitučních zákonů vrátit nemovitosti původním vlastníkům: rozsudky ESLP ve věci *Pincová a Pinc proti České republice*, *Zvoľský a Zvoľská proti České republice* č. 46129/99 ze dne 12. 11. 2002 a další). Otázka odškodnění a jeho výše pak vede k posouzení, zda zásah do práva na ochranu majetku byl proporcionální, resp. zda byla dosažena spravedlivá rovnováha mezi protichůdnými zájmy, i pokud je aplikována první nebo třetí věta čl. 1 Dodatkového protokolu (viz rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Brosset-Triboulet a další proti Francii* č. 34078/02 ze dne 29. března 2010, § 94, a *Beyeler proti Itálii* č. 33202/96 ze dne 28. 5. 2002, § 114).

25. Ústavní soud konečně poukazuje i na to, že vedlejší účastník neměl na existenci smlouvy o převodu pozemků na stěžovatele žádný vliv (čímž se věc opět odlišuje od většiny případů nabytí práva od nevlastníka, kdy je původní vlastník účasten neplatného právního jednání). V průběhu řízení před obecnými soudy pak jednoznačně vyšlo najevo historické pouto vedlejšího účastníka k dotčeným pozemkům.

26. Ústavní soud má tedy po zvážení všech zmíněných skutečností za to, že obecné soudy řádně zvážily míru zásahu do práv jednotlivých účastníků, nezpronevěřily se povinnosti chránit spravedlnost a došly k závěru, který je ústavně konformní.

III. Shrnutí

27. Závěr, že rozpor převodu majetku s § 29 zákona o půdě (tzv. blokační paragraf) způsobuje jeho absolutní neplatnost, je plně ústavně konformní, církevní právnické osoby totiž mají zákonem založené legitimní očekávání na vypořádání svého historického majetku. Pokud stát

pozemky, které byly ve prospěch historických vlastníků blokovány, bez ohledu na práva historických vlastníků a bez ohledu na zákonem stanovený zákaz vydal jako pozemky náhradní jiným restituentům, došlo tím k dalšímu prohloubení zásahu do práv historického vlastníka, který započal v období komunistického režimu, pokračoval nečinností demokratického zákonodárce a byl dovršen jeho převodem na třetí osobu. Spravedlivým řešením takovéto situace je tedy nastolení původního stavu před provedením převodu majetku v rozporu s tzv. blokačním paragrafem, které umožní splnit legitimní očekávání na vypořádání historického církevního majetku. Okolnosti věci by musely být skutečně mimořádné, aby ospravedlnily kasační zásah Ústavního soudu ve prospěch stěžovatelových práv, a to tím spíše, že stěžovateli jako předchozímu vlastníku zůstává vůči státu majetkový nárok na uspokojení jeho práva, ať už vydáním jiného pozemku, či finančním ekvivalentem.

28. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud ústavní stížnost podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zamítl, neboť napadenými rozhodnutími nedošlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatele.



Č. 110

K návrhu na zrušení § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

K uzavření pozemní komunikace, na níž se má konat ohlášené shromáždění, může správní orgán přikročit pouze a jen tehdy, pokud toto uzavření bude odpovídat i požadavkům čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, tzn. že komunikace bude uzavřena za účelem dosažení jednoho z legitimních cílů uvedených v čl. 19 odst. 2 Listiny, uzavření dané komunikace bude k dosažení tohoto cíle nezbytné a že omezení shromažďovacího práva bude vůči sledovanému cíli přiměřené.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z místopředsedkyně soudu Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka) a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 27. června 2017 sp. zn. Pl. ÚS 21/16 ve věci návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené Mgr. Jiřím Kučerou, advokátem, se sídlem Dlouhá 727/39, Praha 1, na zrušení § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, spojeného s návrhem na přednostní projednání, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení (nález byl vyhlášen pod č. 282/2017 Sb.).

Výrok

- I. Návrh na zrušení § 24 odst. 1, 2 a 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, se zamítá.
- II. Ve zbytku se návrh odmítá.

Odůvodnění**I. Předmět řízení**

1. Návrhem doručeným Ústavnímu soudu dne 28. 4. 2016 skupina 18 senátorů Parlamentu České republiky (dále též jen „navrhovatelé“) navrhla Ústavnímu soudu zrušení § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon

o pozemních komunikacích“). S návrhem byla spojena žádost o jeho přednostní projednání.

II. Argumentace navrhovatelů

2. K přesvědčení o neústavnosti napadeného ustanovení navrhovatelé dospěli v souvislosti s návštěvou 7. prezidenta Čínské lidové republiky, generálního tajemníka Ústředního výboru Komunistické strany Číny a předsedy Ústřední vojenské komise Komunistické strany Číny Si Ťin-pchinga, kdy dne 29. 3. 2016 Policie České republiky nepustila účastníky řádně ohlášených shromáždění do prostor Hradčanského náměstí. Tento zásah byl podle navrhovatelů proveden nařízením uzavírky ve smyslu § 24 zákona o pozemních komunikacích, a tvrzenou neústavnost tohoto ustanovení se tak navrhovatelé snaží doložit tím, jak bylo v daném případě správním orgánem (hlavní město Praha, Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravních agend) aplikováno. Navrhovatelé v této souvislosti poukazují na absenci legitimního důvodu pro vydání uzavírky, na procesní pochybení správního orgánu v rámci správního řízení či na to, že vydáním uzavírky došlo k obehnutí zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

3. Krom těchto námitek mířících proti konkrétnímu správnímu rozhodnutí navrhovatelé poukazují i na protiústavnost samotného § 24 zákona o pozemních komunikacích. Jak navrhovatelé argumentují, správní akt, kterým se povoluje uzavírka, má rysy opatření obecné povahy, přesto však zákon tomuto aktu propůjčuje formu rozhodnutí, čímž omezuje možnosti ochrany proti zásahům do práv, které uzavírka může způsobit.

4. Protiústavnost napadeného ustanovení je dále spatřována v absenci úpravy mezi správního uvázení při rozhodování o povolení uzavírky. Konkrétně navrhovatelé poukazují na to, že zákon nestanoví přípustné důvody uzavírky, rozsah, v jakém může být nařízena, ani okruh žadatelů oprávněných o povolení uzavírky žádat. Navrhovatelé považují za nedostačující, pokud jsou meze rozhodování správních orgánů stanoveny obecnými zásadami, jelikož ty mohou být vykládány příliš extenzivně.

5. Navrhovatelé akcentují, že zásada přiměřenosti (viz § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) přímo odkazuje na podmínky stanovené zákonem, na základě kterých může správní orgán zasáhnout do práv osob, z čehož je dovozováno, že zákon musí stanovit podmínky zásahu a zásada přiměřenosti pak limituje tento zásah na nezbytný rozsah. Bez podmínek stanovených zákonem však zásady samy o sobě údajně nemohou být pro činnost správního orgánu dostačující, a proto je nezbytné, aby zákonná úprava mezi pro vydání uzavírky byla obsažena přímo v § 24 zákona o pozemních komunikacích, čímž jediné lze naplnit požadavek enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí dle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv

a svobod (dále také jen „Listina“), resp. čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále také jen „Ústava“).

6. Za současné právní úpravy lze údajně o povolení uzavírky rozhodnout zcela libovolně na základě jakéhokoli myslitelného důvodu, v důsledku čehož se může napadené ustanovení stát nástrojem represe. Protiústavnost napadené zákonné úpravy je pak dle navrhovatelů zvláště výrazně prováděcí vyhláškou k zákonu o pozemních komunikacích (vyhláška Ministerstva dopravy a spojů ze dne 23. 4. 1997 č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „vyhláška č. 104/1997 Sb.“), která mezi náležitostmi rozhodnutí o uzavírcce neuvádí povinnost takové rozhodnutí kvalifikovaně odůvodnit.

7. Navrhovatelé dále argumentují principem presumpce správnosti právních aktů, v jehož důsledku byla Policie České republiky dne 29. 3. 2016 vázána vydaným rozhodnutím, ačkoli bylo nezákonné a protiústavní. Opravné prostředky jsou tedy v takovém případě neúčinné, jelikož v době rozhodnutí o opravném prostředku či správní žalobě již bude zásah nenapravitelně dokonán.

8. Podle navrhovatelů napadené ustanovení neobstojí ani v testu proporcionality. V kontextu návrhu na zrušení § 24 zákona o pozemních komunikacích je zapotřebí vzájemně porovnávat možnosti správního úřadu povolit uzavírku pozemní komunikace zejména se svobodou pohybu a právem shromažďovacím. Napadené ustanovení údajně neobstojí v prvním kroku testu proporcionality, kterým má být test vhodnosti, a to vzhledem k tomu, že nestanoví důvody pro nařizování uzavírky, tedy cíl, kterým by měla být ochrana základního práva nebo veřejného statku. Jestliže nelze zjistit cíl uzavírky, resp. jaký veřejný zájem byl uzavírkou sledován, tím spíše nelze zjistit, proč byl tento zájem důležitější než výkon ústavně zaručených práv občanů. Problém přitom nemá být pouze v aplikaci ustanovení správními orgány, nýbrž to, že správní orgán na základě zákona o pozemních komunikacích nemůže vědět, co je legitimním důvodem uzavírky a jak tento důvod poměřovat s dotčenými právy. I kdyby přitom šlo např. v případě návštěvy cizích státníků o legitimní důvod uzavírky, pak silniční úřad údajně nemůže adekvátně bezpečnostní rizika zhodnotit, protože by měl zákon o pozemních komunikacích stanovit povinnost rozhodnout na základě závazného stanoviska orgánu, který by tuto otázku mohl řádně posoudit.

9. Napadená právní úprava podle navrhovatelů neodpovídá ani principu potřebnosti, jelikož nestanoví pravidlo subsidiarity, které by zakotvilo úplné uzavření až jako prostředek *ultima ratio*, pokud nepostačuje uzavírka částečná nebo jiný prostředek dle zákona o pozemních komunikacích.

10. Ustanovení § 24 zákona o pozemních komunikacích podle navrhovatelů konečně neobstojí ani v testu proporcionality v užším smyslu,

neboť správní orgán nemá zákonný podklad pro uvážení limitů pro nařízení uzavírky za situace, kdy je dán střet se základními právy a svobodami.

11. Navrhovatelé v této souvislosti odkazují na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci „*M. R. Andersson vs Švédsko*“ (patrně myšlen rozsudek ve věci *Margareta a Roger Andersson proti Švédsku* ze dne 25. 2. 1992 č. 12963/87), z něhož dovozují, že pro správní uvážení musejí vždy existovat určité meze dané zákonem, které souvisejí i s požadavkem předvídatelnosti práva. Pokud by žádný limit neexistoval, neměli by lidé podle navrhovatelů možnost určitým způsobem své chování regulovat a předvídat, jaký důsledek jejich chování přinese.

12. Závěrem návrhu navrhovatelé poukazují na dlouhodobou praxi při aplikaci napadeného ustanovení, kdy správní orgány údajně žádostem o uzavírku mechanicky vyhovují. Navrhovatelé zmiňují uzavírky, které byly nařízeny při příležitosti zasedání Mezinárodního měnového fondu v roce 2000, zasedání Organizace severoatlantické smlouvy v roce 2002, návštěvy 43. prezidenta Spojených států amerických George W. Bushe v roce 2007 či návštěvy 44. prezidenta Spojených států amerických Baracka Obamy a 3. prezidenta Ruské federace Dmitrije Medveděva v roce 2010. Poukázáno je i na rozhodnutí silničního úřadu z roku 2014, kdy správní orgán uzavřel Hradčanské náměstí za aplikace § 19 odst. 5 a 6 zákona o pozemních komunikacích. Navrhovatelé k tomu poznamenávají, že správní orgány nejednají se svolavatelé shromáždění jako s účastníky řízení, což je údajně v rozporu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 459/04 ze dne 18. 8. 2005 (N 161/38 SbNU 285).

13. K žádosti o přednostní projednání věci navrhovatelé uvedli, že je vysoce pravděpodobné, že k porušování práv prostřednictvím § 24 zákona o pozemních komunikacích bude docházet i v blízké budoucnosti, což by mohlo představovat útok na samotnou podstatu demokratického právního státu.

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

14. Ústavní soud vyzval Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky a Senát Parlamentu České republiky jako účastníky řízení k vyjádření k návrhu. V souladu s § 69 odst. 2 a 3 zákona 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, byl návrh zaslán také vládě České republiky a veřejnému ochránci práv s tím, že mohou Ústavnímu soudu sdělit, že vstupují do řízení v postavení vedlejších účastníků.

15. Poslanecká sněmovna ve vyjádření ze dne 1. 6. 2016 shrnula historii přijetí zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jehož návrh předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 16. 8. 1996. Zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny (dle vyjádření Poslanecké sněmovny hlasovalo z přítomných 158 poslanců pro návrh zákona

80, proti 47, přičemž se mělo jednat o hlasování č. 350), byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen. Závěrem Poslanecká sněmovna vyjádřila stanovisko, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a naším právním řádem.

16. Senát ve vyjádření ze dne 27. 5. 2016 uvedl, že po postoupení návrhu zákona o pozemních komunikacích organizační výbor Senátu návrh přikázal k projednání výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu (garanční výbor) a ústavně-právnímu výboru. Garanční výbor doporučil Senátu se návrhem zákona nezabývat. Ústavně-právní výbor doporučil návrh schválit. Senát návrh zákona schválil dne 23. 1. 1997, a to v hlasování, při kterém se všech 59 přítomných senátorů vyslovilo pro. Ve vyjádření Senátu je dále popsána historie přijetí tří novelizací [zákon č. 80/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony; zákon č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony; a zákon č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony]. O namítaných nedostatech předmětného ustanovení zákona o pozemních komunikacích uvedených v návrhu na zrušení zákona nebyla v průběhu projednávání návrhu zákona a jeho tří novel vedena žádná debata.

17. Vláda dne 31. 5. 2016 Ústavnímu soudu sdělila, že jako vedlejší účastnice vstupuje do řízení. Úvodem svého vyjádření ze dne 24. 6. 2016 pak upozornila na specifickou povahu návrhu, který vykazuje z větší části znaky individuální ústavní stížnosti, přičemž toliko jeho závěrečnou část lze po formální stránce označit jako návrh na zrušení zákona. Z těchto důvodů vláda vznesla námitku nedostatku aktivní legitimace navrhovatelů k podání ústavní stížnosti a navrhla, aby Ústavní soud předmětný návrh skupiny senátorů přinejmenším v jeho části odmítl jako návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. c) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb.

18. Povahu a účel napadeného ustanovení spatřuje vláda v potřebě upravit možnost omezení obecného užívání pozemních komunikací. Ta může vzniknout jak v důsledku velkého rozsahu zvláštního užívání (např. stavebními pracemi na přilehlé nemovitosti), tak i v důsledku jiných činností nebo událostí (údržba pozemní komunikace, obnova vodorovného dopravního značení, havárie, sesuv půdy atd.). Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v ustanovení § 24 odst. 1 upravuje nejsilnější zá sah do vlastní funkce pozemních komunikací.

19. Vláda se oproti navrhovatelům nedomnívá, že by předmětné ustanovení bylo v konfliktu s čl. 4 odst. 2 a 4 Listiny. Okruhy situací, které mohou být podkladem pro žádost o dopravní uzávěru, vyplývají orientačně z § 24 odst. 8 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 268/2015 Sb. Podle vlády přitom není účelné, aby zákon taxativně vymezoval případy, kdy lze uzávěrku nařídít, neboť důvody omezení provozu mohou být (a v praxi též jsou) velmi variabilní. Stejně tak ohledně rozsahu uzávěrky je dle vlády vhodné stanovit toliko obecné zásady přiměřenosti a proporcionality, neboť zákon nemůže pro nepřehrné množství navzájem odlišných situací různého významu a konkrétních okolností stanovovat dopředu příliš úzké limity; jde o otázku správního uvážení. Podle názoru vlády nelze právním předpisem ani omezovat okruh žadatelů, kteří smí usilovat o povolení dopravní uzávěry, neboť opět nelze předvídat, který subjekt či skupina osob bude mít legitimní zájem na vydání rozhodnutí o omezení provozu. V této souvislosti vláda připomněla, že široká možnost správního uvážení není v oblasti správního práva výjimečná, nicméně neomezená diskrece ani u benevolentní právní úpravy neexistuje, přičemž způsob užití správního uvážení je limitován doktrínou i judikaturou. I z toho důvodu údajně není opodstatněný odkaz na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, neboť i podle něj se „zákonem“ rozumí i judikatura, která je k otázkám konfliktu různých práv i použití správního uvážení velmi bohatá.

20. Nadto dle § 24 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, při rozhodování příslušný silniční úřad dbá, aby uzávěrka byla omezena na co nejkratší možnou dobu, objížďka byla řádně technicky zabezpečena a z hlediska provozu vyhovující a aby byl umožněn přístup k sousedním nemovitostem. Správní orgán může též v rozhodnutí stanovit podmínky, při jejichž nesplnění lze udělené povolení omezit nebo zrušit. Správní orgán by měl také trvat na tom, aby uzávěrka byla pouze částečná, a nikoliv úplná, pokud je to z hlediska naplnění důvodu uzávěrky možné. Silniční úřad tedy musí k povolování uzávěrky přistupovat citlivě a vážit často protichůdné zájmy jednotlivých účastníků.

21. Ustanovení § 24 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, tedy dle názoru vlády poskytuje dostatečná kritéria pro užití správního uvážení silničním úřadem, který by při rozhodování měl rovněž dbát na dodržování základních zásad činnosti správních orgánů dle § 2 až 8 správního řádu, které vycházejí z ústavních zásad (zejména ze zásady zákonnosti dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). Pokud se navrhovatelé domnívají, že správní orgány k žádostem obecně přistupují pouze mechanicky, má vláda za to, že se jedná o nesprávný úřední postup, který by měl být primárně řešen zvýšenou dozorovou, popřípadě též metodickou činností, avšak nikoliv zrušením předmětného ustanovení.

22. Pokud jde o formu rozhodování o uzavírce, vláda připomíná, že § 24 zákona o pozemních komunikacích byl přijat v době, kdy v právním řádu nebyl zakotven institut opatření obecné povahy, proto byla zákonodárcem zvolena forma rozhodnutí. Vláda se nedomnívá, že by tato forma byla rozporná s Ústavou, a není ani toho názoru, že by bylo třeba rozšiřovat okruh účastníků řízení o uzavírce i na dotčené osoby tak, jak se domnívají navrhovatelé. Účastníky řízení totiž jednoznačně vymezuje § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, přičemž obecná ustanovení o účastenství v řízení podle správního řádu se zde dle judikatury Nejvyššího správního soudu neuplatní. Opačný výklad, tj. že účastníky řízení o uzavírce komunikace jsou všechny osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, by totiž vedl v některých případech k absurdním závěrům (například při uzavírce frekventovaných ulic by okruh účastníků mohl být neúměrně vysoký).

23. Vláda také upozorňuje na skutečnost, že většina uzavírek je zároveň doprovázena rozhodnutím o povolení zvláštního užívání pozemní komunikace dle § 25 zákona o pozemních komunikacích, neboť činnost popsané v tomto ustanovení, které vybočují z rámce obecného užívání, je možné realizovat výhradně při omezení provozu na pozemní komunikaci. Kdyby došlo ke zrušení § 24 zákona o pozemních komunikacích, ztratil by správní orgán možnost dočasně omezit provoz na pozemní komunikaci a v důsledku toho by také nemohlo dojít k realizaci zvláštního užívání z důvodu údržby a oprav pozemních komunikací.

24. Závěrem svého vyjádření vláda vyjadřuje obavu, že kdyby Ústavní soud přistoupil ke zrušení napadeného ustanovení, došlo by k zastavení většiny dopravních staveb, staveb inženýrských sítí i ostatních liniových staveb, resp. k nemožnosti jejich provádění. Stejně tak by již nebylo možné uspořádat žádné sportovní akce, jako jsou cyklistické závody, maratóny, rallye apod., neboť ty lze často konat pouze za uzavírky pozemních komunikací. Vzhledem k tomu, že důvodů pro možné uzavření pozemní komunikace je mnoho a nelze je zobecnit, není dle názoru vlády též možné ustanovení § 24 zákona o pozemních komunikacích v tomto smyslu specifikovat, neboť nikdy nelze dospět k taxativnímu výčtu legitimních důvodů k uzavření pozemní komunikace. V tomto směru tedy bude vždy důležitý řádný výkon správního uvážení ze strany rozhodujících správních orgánů. Správní uvážení přitom probíhá vždy v mezích stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či podle základních zásad právních, jimiž je ovládáno rozhodování správních orgánů.

25. Konečně vláda zastává názor, že přichází-li v úvahu možnost ústavně konformního výkladu napadeného ustanovení, má tento přednost před jeho derogací. S ohledem na výše uvedené má za to, že ústavně

konformní výklad napadeného ustanovení je možný, a navrhuje, aby Ústavní soud návrh na zrušení § 24 zákona o pozemních komunikacích zamítl.

26. Veřejný ochránce práv Ústavnímu soudu dne 18. 5. 2016 sdělil, že do řízení nevstupuje.

27. Obdržená vyjádření byla zaslána navrhovatelům, kteří možnosti podat k nim repliku nevyužili.

28. Ústavní soud neshledal, že by věc, které se návrh týká, byla naléhavá, pročež nepostupoval podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a to ze stejných důvodů, které jej vedly k částečnému zamítnutí a částečnému odmítnutí návrhu na zrušení napadeného ustanovení, jak budou popsány dále.

29. Jelikož Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, upustil od něj dle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

IV. Dikce napadeného ustanovení

30. Ustanovení § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zní:

„§ 24

Omezení obecného užívání uzavírkami a objíždkami

(1) Provoz na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích může být částečně nebo úplně uzavřen, popřípadě může být nařízena objížďka. Nikdo nemá nárok na náhradu případných ztrát, jež mu vzniknou v důsledku uzavírky nebo objížďky.

(2) O uzavírce a objížďce rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě žádosti osoby, v jejímž zájmu má dojít k uzavírce. Příslušný silniční správní úřad žádost projedná

a) s vlastníkem pozemní komunikace, která má být uzavřena, a s vlastníkem pozemní komunikace, po níž má být vedena objížďka,

b) s obcí, na jejímž zastavěném území má být povolena uzavírka nebo nařízena objížďka,

c) s provozovatelem dráhy, jde-li o pozemní komunikaci, na níž je umístěna dráha,

d) s Policií České republiky, má-li objížďná trasa vést po silnici, místní komunikaci nebo veřejně přístupné účelové komunikaci.

(3) Týká-li se uzavírka územního obvodu více silničních správních úřadů, přísluší rozhodování silničnímu správnímu úřadu, v jehož územním obvodu je nejdelší část uzavírky; ostatní silniční správní úřady jsou v těchto případech dotčenými správními úřady.

(4) Při rozhodování příslušný silniční správní úřad dbá, aby uzavírka byla vždy omezena na nejkratší možnou dobu, objížďka byla řádně technicky zabezpečena a byla z hlediska provozu vyhovující a aby byl umožněn

přístup k sousedním nemovitostem. Silniční správní úřad může v rozhodnutí stanovit podmínky, při jejichž nesplnění může udělené povolení omezit nebo zrušit. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek.

(5) Příslušný silniční správní úřad rozhodnutí neprodleně oznámí

a) Hasičskému záchrannému sboru České republiky,

b) příslušným poskytovatelům zdravotnické záchranné služby,

c) dopravcům v linkové osobní dopravě, jde-li o pozemní komunikaci, na níž je tato doprava provozována a jsou-li silničnímu správnímu úřadu tyto dopravci známi,

d) všem silničním správním úřadům, které povolují přepravy zvláště těžkých nebo rozměrných předmětů, jde-li o uzavírku pozemní komunikace používané k tomuto druhu přepravy.

e) Ministerstvu vnitra, jde-li o dálnice, v ostatních případech Policii České republiky,

f) provozovateli systému elektronického mýtného, jde-li o zpoplatněné pozemní komunikace.

(6) Vlastník dálnice, silnice, místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace, po níž má být vedena objížďka, je povinen strpět bezúplatně provoz převedený na ni z uzavřené pozemní komunikace. Případné úpravy objížďkových pozemních komunikací nutné z důvodu objížďky a náhrada případných následných škod se stanoví v podmínkách rozhodnutí o uzavírce a objížďce a uskuteční na náklad žadatele o uzavírku a objížďku.

(7) Uzavírka a objížďka musí být označena předepsaným způsobem. Označení zabezpečuje žadatel o uzavírku a objížďku na svůj náklad a odpovídá za jeho stav po dobu trvání uzavírky a objížďky.

(8) V případě nebezpečí z prodlení (živelní pohromy, dopravní nehody, zřícení nebo poškození objektů) musí příslušnou část pozemní komunikace neprodleně uzavřít a označit alespoň provizorním způsobem její vlastník nebo správce, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce. V případě havárie inženýrské sítě nebo jiného vedení je povinen příslušnou část pozemní komunikace neprodleně uzavřít a alespoň provizorně označit vlastník této inženýrské sítě nebo tohoto vedení a věc neprodleně oznámit vlastníkově pozemní komunikace nebo správci, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce. Tím není dotčeno ustanovení § 36 odst. 6. Vlastník pozemní komunikace nebo správce, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce, oznámí uzavření a označení její části správnímu úřadu příslušnému ke stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích neprodleně poté, co uzavření a označení provedl nebo se o něm dozvěděl.

(9) Prováděcí předpis stanoví náležitosti žádosti o povolení uzavírky a o nařízení objíždky a náležitosti rozhodnutí v těchto věcech.“

V. Podmínky meritorního posouzení návrhu

31. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání předmětného návrhu, který byl podán k tomu oprávněným navrhovatelem [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu], je přípustný a splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Mohl tedy přistoupit k věcnému přezkumu napadeného ustanovení.

32. Ústavní soud ovšem poznamenává, že v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy posuzuje soulad napadených zákonů s ústavním pořádkem. Ústavnímu soudu k návrhu poslanců či senátorů nepřísluší přezkoumávat individuální rozhodnutí, v němž bylo napadené ustanovení soudem či správním orgánem použito. I s ohledem na petit podaného návrhu nicméně Ústavní soud námítky, jimiž navrhovatelé poukazovali na pochybení, kterých se měl dopustit správní orgán při vydání rozhodnutí č. j. MHMP-472195/2016/O4/Ma ze dne 21. 3. 2016, vnímal pouze jako argumentační posílení návrhu na zrušení napadeného zákona, nikoli jako samostatný návrh na zrušení citovaného správního rozhodnutí, o kterém by bylo nutno rozhodnout [odmítnout jej podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným]. To nic nemění na tom, že Ústavnímu soudu v tomto řízení hodnocení konkrétních kauz nepřísluší. Je na nadřízených správních orgánech, případně na správních soudech, aby v případě podání opravných prostředků či správních žalob rozhodnutí silničního správního úřadu podrobily přezkumu.

VI. Přezkum procedury přijetí napadeného ustanovení

33. Ústavní soud se v souladu s § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., prvně zabýval tím, zda napadené ustanovení bylo přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Z vyjádření obou komor Parlamentu a dostupných stenoprotokolů je zřejmé, že podmínka ústavní konformity legislativního procesu byla splněna, což ostatně navrhovatelé ani nezpochybňují.

34. Nutno však dodat, že oproti vyjádření Poslanecké sněmovny ze stenoprotokolu ze 7. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 20. 12. 1996 vyplývá, že návrh napadeného zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen hlasováním č. 349, přičemž pro schválení se vyjádřilo 113 poslanců, proti bylo 15 poslanců. V hlasování č. 350, které bylo uvedeno ve vyjádření Poslanecké sněmovny, bylo hlasováno o procedurálním návrhu poslance

JUDr. Vojtěcha Filipa na ukončení schůze. Pro tento návrh skutečně hlasovalo 80 poslanců, proti bylo 47 poslanců.

VII. Věcné posouzení návrhu

35. Zákon o pozemních komunikacích upravuje režim pozemních komunikací. Ty jsou v ustanovení § 2 odst. 1 předmětného zákona definovány jako dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. V § 19 odst. 1 zákon č. 13/1997 Sb. stanoví, že v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem podléhají pozemní komunikace režimu obecného užívání.

36. Obecným užíváním je dle § 19 odst. 1 bezplatné užívání pozemních komunikací k obvyklým účelům, ke kterým jsou určeny. Veřejnému užívání se Ústavní soud podrobně věnoval zejména v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005 (N 59/36 SbNU 631; 211/2005 Sb.), v němž mimo jiné konstatoval, že současná právní teorie i praxe chápe pod pojmem „veřejné užívání“ užívání všeobecně přístupných materiálních statků předem neomezeným okruhem uživatelů. Musí jít o takové užívání, které odpovídá povaze a účelu statku a které nevylučuje z obdobného užívání téhož statku jiné, byť i jen potenciální uživatele. Pokud určité užívání překročí tyto hranice a vyloučí nebo omezí v užívání statku jiné uživatele, je nutno na toto užívání hledět jako na užívání zvláštní, nejde-li dokonce o protiprávní činnost. Rozlišují se tedy dva druhy veřejného užívání, a to užívání obecné a užívání zvláštní. Oba druhy užívání mají veřejnoprávní povahu, vůle vlastníka zde nehraje žádnou roli. Obecné užívání nevyžaduje žádné rozhodnutí správního orgánu, není tedy pro něj třeba žádné povolení, okruh uživatelů je neomezený. Uživatelem může být každý, kdo splňuje stanovené předpoklady. Naproti tomu zvláštní užívání vzniká na základě správního rozhodnutí a jen pro uživatele v tomto rozhodnutí označeného.

37. Ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, tedy zakládá veřejnoprávní oprávnění užívat pozemní komunikace, které přitom mohou být nejen ve vlastnictví státu, krajů a obcí, ale i soukromých právnických nebo fyzických osob. Napadené ustanovení § 24 zákona o pozemních komunikacích pak umožňuje správnímu orgánu (a ve výjimečných případech vlastníkově komunikace) dočasně omezit obecné užívání pozemních komunikací částečným či úplným uzavřením komunikace.

38. Ústavní soud není při posuzování souladu zákona s ústavním pořádkem vázán odůvodněním návrhu. Nicméně v rámci abstraktní kontroly norem je obvykle v podstatě nemožné postihnout a uvážit všechny myslitelné situace, v nichž by posuzované ustanovení mohlo být z hlediska

ústavního pořádku relevantní. Je to tedy často právě argumentace obsažená v návrhu, která může Ústavnímu soudu sloužit k identifikaci problémů, které je potřeba při posuzování zákona primárně zohlednit. Z posuzovaného návrhu je patrné, že navrhovatelé za protiústavní nepovažují samotné oprávnění pozemní komunikaci částečně či zcela uzavřít, nýbrž zejména podmínky (resp. jejich absenci), za kterých tak může správní orgán učinit, a to s odkazem na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. V důsledku toho pak navrhovatelé spatřují i rozpor napadeného ustanovení s čl. 4 odst. 2 a 4 a čl. 19 Listiny.

39. Ani Ústavní soud nemá žádné pochyby o ústavní konformitě možnosti správního orgánu za určitých okolností přistoupit dočasně k částečné nebo úplné uzavírcce pozemní komunikace. Ostatně možnost pozemní komunikaci uzavřít je v podstatě nezbytnou podmínkou toho, že taková komunikace bude moci být dlouhodobě veřejně přístupná, neboť k uzavírcce dochází typicky např. při povolení zvláštního užívání komunikace spočívajícího v provedení nezbytných stavebních prací na komunikaci ve smyslu § 25 odst. 6 písm. c) zákona o pozemních komunikacích.

40. Ústavní soud se tedy zaměřil zejména na soulad napadeného ustanovení s čl. 2 odst. 2 Listiny a s čl. 2 odst. 3 Ústavy a s ohledem na argumentaci navrhovatelů věnoval pozornost i tvrzenému rozporu s čl. 19 Listiny. Vzhledem k tomu, že navrhovatelé spatřují ústavněprávní deficit napadeného ustanovení i v právní formě uzavírky a zabývají se i účastenstvím ve správním řízení, věnoval se Ústavní soud i těmto otázkám, a to navzdory tomu, že část těchto námitek byla obsažena v části návrhu, v níž navrhovatelé brojili spíše proti konkrétnímu správnímu rozhodnutí než proti napadenému ustanovení jako takovému. Z takto vymezeného ústavněprávního přezkumu plyne, že se Ústavní soud blíže nezabýval odstavci 3, 5, 6, 7, 8 a 9 napadeného ustanovení, které se k posuzovaným námitkám nevztahují. V tomto rozsahu byl proto návrh odmítnut podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, jako návrh zjevně neopodstatněný.

VII./A Soulad napadeného ustanovení s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky

41. Ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny zakotvují jeden ze základních principů právního státu, a sice, že veřejnou moc (byť se v citovaných člancích hovoří poněkud zjednodušeně o moci státní) lze uplatňovat v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Předmětná ustanovení tedy vylučují libovůli při uplatňování prostředků a nástrojů veřejné moci, a to ve vztahu ke všem osobám (přičemž s ohledem na znění Listiny není podstatné, že Ústava hovoří pouze o občanech). K porušení tohoto principu dochází, je-li veřejná moc uplatňována v rozporu se

zákonem, případně pokud pro její uplatňování chybí dostatečný zákonný podklad [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/96 ze dne 5. 11. 1996 (N 114/6 SbNU 323; 3/1997 Sb.)].

42. Ve vztahu k výkonu veřejné moci v podobě vrchnostenského rozhodování orgánů státní správy lze z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny vyčíst požadavek, aby správní orgán rozhodoval jen ve věcech, ve kterých mu zákon stanoví pravomoc, působnost i příslušnost, aby postup pro toto rozhodování byl stanoven zákonem a aby se daný orgán pohyboval v mezích, které mu zákon pro rozhodování stanovuje (aby se vyvaroval excesů).

43. Pokud jde konkrétně o výkon veřejné moci v podobě uzavření pozemní komunikace, není pochyb, že pravomoc (§ 24 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), působnost (§ 40 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) i příslušnost (§ 40 odst. 1 až 3 a § 24 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích) správního orgánu v této věci je stanovena zákonem. Stejně tak je dle Ústavního soudu splněna i podmínka zákonem stanoveného postupu správního orgánu, neboť ten je obecně upraven správním řádem s dílčími odlišnostmi dle zákona o pozemních komunikacích jako zákona speciálního. Konečně, jak bude nyní vysvětleno, ze zákona o pozemních komunikacích, ze správního řádu, jakož i z ústavního pořádku pak plynou meze, v nichž se musí při rozhodování o uzavření správní orgán pohybovat a které zabraňují správnímu orgánu v libovůli při výkonu veřejné moci.

44. Dle napadeného ustanovení může správní orgán částečně či zcela uzavřít pozemní komunikaci, a to k žádosti osoby, v jejímž zájmu má k uzavírce dojít. Zákon tudíž umožňuje správnímu orgánu užít správní uvážení při rozhodování o tom, zda k uzavírce přistoupí, či nikoli, a v jakém rozsahu. Ze samotné možnosti užít správní uvážení ovšem ještě neplyne, že by snad správní orgán mohl postupovat libovolně.

45. Ústavní soud vychází ze zásady, že správní uvážení nesmí vést k nepodloženým rozhodnutím a k libovůli orgánů, které ve správním řízení rozhodují. Správní uvážení probíhá vždy v mezích stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či základními zásadami, jimiž je rozhodování správních orgánů ovládáno [nález sp. zn. Pl. ÚS 31/08 ze dne 12. 12. 2012 (N 202/67 SbNU 591; 38/2013 Sb.)].

46. Pokud jde o možnost dočasného uzavření pozemní komunikace, limity tohoto oprávnění vyplývají již ze samotného § 24 zákona o pozemních komunikacích. Předně, dle jeho ustanovení odstavce 2 může žádost o uzavírku podat osoba, v jejímž zájmu má k uzavírce dojít. Zákon tento „zájem“ nikterak blíže nespecifikuje a nespecifikuje podrobněji ani subjekt, který může o uzavření komunikace ve svém zájmu žádat, podle názoru Ústavního soudu to však ani není nezbytné. Důvody, pro které může určitá osoba (případně státní orgán, který bude typicky podávat žádost

ve veřejném zájmu) žádat částečné či úplné uzavření pozemní komunikace, mohou být značně rozmanité a v případě taxativního výčtu by hrozilo, že by zákon neumožnil komunikaci uzavřít, byť by to za konkrétních okolností mohlo být nezbytné či alespoň žádoucí. Znění zákona oproti tomu umožňuje (a zároveň ukládá) správnímu orgánu posoudit, zda žadatelem prezentovaný zájem, ať je jakýkoli, za daných okolností převáží nad veřejným zájmem spočívajícím ve všeobecném užívání přístupných materiálních statků předem neomezeným okruhem uživatelů, případně nad jinými zájmy a právy, které mohou být v konkrétních případech dotčeny a které mohou být rozhodnutím o uzavírce omezeny.

47. Povinnost jednotlivé zájmy při rozhodování o uzavírce vyvažovat plyne jednak z celého znění § 24 zákona o pozemních komunikacích, jednak z povahy správního uvážení, které – jak již bylo řečeno – je vždy limitováno ústavním pořádkem a základními zásadami správního řízení.

48. V § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je uvedeno, se kterými subjekty je správní orgán povinen uzavření komunikace projednat, z čehož vyplývá, že správní orgán musí při rozhodování o uzavírce případně zohlednit i zájmy těchto subjektů, resp. výhrady, které vůči uzavírce vnesou. Dále § 24 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ukládá správnímu orgánu dbát, aby uzavírka byla omezena na nejkratší možnou dobu, objížďka byla řádně technicky zabezpečena a z hlediska provozu vyhovující a aby byl umožněn přístup k sousedním nemovitostem. V těchto ustanoveních jsou tak zakotveny mimo jiné požadavky nezbytnosti a přiměřenosti.

49. Rozhodování o uzavírce je pak samozřejmě limitováno základními zásadami činnosti správních orgánů, jak jsou uvedeny zejména v § 2 až 8 správního řádu a mezi které patří mimo jiné i zásada uplatňování pravomoci v souladu s účelem, k němuž byla správnímu orgánu svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu), v jejímž rámci je možno též dovodit zásadu zákazu zneužití správního uvážení, a dále zásada ochrany veřejného zájmu (§ 2 odst. 4 správního řádu), zásada individuálního posouzení věci (§ 2 odst. 4 správního řádu) či zásada ochrany legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 správního řádu).

50. Ze základních zásad činnosti správních orgánů, jakož i ze samotného znění § 24 zákona o pozemních komunikacích tedy jednoznačně vyplývá, že k částečnému nebo úplnému uzavření komunikace může správní orgán přistoupit pouze tehdy, pokud zájem žadatele na uzavření komunikace převáží nad jinými v úvahu připadajícími zájmy, jen v rozsahu zcela nezbytném pro dosažení tohoto zájmu a na dobu pokud možno co nejkratší. Mohou-li být rozhodnutím o uzavírce dotčena základní práva, musí správní orgán ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jejich podstatu a smysl

(k tomu viz dále ve vztahu k právu pokojně se shromažďovat), což napadené ustanovení nikterak nevylučuje.

51. Pokud navrhovatelé namítají, že se správní orgány uvedenými požadavky neřídí (případně že zásady, kterými se mají řídit, vykládají „příliš extenzivně“) a k uzavření komunikací přistupují „automaticky“, nemůže být toto případné porušování zákona řešeno derogačním zásahem Ústavního soudu, nýbrž opravnými prostředky v rámci správního řízení, případně správními žalobami. Napadené znění zákona navrhovateli uváděný postup neumožňuje ani k němu nepobízí.

52. Ústavní soud má tudíž za to, že napadené ustanovení zákona o pozemních komunikacích ve spojení s celým právním řádem České republiky neumožňuje libovůli správních orgánů při rozhodování o uzavření pozemní komunikace.

53. S ohledem na vše uvedené tak napadené ustanovení není v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

VII./B Soulad napadeného ustanovení s čl. 19 Listiny základních práv a svobod

54. Za klíčový argument posuzovaného návrhu na zrušení § 24 zákona o pozemních komunikacích lze považovat tvrzený rozpor napadeného ustanovení s právem shromažďovacím, a to i s ohledem na prostor, který navrhovatelé věnovali konkrétnímu shromáždění, jež bylo dle jejich slov uzavřením komunikace znemožněno.

55. Právo pokojně se shromažďovat je zaručeno zejména čl. 19 Listiny, jeho význam nicméně plyne i z řady mezinárodních instrumentů, které jej zaručují a k jejichž dodržování se Česká republika zavázala. Shromažďovací právo je tak garantováno mimo jiné čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) či čl. 21 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

56. Předmětné právo patří k základním pilířům demokratického státu. Jeho uplatňování představuje jednu z hlavních forem aktivní účasti na veřejném životě a poskytuje lidem účinný prostředek k vyjadřování názorů na politické i jiné společenské otázky, pročej jej lze chápat i jako kolektivní výkon svobody projevu [náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 164/15 ze dne 5. 5. 2015 (N 88/77 SbNU 285)]. Právo pokojně se shromažďovat přitom samozřejmě neslouží pouze ke konfrontaci vlády (či kohokoli jiného) s názorem většiny, nýbrž je naopak díky své povaze velmi efektivní i ve vytváření veřejné diskuse nad názory či myšlenkami, které by pro svou nedostatečnou podporu mohly jinak pozornosti veřejnosti zcela ujít. Tím pak shromažďovací právo přispívá i k ochraně jiných ústavních hodnot a ústavním pořádkem zaručených práv.

57. Význam práva pokojně se shromažďovat pro demokratickou společnost je nadto posílen tím, že k omezení tohoto práva může často dojít jen před zraky veřejnosti (typicky u spontánních shromáždění), v důsledku čehož je toto právo odolnější vůči plíživému omezování ústavně zaručených práv a svobod, a to např. ve srovnání se svobodou tisku, k jejímuž významnému omezení může docházet bez zjevného zásahu veřejné moci, a tedy bez patřičné reakce veřejnosti. Shromažďovací právo tak může představovat klíčový prostředek pro vyjadřování názorů a pro zachování svobody a demokracie.

58. Shromažďovací právo není absolutní, přičemž přímo v Listině i v uvedených mezinárodních smlouvách jsou stanoveny podmínky, za nichž je možno jej omezit. Ustanovení čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod tak hovoří o jeho možném omezení v případě, je-li dáno zákonem a je v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. V Úmluvě i Mezinárodním paktu o občanských a politických právech jsou možná omezení shromažďovacího práva formulována až na dílčí odlišnosti obdobně, Listina pak nad jejich rámec výslovně stanoví, že shromáždění nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.

59. Na zákonné úrovni je právo shromažďovací upraveno zejména zákonem č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o právu shromažďovacím“). Tento zákon mimo jiné upravuje i podmínky, za nichž může být shromáždění správním orgánem zakázáno nebo za jejichž splnění může dojít k jeho rozpuštění. Podle § 11 odst. 1 citovaného zákona pak správní orgán shromáždění zakáže nejpozději do tří pracovních dnů od chvíle, kdy obdržel platné oznámení o jeho konání. Ze zákona o právu shromažďovacím možnost shromáždění zakázat později nevyplyvá, přičemž relativně krátká doba, kterou má správní orgán k dispozici, plyne i ze snahy zákonodárce ještě posílit Listinou kladebný požadavek, aby konání shromáždění nebylo založeno na povolovacím principu. Svolavatel se totiž díky ní v zásadě neocitá v déletrvající nejistotě, zda správní orgán nakonec přece jen neshledá důvody, pro které shromáždění zakáže. Krátká lhůta pro vydání rozhodnutí o zákazu ohlášeného shromáždění pak slouží také k tomu, aby svolavatel mohl podat proti rozhodnutí správní žalobu, o níž by soudy případně stihly rozhodnout ještě před plánovaným datem konání shromáždění.

60. Napadené ustanovení § 24 zákona o pozemních komunikacích umožňuje pozemní komunikaci částečně nebo zcela uzavřít. V důsledku jeho aplikace tedy může nastat situace, kdy je i účastníkům řádně ohlášeného a nezakázaného shromáždění znemožněn vstup do míst, kde se shromáždění mělo konat.

61. Tato skutečnost – tedy to, že aplikací napadeného zákona může být zabráněno shromáždění, které bylo řádně nahlášeno a nebylo zakázáno dle zákona o právu shromažďovacím – není podle názoru Ústavního soudu sama o sobě protiústavní. Dle čl. 19 odst. 2 Listiny sice může být právo pokojně se shromažďovat omezeno jen zákonem, to však neznamená, že by tímto zákonem mohl být pouze zákon o právu shromažďovacím.

62. Na druhou stranu to, že k omezení shromažďovacího práva dochází aplikací zákona, který primárně sleduje jiný cíl, v žádném případě neznamená, že by takové omezení nemuselo naplňovat požadavky čl. 19 odst. 2 Listiny, tedy že je možné jen tehdy, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. K uzavření pozemní komunikace, na níž se má konat ohlášené shromáždění, tak bude moci správní orgán přistoupit pouze a jen tehdy, pokud toto uzavření bude odpovídat i požadavkům čl. 19 odst. 2 Listiny, tzn. že komunikace bude uzavřena za účelem dosažení jednoho z legitimních cílů v čl. 19 odst. 2 Listiny uvedených, že uzavření dané komunikace bude k dosažení tohoto cíle nezbytné a že omezení shromažďovacího práva bude vůči sledovanému cíli přiměřené.

63. Nelze přitom zapomínat, že podstatou řízení o uzavírce podle § 24 zákona o pozemních komunikacích je rozhodování o nutnosti omezení provozu, nikoli o nutnosti omezení konání shromáždění. Jinými slovy, postačovalo-li by k dosažení tvrzeného cíle uzavírky pozemní komunikace pouze zakázání shromáždění (bez nutnosti uzavřít provoz na komunikaci), nelze uzavírku podle § 24 zákona o pozemních komunikacích povolit, neboť by tím zjevně docházelo k obcházení zákona o právu shromažďovacím.

64. Správní orgán musí mít zároveň na paměti, že omezení shromažďovacího práva připadá do úvahy jen ve výjimečných případech, což platí tím spíše za situace, kdy shromáždění nebylo zakázáno ve lhůtě stanovené v zákoně o právu shromažďovacím. Dle názoru Ústavního soudu sice nelze vyloučit, že k uzavírce pozemní komunikace dojde po uplynutí lhůty uvedené v § 11 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím, neboť taková potřeba může vyvstat náhle, na druhou stranu však tato skutečnost znamená, že uzavření komunikace na úkor shromažďovacího práva musí být o to výjimečnější, neboť je tím snižována míra jistoty svolavatele, že shromáždění nebude bráněno, zužuje se jeho manévrovací prostor pro volbu náhradního místa shromáždění (což bude významné zejména u těch shromáždění, jejichž význam roste právě v souvislosti s místem a časem, v němž se konají), a v nejkrajnějším případě tím dokonce může být znemožněna i včasná obrana prostřednictvím správního soudnictví (k samotné možnosti ochrany prostřednictvím správního soudnictví viz část VII./C tohoto nálezu),

kerá musí být zásadně k dispozici ještě před konáním shromáždění (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Bączkowski a další proti Polsku* ze dne 3. 5. 2007 č. 1543/06, body 81 až 83). Rozhodnutí o uzavírce pozemní komunikace v místě a čase, v němž je oznámeno shromáždění, tedy musí být zásadně učiněno – zejména jestliže by účel shromáždění byl změnou času či místa popřen – s dostatečným časovým předstihem, pakliže to důvody uzavírky umožňují. V souladu s tímto požadavkem je § 39 odst. 2 vyhlášky č. 104/1997 Sb., podle kterého, nejde-li o havárie, žádost o povolení uzavírky se doručí příslušnému silničnímu správnímu úřadu nejpozději 30 dní přede dnem požadovaného uzavření komunikace, jakož i § 71 odst. 1 správního řádu, dle něhož je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Poukázat lze i na § 29a odst. 5 zákona o pozemních komunikacích, který stanoví povinnost správního orgánu zveřejnit údaje z rozhodnutí o uzavírkách a objíždkách na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích, které stanoví prováděcí právní předpis, bez zbytečného odkladu prostřednictvím Centrální evidence pozemních komunikací způsobem umožňujícím dálkový přístup.

65. Navrhovatelé provedli třístupňový test proporcionality [s odkazem mimo jiné na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.)], v němž poměřovali možnosti správního orgánu povolit uzavírku pozemní komunikace zejména s právem shromažďovacím. V rámci tohoto testu konstatovali, že napadené ustanovení nemůže projít prvním krokem (testem vhodnosti), neboť nestanovuje důvody pro nařízení uzavírky, a nelze tak zjistit, zda převáží nad právem shromažďovacím, ani druhým krokem (testem potřebnosti), neboť § 24 zákona o pozemních komunikacích nestanoví pravidla subsidiarity (a navíc volí nevhodnou formu rozhodnutí oproti vhodnějšímu opatření obecné povahy; k tomu viz dále), ani třetím krokem (testem proporcionality v užším smyslu), neboť správní orgán údajně nemá zákonný podklad (meze) pro uvážení limitů pro nařízení uzavírky za situace, kdy je dán rozpor se základními právy a svobodami.

66. Dle názoru Ústavního soudu je ovšem pro posouzení napadeného ustanovení podstatné, že ve spojení s celým právním řádem umožňuje provést tento test správnímu orgánu, resp. následně správnímu soudu, jak již bylo vysvětleno výše. Napadené ustanovení právo pokojně se shromažďovat samo o sobě neomezuje, pouze umožňuje správnímu orgánu tak v určitých případech (nepřímě) učinit. Jak přitom vyplývá z částí VII./A i VII./B, smí tak učinit právě a jen tehdy, budou-li za konkrétních okolností projednávané věci pro takový zásah do základního práva splněny podmínky plynoucí z ústavního pořádku, resp. z judikatury Ústavního soudu. Za těchto okolností je nyní bez významu provádět test proporcionality, neboť k tomu

je nutno přistoupit právě při konkrétních zásazích do práva shromažďovacího, případně do jakéhokoli jiného ústavně zaručeného práva, k němuž by mohlo uzavřením pozemní komunikace dojít.

67. Lze tedy uzavřít, že napadené ustanovení není tím, že umožňuje fakticky (ve svém důsledku) zabránit konání shromáždění na konkrétní pozemní komunikaci, v rozporu s čl. 19 Listiny. To však samozřejmě neznamená, že by mohl být shledán souladným s ústavním pořádkem takový postup, jehož cílem (převažujícím záměrem) by bylo použitím § 24 zákona o pozemních komunikacích v konkrétní věci znemožnit politické shromáždění, nikoli naplnit účel napadeného zákona.

VII./C Účastenství v řízení a možnost soudní ochrany

68. Navrhovatelé v souvislosti s právem pokojně se shromažďovat poukazovali i na to, že účastníkem řízení o uzavírce musí být v intencích nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 459/04 ze dne 18. 8. 2005 (viz výše) i svolavatel shromáždění. Dodávají také, že správní orgány se svolavateli jako s účastníky nejednají. Takto formulované námitky striktně vzato nepředstavují relevantní argumentaci pro zrušení napadeného ustanovení, neboť naopak nabízejí jeho ústavně konformní výklad. Nicméně vzhledem k tomu, že napadeno je i ustanovení § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, které určuje, s kým správní orgán žádost o uzavírku projedná, zkoumal Ústavní soud, zda protiústavnost řízení o uzavírce nemůže spočívat v okruhu účastníků tohoto správního řízení. Dotčeno může být zejména právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy), právo na soudní přezkum rozhodování orgánů veřejné správy (čl. 36 odst. 2 Listiny) a právo na účinný prostředek nápravy (čl. 13 Úmluvy).

69. Ještě předtím, než mohl Ústavní soud posoudit souladnost § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích s citovanými ústavně zaručenými právy, musel se zabývat samotným výkladem tohoto ustanovení. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu dané ustanovení přes ne zcela čistou legislativní techniku představuje vymezení účastníků řízení, a to vymezení taxativní [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 264/2015-46 ze dne 30. 3. 2016, proti němuž byla u Ústavního soudu vedena ústavní stížnost pod sp. zn. I. ÚS 1916/16 (usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2017, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>)].

70. Z tohoto důvodu na věc nedopadají závěry citovaného nálezu sp. zn. II. ÚS 459/04. V něm Ústavní soud řešil situaci, kdy rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy bylo uloženo Národní kulturní památce Vyšehrad zajistit uzavření svého areálu pro veřejnost v době od 21. 9. 2000 do 27. 9. 2000, ačkoli na danou dobu a místo bylo řádně oznámeno shromáždění. Ústavní soud tehdy dospěl k závěru, že oznámením shromáždění se stěžovatel vyčlenil ze skupiny osob, jejichž práva mohou být napadeným

rozhodnutím dotčena pouze hypoteticky, neboť byl po příslušném oznámení jasně konkretizován a „ve hře“ bylo ohrožení jeho konkrétních práv. Z uvedených důvodů měl Ústavní soud za to, že stěžovatel jakožto svolavatel shromáždění měl být účastníkem řízení o uzavření areálu organizace Národní kulturní památka Vyšehrad.

71. Nelze nicméně přehlížet, že účastenství se v řízení o uzavření areálu řídilo § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), dle kterého byl účastníkem řízení ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení byl i ten, kdo tvrdil, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokázal opak. Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, byl nahrazen novým správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád), který v ustanovení § 27 odst. 2 stanoví, že účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

72. Citovaná ustanovení představují obecné vymezení účastníků správního řízení a uplatní se jen tehdy, není-li ve zvláštní právní úpravě okruh účastníků vymezen odlišně (a taxativně). Tak tomu v řízení o uzavření areálu Národní kulturní památky Vyšehrad nebylo, proto se na něj vztahoval § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., čehož důsledkem bylo, že účastníkem řízení musel být i svolavatel oznámeného shromáždění, neboť v daném řízení jednoznačně šlo i o jeho práva. Jak už ale bylo řečeno, v případě § 24 zákona o pozemních komunikacích je situace odlišná, neboť ten v ustanovení odstavce 2 obsahuje vlastní úpravu okruhu účastníků, pročez se obecná úprava okruhu účastníků nepoužije.

73. Pro úplnost a s ohledem na argumentaci navrhovatelů, kteří námitku účastenství vztahovali zejména k právu shromažďovacímu, Ústavní soud dodává, že účastenství svolavatele shromáždění v řízení o povolení uzavírky nevyplývá ani ze zákona o právu shromažďovacím.

74. Vymezení okruhu účastníků pro konkrétní řízení ve zvláštní právní úpravě vylučuje užití obecné definice účastníků obsažené ve správním řádu, nevylučuje však bez dalšího zvláštní ustanovení o účastenství plynoucí z jiných (speciálních) předpisů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 6/2011-247 ze dne 1. 6. 2011). Jinými slovy, taxativní výčet účastníků řízení o povolení uzavírky ještě neznamená, že účastenství dalších subjektů nemůže plynout z jiného zákona. V citovaném rozsudku např. Nejvyšší správní soud dovodil, že § 109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), obsahující taxativní výčet účastníků, nebrání tomu, aby účastníkem stavebního řízení

byla i občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, neboť jejich oprávnění být účastníkem správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny (za splnění dalších podmínek), je výslovně zakotveno v § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

75. Zákon o právu shromažďovacím však účastenství svolavatele v jiných řízeních výslovně nestanoví a takový závěr nelze dovodit ani výkladem. Ostatně ani u posuzování oznámení o konání shromáždění ze strany správního orgánu zákon o právu shromažďovacím s „tradičním“ správním řízením v podstatě nepočítá, což je dáno již tím, že shromáždění nepodléhá povolení. Pokud do tří pracovních dnů od oznámení shromáždění není shromáždění zakázáno, správní řízení se vůbec nekoná. Pakliže správní orgán shledá důvody k zákazu shromáždění, může shromáždění zakázat i bez dalšího projednání věci se svolavatelem (byť v některých případech se komunikace se svolavatelem bude jevit jako žádoucí – viz § 8 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím). Proti rozhodnutí o zákazu shromáždění není ani přípustné odvolání. Skutečnou ochranu práv účastníků shromáždění (prostřednictvím jeho svolavatele) tak zákon o právu shromažďovacím vkládá do rukou správních soudů. Nelze tedy dovozovat, že by obsahoval speciální právní úpravu zajišťující účastenství svolavatele v jiných správních řízeních. Konečkonců to by v rozporu s koncepcí zákona o právu shromažďovacím v konečném důsledku vedlo k tomu, že by svolavatel nemohl proti rozhodnutí o uzavírce podat ihned správní žalobu, nýbrž by nejdříve musel podat odvolání, které nemá odkladný účinek. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že svolavatel oznámeného shromáždění není účastníkem řízení o povolení uzavírky, byť takovým rozhodnutím může dojít k zásahu do jeho základních práv.

76. Ustanovení § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích tudíž představuje taxativní výčet účastníků řízení, v důsledku čehož může nastat situace, že správním rozhodnutím o uzavírce bude zasaženo do práv osoby, která nebyla účastníkem správního řízení.

77. V obecné rovině lze tuto situaci označit za nežádoucí. Dle názoru Ústavního soudu však nejde o situaci bez dalšího protiústavní, neboť z ústavního pořádku (a konkrétně pak z článků uvedených v bodu 68 tohoto nálezu) právo na účastenství ve správním řízení nevyplývá. Z ústavního pořádku oproti tomu plyne mimo jiné právo každého na veřejné projednání věci nezávislým a nestranným soudem bez zbytečných průtahů, v jeho přítomnosti a při zachování principu rovnosti účastníků (čl. 38 odst. 2 a čl. 37 odst. 3 Listiny), právo na soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy, kterým je rozhodováno o základních právech (čl. 36 odst. 2 Listiny) nebo občanských právech a závazcích (čl. 6 odst. 1 Úmluvy) a právo na účinný prostředek nápravy (čl. 13 Úmluvy). Tato práva však nejsou

závěrem, že správním rozhodnutím může být zasaženo do práv osoby, která nebyla účastníkem správního řízení, dotčena.

78. Ústavní soud obdobnou otázku řešil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.), kterým byla zrušena část pátá občanského soudního řádu. Tehdejší § 250 odst. 2 občanského soudního řádu podmiňoval aktivní legitimaci k podání správní žaloby předchozím účastenstvím ve správním řízení, což v některých případech mohlo vést k situaci, kdy z práva na přístup k soudu byly vyloučeny subjekty, o jejichž právech či povinnostech bylo jednáno, případně mohly být ve svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy dotčeny. Takový stav byl dle názoru Ústavního soudu v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny i s požadavky plynoucími z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť nebyl splněn požadavek, že každý, o jehož občanská práva nebo závazky jde, musí mít zaručeno právo na přístup k soudu.

79. Ústavní soud také konstatoval, že nastalou situaci by bylo možné řešit dvěma způsoby. První v úvahu připadající cestou by byla změna těch ustanovení předpisů správního práva, jež osoby, které mohou být ve svých právech dotčeny správním rozhodnutím, z účastenství na správním řízení vylučují. Jak Ústavní soud dodal, takový způsob řešení by byl efektivní, a tedy i žádoucí, neboť možnost hájit svá práva by měla být poskytnuta všem dotčeným osobám již ve správním řízení samotném. Ústavní soud však zároveň připustil, že by naznačený problém mohl být řešen derogací části věty první ustanovení § 250 odst. 2 občanského soudního řádu vyjádřené slovy „jako účastník správního řízení“ – tedy zrušením podmínky účastenství ve správním řízení pro podání správní žaloby.

80. Současná právní úprava podání správní žaloby účastenstvím ve správním řízení nepodmiňuje (viz § 65 odst. 1 či § 82 odst. 1 soudního řádu správního, v praxi pak rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 157/2013-33 ze dne 18. 4. 2014; srov. i rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 6 A 82/2016-104 ze dne 16. 3. 2017, v němž byla žaloba osoby, která nebyla účastníkem správního řízení, posouzena a projednána jako žaloba proti nezákonnému zásahu). Druhé z výše uvedených řešení, jež byla nastíněna Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/99, tedy bylo naplněno, a ochrany ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 2 Listiny se tak může domáhat každý i tehdy, rozhodl-li se zákonodárce (např. z důvodu rychlosti či hospodárnosti) okruh účastníků daného správního řízení oproti § 27 správního řádu omezit. Prostřednictvím správního soudnictví je pak poskytnuta i možnost nápravy ve smyslu čl. 13 Úmluvy (viz k tomu blíže bod 64 tohoto nálezu).

VII./D Povaha uzavírky pozemní komunikace

81. Dle návrhovatелů § 24 zákona o pozemních komunikacích volí nevhodnou formu rozhodnutí oproti vhodnějšímu opatření obecné povahy, které by dle jejich názoru mělo být v řízení o uzavírce vydáváno. Uvádějí, že z hlediska předmětu se fakticky jedná o opatření obecné povahy.

82. K povaze uzavírky Ústavní soud konstatuje, že samotný fakt, že určitému aktu zákonodárce přiznává povahu rozhodnutí, byt by se jako vhodnější jevila forma opatření obecné povahy, nemůže být bez dalšího protiústavní (koneckonců institut opatření obecné povahy je v českém právním řádu výslovně zakotven relativně krátkou dobu).

83. Ústavní soud se v minulosti institutem opatření obecné povahy podrobně zabýval, přičemž se přiklonil k jeho materiálnímu chápání [nále z sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409)]. Zároveň opakovaně konstatoval porušení základních práv stěžovatelů za situace, kdy správní soudy nepřezkoumaly jako opatření obecné povahy akt, který zasahoval do práv stěžovatelů a který materiální znaky opatření obecné povahy splňoval [např. nále z sp. zn. IV. ÚS 2087/07 ze dne 29. 3. 2010 (N 67/56 SbNU 757)]. Jednalo se nicméně o případy, kdy povaha vydávaného aktu ze zákona jednoznačně nevyplývala a kdy by v případě, že by akt opatřením obecné povahy nebyl, byla značně snížena možnost soudní ochrany osob, do jejichž práv daný akt zasáhl. Tak tomu v případě § 24 zákona o pozemních komunikacích není. Napadené ustanovení totiž přiznává uzavírce výslovně formu rozhodnutí (srov. zejména odstavce 4 a 5) a upravuje i postup pro jeho vydávání včetně okruhu účastníků řízení (odstavec 2) a speciální úpravy pro opravné prostředky (odstavec 4). Za těchto okolností a s přihlédnutím k argumentaci uvedené v části VII./C tohoto nálezu není soudní přezkum uzavírky nijak limitován a nejsou dány ani jiné důvody, které by mohly Ústavní soud vést k závěru, že rozhodnutí o uzavírce je z ústavněprávního hlediska nutno považovat za opatření obecné povahy. Lze ostatně vyjádřit pochybnost, zda by vůbec institut opatření obecné povahy byl (s ohledem na postup jeho schvalování) pro uzavírku komunikace vhodný vzhledem k potřebě reagovat uzavírkou na často náhlé a nepředvídatelné situace.

VIII. Závěr

84. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud podaný návrh zčásti zamítl podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu a zčásti odmítl podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.



Č. 111

**K návrhu na zrušení § 160 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb.,
o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)**

I. Úprava přikázání incidenčního sporu jinému soudci insolvenčního soudu podle § 160 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění do 30. 6. 2017, sloužící jako výjimka ze zákonného pravidla jednotnosti insolvenčního řízení před jedním soudem a soudcem, nevylučuje plně obecná pravidla přidělování věcí podle rozvrhu práce. K přikázání incidenčního sporu tedy může dojít pouze podle pravidel rozvrhu práce.

II. Rozvrh práce musí stanovit jasná a konkrétní pravidla pro užití § 160 odst. 2 insolvenčního zákona s ohledem na rozhodovací poměry toho kterého insolvenčního soudu. Možnost přikázání incidenčního sporu jinému soudci slouží především pro případy tzv. zastavení nápadu incidenčních sporů soudci, který řeší insolvenční věc, z níž tyto spory vzešly. Přikázání již přiděleného incidenčního sporu jinému soudci (přerozdělení věci) je možné výjimečně, v případech svou závažností srovnatelných s nahrazením soudce podle obecných pravidel zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

III. Soud navrhuující zrušení zákona podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky je povinen předložit adekvátní argumentaci, že napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) je v rozporu s ústavním pořádkem. Musí též osvědčit, že užití napadeného ustanovení je při řešení věci nevyhnutelné a jen jeho zrušení bude mít za následek dosažení žádoucího ústavně konformního výsledku. Posouzení nevyhnutelnosti aplikace napadeného ustanovení zákona však náleží především obecnému soudu, jenž vede výchozí řízení, neboť je obvykle založeno na otázkách podústavního práva. Závěr o tom, že užití napadeného ustanovení není pro navrhuující obecný soud nezbytné, tak může Ústavní soud učinit především tehdy, pokud by závěr obecného soudu byl zjevně neudržitelný.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z místopředsdkyně soudu Milady Tomkové a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Tomáše Lichovníka, Jana Musíla, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka ze dne 27. června 2017 sp. zn. Pl. ÚS 22/16 ve věci

návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení § 160 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení (nález byl vyhlášen pod č. 268/2017 Sb.).

Výrok

Návrh na zrušení § 160 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017, se zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Nejvyšší správní soud (dále též „navrhovatel“) navrhl podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zrušení § 160 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

2. Navrhovatel uvedl, že vede řízení o kárném návrhu předsedkyně Krajského soudu v Ostravě proti soudci tohoto soudu A. V. Podle kárného návrhu se tento soudce měl dopustit kárného provinění spočívajícího v neodůvodněné nečinnosti celkem v 54 věcech, z toho 40 věcech oddělení 22 ICm incidenčních sporů. Tyto incidenční spory byly soudci přiděleny k vyřízení opatřením předsedkyně soudu ze dne 27. 1. 2015 na základě § 160 odst. 2 insolvenčního zákona. Soudce v 37 z těchto věcí nečinil žádné úkony od doby jejich přidělení nejméně do provedení prověrky dne 12. 11. 2015. Kárně obviněný k návrhu sdělil, že věci incidenčních sporů mu byly přiděleny mimo rozvrh práce, bez projednání se soudcovskou radou a bez předem daných pravidel. V těchto věcech se tak necítí být zákonným soudcem, o čemž předsedkyni soudu informoval s tím, že vyčkává na rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 11/15. Obviněný se nikdy dříve insolvenční agendě nevěnoval, přednostně tedy projednával věci řádně přidělené a s novou agendou se seznamoval (postupuje se podle jiných předpisů a využívá se jiného počítačového programu). Kárná navrhovatelka v lednu 2015 obdobným způsobem postupovala vůči dalším soudcům, kteří se insolvenční agendě nikdy nevěnovali, a všem jsou nyní vytýkány průtahy.

3. Nejvyšší správní soud při předběžném projednání věci dospěl k závěru, že pro posouzení skutku vytýkaného v kárném návrhu je třeba se zabývat tím, zda byly věci insolvenční agendy kárně obviněnému přiděleny řádně, nebo zda mohl důvodně namítat, že není zákonným soudcem. Toto

posouzení má význam z hlediska kvalifikace takového jednání, rozhodování o vině kárně obviněného a rozhodování o případném kárném opatření, které by odpovídalo jednání obviněného. Za takového stavu navrhopatel musí při řešení věci užít i § 160 odst. 2 insolvenčního zákona. Dále navrhopatel dospěl k závěru, že toto ustanovení nelze ve věci kárně obviněného vyložit způsobem souladným s ústavním pořádkem. Podle jeho názoru je tato úprava v rozporu s právem na zákonného soudce [čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“)], právem na nezávislý a nestranný soud (čl. 36 odst. 1 Listiny), nezávislostí soudní moci a soudců (čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy). Vedly jej k tomu tyto úvahy:

4. Součástí objektivních ústavních záruk a součástí práva účastníků řízení na nezávislý a nestranný soud je nejen externí nezávislost soudce na moci výkonné a jiných subjektech mimo soudcovský stav, ale také nezávislost na soudních funkcionářích a jiných subjektech uvnitř soudcovského stavu. Soudci nesmějí být vystaveni tlaku ze strany svých kolegů nebo osob vykonávajících státní správu soudů (zejména soudních funkcionářů). Vůči těmto tlakům musí také existovat dostatečné záruky. Tato východiska plynou z judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva.

5. Přidělování věcí má v každém jednotlivém případě probíhat na základě jednoznačných pravidel. Rovněž musí být dány jasné záruky, jejichž účelem je zajistit objektivitu a transparentnost a především předejít jakékoli možnosti svévole ve vztahu k přidělování konkrétních případů soudcům. Algoritmus pro přidělování věcí by měl být transparentní, předvídatelný, zpětně verifikovatelný a odolný proti zneužití ze strany účastníků řízení i ze strany předsedy a místopředsedy soudu. Soudní funkcionáři nemohou mít v rukou možnost vybírat, který soudce bude konkrétní věc rozhodovat. Prostor pro uvážení při přidělování věcí či jejich následném přerozdělování by mohl být zneužit mj. jako prostředek nátlaku na řadové soudce. Nepřijatelná je tedy neomezená diskrece předsedy soudu při přerozdělování věcí.

6. Napadené ustanovení žádné záruky proti zneužití uvážení předsedy soudu při přidělování incidenčních sporů neposkytuje. K odebrání věci původnímu soudci určenému platným rozvrhem práce a jejímu přidělení kterémukoli jinému soudci daného soudu může dojít v libovolném počtu incidenčních sporů opatřením předsedy soudu, které může být přijato mimo rozvrh práce, a tudíž i bez projednání se soudcovskou radou a bez jeho zpřístupnění veřejnosti. Napadené ustanovení je tedy konstruováno zcela nevhodně, nesplňuje požadavky na jasnost, transparentnost a předvídatelnost vyžadované v takových případech Evropským soudem pro lidská práva i Ústavním soudem. Nestanoví žádná kritéria omezující uvážení předsedy soudu a neurčuje ani přesné podmínky, za jakých může ke změně zákonného soudce dojít.

7. Podle navrhovatele není napadené ustanovení plně vhodné k dosažení sledovaného cíle – urychlení insolvenčního řízení. Může totiž původně určeného zákonného soudce vybízet k tomu, aby v incidenčních sporech nečinil žádné úkony s tím, že následně budou předmětné spisy přikázány jiným soudcům. K urychlenému vyřízení také nepřispěje, je-li velké množství incidenčních sporů jednorázově přikázáno soudci, který se danou agendou dosud nezabýval. Tento problém je zřejmý i v projednávané věci – podle stanoviska soudcovské rady Krajského soudu v Ostravě se jeví jako „velmi problematické, že tyto spisy mohou u jiných (insolvenčních) soudců ‚ležet‘ bez úkonu téměř jeden rok, neboť podle zavedené praxe krajského soudu vědí, že spisy budou přerozděleny jiným soudcům, avšak pro konkrétního soudce (V.) jde o novou agendu přidělenou nikoli podle rozvrhu práce, ale opatřením předsedkyně soudu, ale v tomto případě je konstatován v měsíci listopadu 2015 průtah“.

8. Zneužitelnost napadeného ustanovení je zřejmá i z toho, že předsedkyně krajského soudu předložila kárnému senátu originály spisů, v nichž jsou průtahy vytýkány. Jde přitom o spisy dosud nerozhodnutých věcí, v nichž kárně obviněný již úkony činí. Za takového stavu je obvyklé, aby byly předkládány toliko kopie. Možnost vyvíjet nátlak ze strany soudních funkcionářů na řadové soudce pak do značné míry potvrzuje i kárná navrhovatelka, která ve svém podání na č. l. 34–35 kárného spisu naznačila, že na základě napadeného ustanovení přikázala incidenční spory také čtyřem soudcům, kteří jsou dle jejího mínění problémoví a mají podprůměrnou výkonnost. Výslovně uvedla, že „situace byla v zásadě podobná u všech čtyř výše jmenovaných soudců, proto jsem ke konci roku 2015 byla nucena situaci s definitivní platností vyřešit. A. a O. uznali, že jejich další působení v justici není možné, rozhodli se rezignovat na funkci soudce a odejít do starobního důchodu. S. odmítla odejít do starobního důchodu, proto na ni bude podán kárný návrh v nejbližších dnech, kárné řízení vůči V. probíhá“. Kárný návrh vůči soudkyni S. byl následně podán, navrhovatel řízení o něm přerušil do rozhodnutí Ústavního soudu v nynější věci.

9. Prostřednictvím § 160 odst. 2 insolvenčního zákona tedy může být ze strany vedení soudu vyvíjen nátlak na řadové soudce, nelze vyloučit ani to, že může být tohoto ustanovení zneužito pro ovlivňování konkrétních insolvenčních řízení. Napadené ustanovení přitom neskýtá žádné záruky, že předseda soudu bude postupovat ústavně souladným způsobem. Ústavně konformní výklad tak nepřichází do úvahy. Ve věci kárně obviněného došlo k přerozdělení řady dříve napadlých věcí mezi konkrétní soudce. To navrhovatel považuje za souladné s § 160 odst. 2 insolvenčního zákona, avšak zároveň rozporné s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky.

II. Průběh řízení před Ústavním soudem

10. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve svém vyjádření uvedla, že insolvenční zákon byl v Poslanecké sněmovně projednán jako vládní návrh zákona (tisk č. 1120) a byl schválen ve znění komplexního pozměňovacího návrhu a dalších pozměňovacích návrhů. Znění ustanovení § 160 odst. 2 tohoto zákona od roku 2006 nebylo novelizováno. S návrhem zákona vyslovily souhlas obě komory Parlamentu, zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl též řádně vyhlášen.

11. Senát Parlamentu České republiky ve svém vyjádření uvedl, že schválil návrh insolvenčního zákona ve znění postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou na své 10. schůzi usnesením č. 416 ze dne 30. 3. 2006. Pro jeho schválení hlasovalo z 54 přítomných senátorů 49 a nikdo nebyl proti. Přímou k obsahu napadeného ustanovení nebyla žádná diskuse. Návrh zákona byl tedy schválen ústavně předepsaným způsobem.

12. Vláda ve svém vyjádření uvedla, že je sporné, zda bude napadené ustanovení použito v kárném řízení vedeném u navrhovatele. Pochybnosti o tom, zda je kárně obviněný zákonným soudcem v přidělených věcech incidenčních sporů, nemohou ospravedlnit jeho neodůvodněnou procesní nečinnost ve věci. Soudce se s přidělenou věcí vždy musí procesně vypořádat tak, aby ve věci nevznikaly průtahy, v žádném případě nemůže být odezvou prostá nečinnost, např. s *ex post* vyjádřenou protinámitkou, že v této věci není zákonným soudcem. Napadené ustanovení ve věci již bylo aplikováno, a to ze strany předsedkyně soudu. Nemá být aplikováno ze strany soudu rozhodujícího v kárném řízení. Hodnocení neodůvodněné procesní nečinnosti jakožto kárného deliktu proto nezávisí na posouzení ústavnosti § 160 odst. 2 insolvenčního zákona. Podle názoru vlády jde o návrh podaný zjevně neoprávněným navrhovatelem.

13. K samotnému napadenému ustanovení vláda uvedla, že insolvenční zákon vychází ze zásady jednotnosti insolvenčního řízení před jediným soudem, která sleduje zájem na hospodárnosti a rychlosti tohoto řízení. Z tohoto obecného pravidla zákon předpokládá výjimku právě v ustanovení § 160 odst. 2 z důvodu zajištění rychlosti. Jeho smyslem je v odůvodněných a výjimečných případech předejít průtahům v insolvenčním řízení a zajistit rychlou a účinnou ochranu práv jeho účastníkům. Podle vlády není napadené ustanovení v rozporu s judikaturou Ústavního soudu k otázce práva na zákonného soudce, neboť umožňuje užití pravidel předem stanovených v rozvrhu práce. Předsedovi soudu nenáleží pravomoc vybírat konkrétního soudce, který rozhodne konkrétní incidenční spor. Je tedy možný ústavně konformní výklad napadeného ustanovení.

14. Možnost přikázat incidenční spor jinému soudci za předem daných pravidel slouží k vyvážení práva na zákonného soudce s požadavkem na rychlé a efektivní vyřízení věci. Již z předchozí judikatury Ústavního

soudu plyne implicitní závěr, že jde o ustanovení souladné s ústavním pořádkem. Pravomoc soudního funkcionáře přidělit konkrétní věc jinému soudci než tomu, komu byla původně svěřena, není podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva ani v rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Úmluva“), pokud je tento postup založen na dostatečně jasných, transparentních a předvídatelných pravidlech, aby se zamezilo svévoli či zdání svévole ze strany příslušného soudního funkcionáře. Vláda proto navrhla, aby Ústavní soud návrh odmítl z důvodu chybějící aktivní procesní legitimize navrhovatele, případně aby jej zamítl jako nedůvodný.

15. Nejvyšší správní soud v replice odmítl pochybnosti vlády o tom, zda může být § 160 odst. 2 insolvenčního zákona v kárném řízení použit. Není žádný důvod, proč by kárný soud nemohl při rozhodování o vině či při rozhodování o uložení kárného opatření přihlídnout k tomu, zda byly incidenční spory přiděleny kárně obviněnému na základě protiústavního ustanovení. V kárném řízení má být řádně posouzeno, zda je vytýkaná nečinnost skutečně nedůvodná a zda existují přitěžující či polehčující okolnosti.

16. Veřejná ochránkyně práv sdělila, že nevyužije svého práva vstoupit do řízení.

Obsah předložených spisů

17. Ústavní soud z předloženého spisu navrhovatele sp. zn. 13 Kss 1/2016 a k němu připojené spisové dokumentace ověřil, že okolnosti této věci odpovídají jejich popisu uvedenému v návrhu.

III. Procesní předpoklady projednání návrhu

18. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy platí, že soud předloží věc Ústavnímu soudu, pokud dojde k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použit, je v rozporu s ústavním pořádkem.

19. V daném případě se jedná o případ tzv. konkrétní (incidenční), a nikoliv abstraktní kontroly norem. Obecný soud je oprávněn podat návrh tehdy, navrhuje-li zrušení zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední, případně je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace, a nikoli jen hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 ze dne 23. 10. 2000 (U 39/20 SbNU 353)]. Z účelu a smyslu konkrétní kontroly ústavnosti právních norem plyne, že zákon (resp. jeho ustanovení), jehož má být při řešení věci použito, je pouze ten, jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího, tj. ústavně konformního výsledku; nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný [bod 26 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/06 ze dne 6. 3. 2007 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.)].

20. Je přitom na navrhovatelí, aby jednak snesl adekvátní argumentaci, že napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) je v rozporu s ústavním pořádkem, ale zároveň poukázal a prokázal, že užití napadeného ustanovení je nevyhnutelné a jen jeho zrušení bude mít za následek dosažení žádoucího ústavně konformního výsledku [bod 19 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.)]. Posouzení nevyhnutelnosti aplikace napadeného ustanovení však z povahy věci náleží především obecnému soudu, jenž vede výchozí řízení. Jde totiž obvykle o otázky podústavního práva, k jejichž hodnocení se Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti, nikoliv běžné zákonnosti, setrvale staví zdrženlivě [náleze sp. zn. Pl. ÚS 85/06 ze dne 25. 9. 2007 (N 148/46 SbNU 471)]. Závěr o tom, že užití napadeného ustanovení není pro předkládající soud nezbytné, tak může Ústavní soud učinit především tehdy, pokud by závěr navrhovatele byl zjevně neudržitelný [obdobně v konkrétní kontrole norem postupují i jiné ústavní soudy, srov. již BVerfGE 2, 181 (německý Spolkový ústavní soud) či VfSlg 2713/1954 (rakouský Ústavní soudní dvůr)].

21. Navrhovatel v projednávané věci vystupuje jako kárný soud podle § 3 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb. Kárnou odpovědnost soudců vymezují § 86 až 90 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o soudech“). Kárným proviněním soudce je podle § 87 tohoto zákona zaviněné porušení povinností soudce, jakož i zaviněné chování nebo jednání, jímž soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů.

22. Kárná odpovědnost i zásady pro ukládání kárných opatření jsou zjevně konstruovány jinak, než je tomu např. v trestním zákoníku nebo v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Zákonodárce tím ponechal kárnému soudu poměrně širokou míru úvahy při hodnocení toho, co je kárným proviněním, a stejně tak mu ponechal prostor i pro úvahu, podle jakých hledisek ukládat kárná opatření. Jediným vodítkem tak je pokyn v § 88 odst. 1 zákona o soudech, aby kárná opatření byla ukládána podle závažnosti kárného provinění (srov. oproti tomu např. § 37 až 39, 41 a 42 trestního zákoníku).

23. Ústavní soud setrvale uvádí, že mu nepřísluší vstupovat do hodnocení konkrétních skutečností významných pro výši trestu v konkrétním případě provedeného obecným soudem, není-li toto hodnocení v rozporu s požadavky ústavnosti. To připadá v úvahu toliko v případech extrémního vybočení z kritérií pro tyto účely zákonem stanovených [např. usnesení sp. zn. II. ÚS 243/03 ze dne 15. 4. 2004 (U 17/33 SbNU 395), sp. zn. IV. ÚS 286/99 ze dne 24. 3. 2000, sp. zn. I. ÚS 91/08 ze dne 21. 2. 2008 (v SbNU

nepublikována, dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Totéž Ústavní soud konstatoval i ve vztahu ke kárnému řízení [usnesení sp. zn. IV. ÚS 2413/15 ze dne 8. 12. 2015 (v SbNU nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>)]. Na rozdíl od trestní úpravy zákonodárce blíže nevymezil polehčující a přitěžující okolnosti významné pro ukládání kárných opatření, a to ani demonstrativním výčtem. Posouzení okolností významných pro hodnocení kárně vytýkaného skutku a pro ukládání kárného opatření tedy závisí na úvaze kárného soudu ve větší míře, než je tomu u soudů trestních. Přistupuje-li Ústavní soud zdrženlivě k hodnocení ze strany trestních soudů, jinak tomu nemůže být ani v projednávané (kárné) věci.

24. Odmítnutí nynějšího návrhu jako návrhu podaného zjevně neoprávněným navrhovatelem by znamenalo, že kárný soud – podle názoru Ústavního soudu – nemůže zohlednit ústavnost postupu kárné žalobkyně podle napadeného ustanovení při hodnocení viny kárně obviněného či při hodnocení závažnosti jeho jednání. Takový závěr však v projednávané věci nelze učinit: důvody, pro něž chce navrhovatel napadené ustanovení použít, zjevně neudržitelné nejsou. Naopak plně odpovídají široké míře úvahy, kterou dal zákonodárce kárnému soudu k dispozici podle § 87 a 88 zákona o soudech. Sama vláda ostatně zpochybnila význam § 160 odst. 2 insolvenčního zákona pro hodnocení viny kárně obviněného, nikoliv již pro hodnocení závažnosti jeho jednání (str. 2 vyjádření vlády). Není důvod, proč by Ústavní soud měl při vědomí svého ústavně vymezeného postavení a potřeby zachovávat požadavek sebeomezení ústavního soudnictví předčasně vstoupovat do tohoto širokého prostoru pro uplatnění pravomoci kárného soudu, který mu poskytl zákonodárce. Nadto by takový vstup ani nemohl vést ke svému účelu – ovlivnění rozhodování kárného soudu. Kárný soud by totiž nebyl vázán právním názorem Ústavního soudu vysloveným v usnesení odmítajícím návrh pro zjevnou neoprávněnost navrhovatele [srov. výklad k závažnosti jednotlivých forem rozhodnutí Ústavního soudu provedený v nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465)].

25. Závěrem lze odkázat i na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 20/94 ze dne 28. 3. 1995 (N 18/3 SbNU 109; 72/1995 Sb.) a sp. zn. I. ÚS 30/94 ze dne 6. 6. 1995 (N 26/3 SbNU 189), v nichž Ústavní soud přistoupil k vydání kasačního rozhodnutí. Důvody kasace se vztahovaly k netrestním předpisům, které však byly významné pro úvahy o vině a trestu podle ústavně souladných ustanovení trestního zákona.

26. Podle přesvědčení navrhovatele je třeba ústavnost napadeného ustanovení (a s ním souvisejícího postupu předsedkyně Krajského soudu v Ostravě) zohlednit při rozhodování o vině kárně obviněného či alespoň při rozhodování o uložení přiměřeného kárného opatření. Toto přesvědčení založené na výkladu podústavního práva není zjevně neudržitelné. Je tedy splněn požadavek čl. 95 odst. 2 Ústavy, aby napadené ustanovení

zákona bylo při řešení věci použito (a jeho odstranění může vést k jinému výsledku řízení probíhajícího před navrhovatelem).

27. Protože Ústavní soud neměl žádné pochybnosti ani ohledně splnění dalších podmínek řízení, přistoupil k věcnému projednání návrhu. Podle § 44 věty první zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, upustil od ústního jednání, neboť nebylo lze od tohoto jednání očekávat další objasnění věci.

IV. Vlastní posouzení

28. Napadené ustanovení § 160 odst. 2 insolvenčního zákona stanoví: „Jestliže by projednání a rozhodnutí incidenčního sporu v rámci insolvenčního řízení mohlo vést k průtahům v insolvenčním řízení, přikáže předseda insolvenčního soudu takový spor jinému soudci insolvenčního soudu.“

29. Ústavní soud se podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zabýval tím, zda bylo napadené ustanovení přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Vzhledem k vyjádřením obou komor Parlamentu, dostupným popisům legislativní procedury přijímání příslušného zákona i s ohledem na to, že legislativní procedura není ani navrhovatelem zpochybňována, nelze než uzavřít, že podmínka ústavní konformity legislativního procesu byla splněna.

Právo na zákonného soudce

30. Právo na zákonného soudce je významnou systémovou pojistkou pro zajištění nezávislosti soudů a soudců, jak to vyžadují čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy České republiky. Toto právo je ústavně zaručeno v čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož „nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon“. Podstatou této záruky je, že podávání návrhů soudům a přidělování případů soudcům se odehrává podle předem stanovených pravidel, čímž má být minimalizována možnost jejich ovlivňování, korupce, svévole a jiné nežádoucí vlivy. Toto právo však není vyčerpáno toliko zákonným určením věcné, funkční a místní příslušnosti soudu ani pouhým zákonným vymezením hledisek rozdělení soudní agendy mezi senáty a samosoudce, jakož i stanovením počtu soudců (přisedících) v senátech, jak požaduje čl. 94 Ústavy České republiky. Není vyčerpáno ani požadavkem dalším, a to vyloučením soudců z projednávání a rozhodování věci z důvodu jejich podjatosti. Toto právo totiž představuje zcela neopominutelnou podmínku řádného výkonu té části státní moci, která soudům byla ústavně svěřena. Zásada zákonného soudce tak na jedné straně dotváří a upevňuje soudcovskou nezávislost, na straně druhé představuje pro každého účastníka řízení záruku, že k rozhodnutí jeho věci jsou povolávány soudy a soudci podle

předem daných zásad (procesních pravidel) tak, aby byla zachována zásada pevného přidělování soudní agendy a aby byl vyloučen – pro různé důvody a rozličné účely – výběr soudů a soudců *ad hoc* [srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 2766/14 ze dne 1. 12. 2015 (N 202/79 SbNU 281), sp. zn. III. ÚS 293/98 ze dne 21. 1. 1999 (N 11/13 SbNU 71) anebo sp. zn. III. ÚS 232/95 ze dne 22. 2. 1996 (N 15/5 SbNU 101)].

31. Pravidla pro určení zákonného soudce obecně upravuje zákon o soudech. Podle § 41 odst. 1 tohoto zákona se rozdělení jednotlivých věcí, které mají být u soudu projednány a rozhodnuty, řídí rozvrhem práce. Jakkoliv rozvrh práce není aktem s právní silou zákona, je přípustné jej použít k provedení zákonných pravidel při přidělování věcí v rámci jednotlivého soudu [bod 26 nálezu sp. zn. I. ÚS 2769/15 ze dne 15. 6. 2016 (N 115/81 SbNU 795)]. Mezi požadavky, jež vyplývají pro rozvrh práce z čl. 38 odst. 1 Listiny, patří předvídatelnost a transparentnost obsazení soudu pro účastníky řízení a také pro veřejnost. Pravidla rozvrhu práce pro určení soudců musí být předem daná, jednoznačná a měla by brát v úvahu všechny možné eventuality [nálezy sp. zn. IV. ÚS 2053/12 ze dne 1. 11. 2012 (N 183/67 SbNU 219)]. Přidělování soudní agendy a určení složení senátů na základě pravidel obsazených v rozvrhu práce jsou tedy dílčí součástí práva na zákonného soudce a osoba soudce musí být jista předem, než návrh na zahájení řízení dojde soudu [nálezy sp. zn. III. ÚS 200/98 ze dne 17. 12. 1998 (N 155/12 SbNU 423)].

32. Jiný soudce (jiný senát či senát v jiném složení) může věc projednat jen v případě, jestliže je absence soudců určených rozvrhem práce důvodná. Za takové důvody je třeba považovat zejména vyloučení soudce z důvodu podjatosti a jeho odůvodněnou nepřítomnost (v důsledku nemoci, dovolené, pracovní cesty apod.). Zastoupení soudců se stejně jako složení senátů musí řídit předem stanovenými pravidly určenými rozvrhem práce [nálezy sp. zn. III. ÚS 200/98 (viz výše); obdobně nálezy sp. zn. II. ÚS 2029/08 ze dne 28. 5. 2009 (N 125/53 SbNU 565), body 16 až 19]. Rozvrh práce musí stanovovat i pořadí zastupujících soudců [nálezy sp. zn. IV. ÚS 307/03 ze dne 27. 5. 2004 (N 76/33 SbNU 243)]. Ústavní záruka zákonného soudce se tedy vztahuje jak na způsob určení soudce, který bude ve věci rozhodovat, tak na stabilitu obsazení soudu, projevující se zákazem svévolné změny v jeho složení. Tomu na zákonné úrovni odpovídají přísné podmínky pro vyloučení soudce v jednotlivé věci a zákaz odnětí již přidělených věcí konkrétnímu soudci (senátu), byly-li přiděleny před účinností (změny) rozvrhu práce (§ 42 odst. 4 zákona o soudech).

33. S ohledem na mezinárodní závazky České republiky (čl. 1 odst. 2 Ústavy) je třeba při hodnocení konkrétních záruk zákonného soudce dodržet i požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který vyžaduje soud „zřízený zákonem“. Jednoznačnost pravidel

používaných v každém jednotlivém případě pro prvotní přidělení věci i pro jejich případné následné přerozdělení má zásadní význam pro vládu práva, záruky soudcovské nezávislosti a právní jistoty. Tato pravidla tedy mají zajistit objektivitu a transparentnost a musí vyloučit jakékoliv zdání svévole při rozdělování případů jednotlivým soudcům (§ 66 rozsudku ESLP ze dne 5. 10. 2010 ve věci *DMD GROUP, a. s., proti Slovensku*, č. stížnosti 19334/03). Příliš široká diskrece soudních funkcionářů při prvotním přidělování věci i následném přerozdělování věci je v rozporu s právem na nezávislý, nestranný soud, neboť se nejedná o soud (soudce) určený zákonem (ale funkcionářem soudní správy) a chráněný před existencí nevhodného nátlaku (srov. § 89 rozsudku ESLP ze dne 22. 12. 2009 č. 24810/06 ve věci *Parlov-Tkalčić proti Chorvatsku*).

34. Vnitrostátní právní řád proto musí poskytovat dostatečné procesní záruky proti zneužití diskrece ze strany předsedy soudu (srov. § 89 rozsudku *Parlov-Tkalčić proti Chorvatsku* č. 24810/06, § 66 až 70 rozsudku *DMD GROUP, a. s., proti Slovensku*). Pokud dostatečné procesní záruky vnitrostátní právo neposkytuje, jsou soudci zranitelní vůči vnějšímu tlaku ze strany předsedy soudu jako orgánu státní správy soudů (srov. § 86 rozsudku *Parlov-Tkalčić proti Chorvatsku*), což je neslučitelné s právem na nezávislý a nestranný soud ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

35. Součástí práva na nezávislý a nestranný soud chráněného čl. 6 odst. 1 Úmluvy je tudíž nejen nezávislost na moci výkonné a jiných subjektech stojících mimo soudcovský stav (tzv. externí nezávislost soudce), ale rovněž nezávislost na soudních funkcionářích a jiných subjektech uvnitř soudcovského stavu (tzv. interní nezávislost soudce). Prostor pro diskreci při prvotním přidělování věci nebo při následném přerozdělování totiž může být zneužit jako prostředek nátlaku na individuální soudce formou jejich přetěžování, přidělování pouze nezajímavých věcí či přidělování politicky citlivých věcí pouze vybraným („spolehlivým“) soudcům (§ 58 rozsudku ze dne 12. 1. 2016 ve věci *Miracle Europe Kft proti Maďarsku*, č. stížnosti 57774/13).

36. Přerozdělit již jednou přidělené věci tudíž nelze na základě neodůvodněného opatření soudního funkcionáře založeného na jeho neomezeném uvážení. Těž nelze přerozdělit věci konkrétně (jmenovitě) určené, ale pouze věci určené podle obecných a přezkoumatelných pravidel. Tato pravidla přitom musí být v základu stanovená zákonem a soudnímu funkcionáři mohou ponechat pouze minimální prostor pro vlastní uvážení při jejich aplikaci (§ 69 až 70 rozsudku *DMD GROUP, a. s., proti Slovensku*, § 58 a 62 až 63 rozsudku *Miracle Europe Kft proti Maďarsku*).

37. Lze tedy shrnout následující ústavní požadavky na rozvrh práce: musí obsahovat transparentní předem stanovená obecná pravidla pro určení konkrétního soudce nebo soudců v senátu, kteří ve věci budou

rozhodovat, pravidla pro jejich zastupování v případech jejich důvodné krátkodobé absence či podjatosti i pravidla pro přerozdělování věcí pro případ dlouhodobé absence soudce. Rozvrh práce nemůže prvotní přidělení věci či její přerozdělení přenechat na rozhodnutí soudního funkcionáře, neboť takové uspořádání ohrožuje nezávislost soudců a důvěru veřejnosti v soudní moc a zbavuje účastníky řízení účinné ochrany proti účelové manipulaci. Soudce, který byl povolán na základě takového rozhodnutí soudního funkcionáře, není zákonným soudcem ve smyslu čl. 38 odst. 1 Listiny a nesplňuje požadavky stanovené právem na nezávislý a nestranný soud ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy (srov. již citovaný nálezn sp. zn. I. ÚS 2769/15).

Ústavnost § 160 odst. 2 insolvenčního zákona

38. Ústavní soud v řízení o kontrole norem upřednostňuje ústavně konformní interpretaci před derogací. V situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavním pořádkem a druhá je s ním v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení. Tento postup vychází z principu dělby moci a s ním spojeného principu zdrženlivosti, tj. z principu, dle něhož, lze-li zajištění ústavnosti dosáhnout alternativními prostředky, Ústavní soud volí ten, jenž moc zákonodárnou omezuje v míře nejmenší [např. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 69/06 ze dne 29. 1. 2008 (N 22/48 SbNU 243; 269/2008 Sb.)], přičemž ústavně konformnímu výkladu může svědčit i výklad extenzivní [nálezn sp. zn. Pl. ÚS 33/10 ze dne 23. 4. 2013 (N 62/69 SbNU 177; 154/2013 Sb.)].

39. Možnost ústavně konformního výkladu § 160 odst. 2 insolvenčního zákona Ústavní soud již naznačil v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/15 ze dne 9. 2. 2016 (v SbNU nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), s ohledem na povahu tohoto rozhodnutí se jím však nemohl věcně zabývat. Tato možnost je ovšem dána v projednávané věci.

40. Z insolvenčního zákona plyne, že insolvenčním řízením se rozumí soudní řízení, jehož předmětem je dlužníkův úpadek nebo hrozící úpadek a způsob jeho řešení, a incidenčním sporem se rozumí spory vyvolané insolvenčním řízením, o kterých tak stanoví tento zákon, projednávané v rámci insolvenčního řízení [§ 2 písm. a) a d)]. Insolvenční řízení musí být vedeno tak, aby žádný z účastníků nebyl nespravedlivě poškozen nebo nedovoleně zvýhodněn a aby se dosáhlo rychlého, hospodárneho a co nejvyššího uspokojení věřitelů [§ 5 písm. a)]. Věcně příslušnými jsou v tomto řízení krajské soudy [§ 7a písm. b)] a jejich místní příslušnost se zásadně řídí obvodem obecného soudu dlužníka (§ 7b odst. 1).

41. Rozdělení věcí mezi jednotlivá soudní oddělení uvnitř konkrétního insolvenčního soudu pak stanoví rozvrh práce tohoto soudu. Na ten by se měla uplatnit obecná pravidla stanovená § 41 až 44 zákona o soudech,

leđaže by existovala zvláštní úprava pro rozdělování insolvenčních věcí. Obecnou úpravou je především přidělování podle specializace jednotlivých soudců a rovnoměrné zatěžování jednotlivých soudních oddělení (§ 42 odst. 2 zákona o soudech). Zvláštní úpravou je například uplatnění pravidla jednotnosti insolvenčního řízení před jediným soudem. Podle tohoto pravidla by incidenční spory měl projednat a rozhodnout tentýž soud (a soudce), který vede insolvenční řízení (§ 160 odst. 1 insolvenčního zákona).

42. Insolvenční zákon zde tedy zavádí přidělování věcí (incidenčních sporů) podle jejich souvislosti soudci, jemuž byla přidělena kmenová insolvenční věc. To je pravidlo, které by v obecné rovině bylo možné zavést rozvrhem práce. Zákonodárce se však v zájmu hospodárnosti a rychlosti řízení rozhodl neponechat zavedení takového pravidla na úvaze předsedy soudu, ale zavedl je sám (srov. důvodovou zprávu k tisku č. 1120, 4. volební období Poslanecké sněmovny). Uvedené pravidlo jednotnosti insolvenčního řízení nicméně obecná pravidla zákona o soudech platná pro rozvrh práce nenahrazuje, pouze doplňuje (určuje další pravidlo, které již nemůže být upraveno jinak v rozvrhu práce). Ve výsledku tedy mají být incidenční spory přiděleny tomu soudci, kterému byla dříve přidělena kmenová insolvenční věc. Tam musí být přidělena podle srozumitelných a jasných pravidel, jež byla předem dána a která splňují další požadavky zákona o soudech.

43. Napadený § 160 odst. 2 insolvenčního zákona podle svého znění i systematického zařazení slouží především jako výjimka ze zákonného pravidla jednotnosti insolvenčního řízení před jedním soudem a soudcem podle § 160 odst. 1 téhož zákona. Na jeho základě tedy může předseda za splnění zákonné podmínky (jestliže by projednání a rozhodnutí incidenčního sporu v rámci insolvenčního řízení mohlo vést k průtahům v insolvenčním řízení) přikázat incidenční spor soudci, který nevede kmenové řízení. Jinými slovy, incidenční spor může být přidělen bez věcné souvislosti s kmenovým řízením.

44. V obecné rovině lze přetížení soudce řešit zastavením přidělování dalších věcí do té doby, než dojde k nápravě. Nové věci pak budou přidělovány podle obecných pravidel rozvrhu práce do všech ostatních soudních oddělení. Toto řešení ovšem není předsedovi soudu k dispozici v případě přetíženého insolvenčního soudce, který například musí projednat a rozhodnout insolvenční věc s velkým množstvím incidenčních sporů. Prostá úprava rozvrhu práce totiž nemůže vyloučit uplatnění zákonného pravidla jednotnosti, podle něhož jsou přidělovány incidenční spory. Zastavení přidělování nových věcí tak dopadne na nové kmenové insolvenční věci, nikoliv na nové incidenční spory vztahující se k insolvenční věci již přidělené. Výjimečné přidělení incidenčního sporu jinému soudci je tedy při existenci § 160 odst. 1 insolvenčního zákona možné právě a jen na základě § 160 odst. 2 tohoto zákona.

45. Vyjasnění vzájemného vztahu jednotlivých ustanovení přidělování insolvenčních věcí však pro posouzení věci nestačí. Zásadní je způsob, jakým může přidělení („přikázání“) věci podle napadeného ustanovení proběhnout. Podle přesvědčení navrhovatele pro toto přidělení nejsou stanovena žádná pravidla, § 160 odst. 2 insolvenčního zákona tedy má sloužit jako ucelená zvláštní úprava vylučující celou úpravu přidělování věcí podle zákona o soudech. Pro tento závěr však není důvod.

46. Text napadeného ustanovení výslovně uplatnění zákona o soudech nevylučuje a jeho vyloučení nelze dovodit ani implicitně, systematickým či teleologickým výkladem. Stanoví-li napadené ustanovení, že předseda insolvenčního soudu přikáže spor jinému soudci insolvenčního soudu, nijak tím neurčuje, jak má být tento soudce vybrán. Samotné zákonné vyjádření je přitom neutrální, neobsahuje neurčitý právní pojem a nedává předsedovi soudu možnost pro uvážení při přidělování věci. Výběr soudce jednoduše neřeší. V tom případě nelze dospět k závěru, že předseda soudu může tohoto soudce vybrat libovolně. Výraz „jinému soudci“ totiž bez dalšího nelze chápat jako „jakémukoliv jinému soudci“.

47. Systematická souvislost zvláštní úpravy některých otázek přidělování věcí podle § 160 insolvenčního zákona a obecné úpravy v zákoně o soudech vede k závěru, že pravidla zákona o soudech se uplatní do té míry, do které je to při postupu podle § 160 insolvenčního zákona možné. Pravidlo jednotnosti (§ 160 odst. 1) slouží jako zvláštní pravidlo pro přidělování věcí, které se uplatní souběžně s obecnými pravidly přidělování podle zákona o soudech. Výjimka z pravidla jednotnosti (§ 160 odst. 2) pak vylučuje užití právě a jen tohoto zvláštního pravidla, nikoliv však užití pravidel obecných.

48. Dojde-li tedy k situaci, kdy by projednání a rozhodnutí incidenčního sporu v rámci insolvenčního řízení mohlo vést k průtahům v insolvenčním řízení (§ 160 odst. 2), neuplatní se zásada jednotnosti (§ 160 odst. 1) a předseda soudu incidenční věc přikáže jinému soudci. Toho určí podle obecných pravidel přidělování věcí, tedy podle rozvrhu práce (§ 41 až 44 zákona o soudech).

49. Pro posouzení věci je ovšem zásadní, že se napadené ustanovení může uplatnit dvěma způsoby: do budoucna pro nové incidenční spory, které doposud nebyly nikomu přiděleny (prvotní přidělení), či do minulosti pro incidenční spory již přidělené (přerozdělení). K naplnění hypotézy napadeného ustanovení totiž může dojít v obou případech.

50. Jak bylo již uvedeno, pro prvotní přidělení věci i její přerozdělení platí tentýž způsob: soudce, který má věc projednat a rozhodnout musí být určen podle pravidel rozvrhu práce. Problematické je nicméně určení podmínek, za nichž se má § 160 odst. 2 insolvenčního zákona uplatnit, tedy jinými slovy, kdy nastává situace, že by projednání a rozhodnutí

incidenčního sporu v rámci insolvenčního řízení mohlo vést k průtahům v insolvenčním řízení. Insolvenční zákon v § 160 odst. 2 jasná hlediska pro přidělování a přerozdělování věcí nestanoví, jeho obecné pravidlo „jestliže by projednání a rozhodnutí incidenčního sporu v rámci insolvenčního řízení mohlo vést k průtahům v insolvenčním řízení“ tak musí být pro poměry jednotlivého soudu provedeno v rozvrhu práce. Provedením je přitom třeba rozumět stanovení jasných a konkrétních pravidel s ohledem na rozhodovací poměry toho kterého soudu [srov. nález sp. zn. I. ÚS 2769/15 (viz výše)], nikoliv jen převzetí textu napadeného ustanovení do rozvrhu práce či jeho nahrazení pravidlem obdobně obecným [Ústavní soud již dříve odmítl zastupování soudců podle „pracovního vytížení“, srov. nález sp. zn. IV. ÚS 307/03 ze dne 27. 5. 2004 (N 76/33 SbNU 243)].

51. Naplnění těchto požadavků je v rukách předsedy insolvenčního soudu (v součinnosti se soudcovskou radou podle § 41 odst. 2 zákona o soudech), jehož osoba tak má pro uplatnění § 160 odst. 2 insolvenčního zákona zásadní roli: v rozvrhu práce vymezuje pravidla pro přidělování a přerozdělování incidenčních sporů (tedy pravidla pro zodpovězení otázek „kdy?“ a „jak?“) a rozhoduje o jejich uplatnění.

52. V tomto ohledu je nejasnost pravidla založeného na potenciální hrozbě průtahů nevhodná (nikoliv nutně protiústavní) pro prvotní přidělení věcí. Předseda soudu totiž podle svého uvážení rozhoduje o uplatnění výjimky ze zákonem stanoveného pravidla jednotnosti insolvenčního řízení (ovšem pouze o uplatnění, nikoliv již o způsobu přidělování věcí). Činí-li tak *pro futuro* pro dosud nepřidělené věci a za dodržení ostatních pravidel pro přidělování věcí (transparentnost, specializace, rovnoměrné zatížení), je tím naplněn hlavní účel záruk práva na zákonného soudce – ochrana účastníků řízení před výběrem soudců *ad hoc* a ochrana soudců před šikanou ze strany státního orgánu správy soudu. V takovém případě se vážnost hypotézy „jestliže by mohlo vést k průtahům“ nevhodně projeví pouze ve vztahu k pravidlu vyjádřenému v § 160 odst. 1 insolvenčního zákona, nikoliv ve vztahu k čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod či čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy. Samotné pravidlo jednotnosti insolvenčního řízení totiž součástí ústavních záruk není (a zákon č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, jej ostatně ani neznač).

53. Uplatnění pravidel pro prvotní přidělení tedy v zásadě není problematické – dojde při něm k zastavení přidělování nových incidenčních sporů konkrétnímu soudci a ty budou přiděleny dalším soudcům podle pravidel rozvrhu práce. V této souvislosti si lze představit například pravidlo dosažení určitého předem stanoveného nominálního počtu přidělených incidenčních sporů, počtu přidělených věcí ve vztahu k ostatním soudcům projednávacím insolvenční věci či pravidlo určité délky řízení.

54. Zásadní je ovšem vymezení předpokladů pro užití postupu podle napadeného ustanovení při přerozdělení věci. V takovém případě byl již zákonný soudce jednou řádně určen a k odnětí věci může dojít pouze ve výjimečných, zákonem jasně předvídaných případech. Z toho důvodu se ostatně i obecné zastupování soudců musí řídit předem stanovenými pravidly určenými rozvrhem práce. Nahrazování soudců, jimž je věc řádně přidělena, je možné jen při jejich odůvodněné nepřítomnosti [v důsledku nemoci, dovolené, pracovní cesty a podobně; srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 307/03 ze dne 27. 5. 2004 (N 76/33 SbNU 243), sp. zn. II. ÚS 2029/08 ze dne 28. 5. 2009 (N 125/53 SbNU 565) či sp. zn. I. ÚS 2769/15 (viz výše)].

55. Právě ústavní přijatelnost nahrazení soudce z důvodu jeho legitimní nepřítomnosti může posloužit jako vodítko při výkladu a uplatňování napadeného ustanovení. Z dosud uvedeného totiž plyne, že 1. použití § 160 odst. 2 insolvenčního zákona pro prvotní přidělení je z ústavního hlediska možné za podmínky, že je založeno na předem stanovených a předvídatelných pravidlech rozvrhu práce (srov. bod 52), a 2. samotné přerozdělení věci na základě zákonem předvídaného důvodu konkretizovaného v rozvrhu práce je podle obecné úpravy zákona o soudech možné (srov. bod 54).

56. Není tedy důvod, proč by přerozdělení již přidělené věci nemělo být možné podle § 160 odst. 2 insolvenčního zákona za obdobných podmínek, tedy bude-li v rozvrhu práce provedeno předem stanoveným a předvídatelným pravidlem. Toto pravidlo určí, za jakých podmínek (povahou a závažností odvodňajících důvodů pro nahrazování soudců při jejich nepřítomnosti) mohou být věci přetížnému soudci odňaty a jakým způsobem budou přikázány dalším soudcům. Potřeba přerozdělení totiž může vyvstat tam, kde zatížení insolvenčního soudce nebylo řešeno zastavením prvotního přidělování incidenčních sporů s účinky *pro futuro* (tzv. zastavení nápadu), ať již z důvodu opožděné reakce předsedy soudu, či na základě toho, že obtížnost, rozsah a počet přidělovaných incidenčních sporů nebude možné v době jejich prvotního přidělení odhadnout (samotný incidenční spor přitom může být složitější než samotná insolvenční věc, z níž vzešel).

57. S ohledem na právě uvedené důvody dospěl Ústavní soud k závěru, že zákonné pravidlo § 160 odst. 2 insolvenčního zákona není v rozporu se zákazem odnětí věci zákonnému soudci podle čl. 38 odst. 1 Listiny, a to jak pro případy prvotního přidělení, tak i přerozdělení již přidělených věcí.

58. Tento závěr však nedostačuje pro zamítnutí návrhu Nejvyššího správního soudu, neboť je třeba se zabývat též zárukami nezávislého soudce z hlediska jeho interní nezávislosti plynoucími z čl. 82 odst. 1 Ústavy České republiky, čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (blíže srov. výše citovaný nálezy sp. zn. I. ÚS 2769/15). Jejich podstatou je ochrana

nezávislosti soudců na soudních funkcionářích a jiných subjektech uvnitř soudcovského stavu – prostor pro diskreci při prvotním přidělování věcí nebo při následném přerozdělování může být zneužit jako prostředek nátlaku na jednotlivé soudce například formou jejich přetížení či přidělováním pouze nezajímavých věcí, případně přidělováním politicky citlivých věcí pouze určitým soudcům.

59. Pokud by předseda soudu upravil pravidla pro přidělování věcí způsobem, který by nesledoval účel napadeného ustanovení, ale účel jiný (předcházení si některých soudců, šikana soudců, ovlivnění rozhodování v konkrétních věcech), šlo by o porušení jak § 160 odst. 2 insolvenčního zákona, tak pravidla rovnoměrného zatížení soudců (§ 42 odst. 2 zákona o soudech) a případně i ústavního požadavku nezávislosti soudců podle čl. 82 odst. 1 Ústavy. Takové zlovolné jednání by bylo porušením povinností spojených s funkcí předsedy soudu, které může být kárným proviněním podle § 87 odst. 2 zákona o soudech a za něž hrozí až odvolání z funkce [§ 88 odst. 2 písm. d) zákona o soudech]. V souvislosti s přidělováním věcí podle § 160 odst. 2 insolvenčního zákona tedy existují záruky proti zneužití pravomoci předsedy soudu (obdobně § 89 rozsudku ve věci *Parlov-Tkalčić proti Chorvatsku*).

60. Z hlediska ochrany soudců před zneužitím § 160 odst. 2 insolvenčního zákona ze strany předsedy soudu tedy současná právní úprava obsahuje záruky, které Evropský soud pro lidská práva považuje za významné pro splnění požadavků čl. 6 odst. 1 Úmluvy: rozhodování o kárné odpovědnosti soudců je svěřeno soudu, předseda soudu je kárně odpovědný. Bez dalšího tedy nelze dojít k závěru, že současná záruky interní nezávislosti insolvenčních soudců jsou protiústavním způsobem nedostatečné.

V. Závěr

61. Ústavní soud dospěl k závěru, že § 160 odst. 2 insolvenčního zákona svým zněním, systematickou souvislostí a účelem slouží jako výjimka ze zásady jednotnosti insolvenčního řízení před jedním soudcem. Nevylučuje plně souběžné užití zákona o soudech. Zákon o soudech obsahuje obecnou úpravu pro přidělování věcí („podle předem daných pravidel“) a jejich případné přerozdělování („je-li soudce nedostupný“), insolvenční zákon stanoví některá zvláštní pravidla pro přidělování („incidenční spory jednomu soudci, ledaže hrozí průtahy“) a přerozdělování věcí („hrozí-li průtahy, lze odebrat a přidělit jinému soudci“).

62. K uplatnění § 160 odst. 2 insolvenčního zákona tedy může dojít pouze podle pravidel stanovených v rozvrhu práce a za splnění dalších požadavků § 41 až 44 zákona o soudech. Zároveň může být toto ustanovení použito jen k naplnění jeho zákonného účelu – odstranění nebezpečí průtahů v insolvenčním řízení. To platí jak pro prvotní přidělení věci, tak i pro

její výjimečně přerozdělení. Z úpravy insolvenčního zákona a zákona o soudech lze dovodit obecná zákonná pravidla a limity pro způsob, jakým mají být věci přidělovány a přerozdělovány, i obecné stanovení podmínek pro uplatnění napadeného ustanovení. Ty musí být pro poměry a potřeby jednotlivých insolvenčních soudů provedeny konkrétními pravidly stanovenými v rozvrhu práce.

63. Ústavní soud posuzoval napadené ustanovení za situace, kdy již byl přijat, ale dosud nenabyl účinnosti zákon č. 64/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Nové znění § 160 odst. 2 insolvenčního zákona podmiňuje možnost rozhodnutí incidenčního sporu jiným soudcem insolvenčního soudu skutečností, že tak stanoví rozvrh práce. Na tuto úpravu a její budoucí aplikaci lze vztáhnout argumentaci uvedenou v tomto nálezu, zejména v bodě 56.

64. Ústavní soud v souvislosti s právním názorem vyjádřeným v odůvodnění rozhodnutí v projednávané věci připomíná, že jím provedený ústavně konformní výklad napadeného ustanovení insolvenčního zákona nemá (srov. § 71 zákona o Ústavním soudu *a contrario*) bez dalšího dopad na následné hodnocení zákonnosti přikázání incidenční věci jinému soudci, při němž bylo napadené ustanovení aplikováno. Věci dosud přidělené jinému soudci podle § 160 odst. 2 insolvenčního zákona v rozporu s požadavky vyjádřenými v tomto nálezu tudíž přerozdělovány (opětovně odnímány a přidělovány) nebudou.

65. Z těchto důvodů Ústavní soud neshledal § 160 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), v rozporu s ústavním pořádkem. Návrh na jeho zrušení tudíž zamítl dle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudců Ludvíka Davida, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Milady Tomkové

1. Uplatňujeme vůči výroku i odůvodnění nálezu podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, odlišné stanovisko, jelikož máme za to, že návrh neměl být zamítnut jako nedůvodný, nýbrž mělo mu být vyhověno. K tomuto názoru nás vedou především následující skutečnosti.

2. Argumentace většiny pléna je založena na zásadě přednosti ústavně konformního výkladu právního předpisu před jeho zrušením Ústavním soudem, podle níž není dán důvod ke zrušení zákona, je-li myslitelný alespoň jeden jeho výklad, který není protiústavní. Tuto zásadu samozřejmě

považujeme za správnou. V nyní projednávané věci jsme však přesvědčeni o tom, že napadené zákonné ustanovení ústavně konformně vyložit nejde.

3. Z dikce i smyslu napadeného zákonného ustanovení je totiž zcela zřejmé, že představuje výjimku z obecných pravidel obsažených v rozvrhu práce. Výklad, který nabízí většina pléna, je nicméně založen na úvaze, že „přerozdělit již jednou přidělené věci nelze na základě neodůvodněného opatření soudního funkcionáře založeného na jeho neomezeném uvážení“, přerozdělit lze proto jen „věci určené podle obecných a přezkoumatelných pravidel“ (bod 36) „za obdobných podmínek, tedy bude-li v rozvrhu práce provedeno předem stanoveným a předvídatelným pravidlem“ (bod 56), a podle tohoto ustanovení lze postupovat při prvotním přidělení „za podmínky, že je založeno na předem stanovených a předvídatelných pravidlech rozvrhu práce“ (bod 55).

4. Pokud tomu tak ovšem skutečně je, namítáme, že napadené ustanovení je zcela zbytečné, protože není dán sebemenší důvod, aby zákon předsedovi soudu stanovil – prakticky bezkriteriální (pouze potenciální nebezpečí průtahů v insolvenčním řízení) – oprávnění k prikázání sporu jinému soudci. I pokud by totiž toto ustanovení v zákoně vůbec obsaženo nebylo, nic předsedovi soudu již dnes nebrání, aby zákonem předvídaným způsobem do rozvrhu práce začlenil pojistky proti těmto průtahům, a není třeba připomínat, že rozvrh práce může být průběžně i měněn, a může tedy představovat skutečně flexibilní prostředek pro organizaci práce na soudu. Nemluvě ani o tom, že zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, výslovně počítá i s možností předsedy soudu stanovit, který jiný soudce nebo senát věc projedná a rozhodne, nemůže-li věc projednat a rozhodnout soudce nebo senát stanovený rozvrhem práce (§ 44).

5. Jsme proto přesvědčeni o tom, že napadené ustanovení skutečně představuje výjimku z přidělování věcí (resp. jejich přerozdělování) podle rozvrhu práce, jelikož jinak skutečně nemá vůbec žádné rozumné opodstatnění, a vycházíme-li z předpokladu racionálního zákonodárce, obtížně můžeme dovodit, že zákon obsahuje ustanovení, podle kterého prakticky vůbec není možno postupovat. Ostatně případ, který inicioval toto řízení před Ústavním soudem, dostatečně přesvědčivě ukazuje, jakým způsobem bylo s napadeným zákonným ustanovením v praxi nakládáno.

6. Pokud proto připustíme, že napadené ustanovení je ve vztahu k obecné úpravě obsažené v zákoně o soudech a soudcích speciální, jedná se o ustanovení jednoznačně protiústavní, neboť porušuje právo na zákonného soudce a také čl. 81 a 82 Ústavy zaručující nezávislost a nestrannost soudů a soudců.

7. Právě tento výklad ostatně potvrzuje i znění ustanovení § 160 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), po novelizaci provedené zákonem č. 64/2017 Sb., podle něhož bude platit, že „stanoví-li tak rozvrh práce, incidenční spor projedná a rozhodne jiný soudce insolvenčního soudu“. Jinak řečeno, pokud by skutečně platilo, že rovněž podle napadeného zákonného ustanovení ve vazbě na úpravu obsaženou v zákoně o soudech a soudcích vůbec nebylo možno, aby předseda soudu přikázal spor jinému soudci mimo pravidla dopředu stanovená v rozvrhu práce, pak tato zákonná změna nedává vůbec žádný smysl, neboť jen potvrzuje to, co již platilo dříve. Většina pléna proto ve skutečnosti vyložila napadené ustanovení tak, jak odpovídá jeho znění teprve po citované změně provedené zákonem č. 64/2017 Sb.

8. Pokud se týká důvodů, pro které považujeme možnost předsedy soudu (prakticky zcela bezkriteriálně) přikázat věc jinému soudci za protiústavní, odkazujeme pro stručnost na obsah disentů soudce Šimíčka a soudkyně Šimáčkové a Tomkové uplatněných již k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/15 ze dne 9. 2. 2016 (v SbNU nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), v němž se Ústavní soud zabýval stejným zákonným ustanovením, byť v tomto případě návrh na jeho zrušení odmítl pro chybějící aktivní legitimaci navrhovatele.

Č. 112

K soudnímu přezkumu stanovení výše úhrady zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění zdravotní pojišťovnou

Nejsou-li ustanovení zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, upravující postup zdravotních pojišťoven při zjišťování výše úhrad zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění dostatečně určitá a bez podzákonné konkretizace ani použitelná, jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 30. 5. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 3/15 (N 89/85 SbNU 503; 231/2017 Sb.), o obsahu práva občanů na zdravotní péči podle čl. 31 věty druhé Listiny základních práv a svobod fakticky rozhoduje v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny zdravotní pojišťovna.

Nelze přisvědčit závěru Nejvyššího správního soudu, pokud odmítl přiznat stěžovatelce ochranu před nezákonným zásahem zdravotní pojišťovny jednající jako správní orgán s odůvodněním, že výrobci a distributoři zdravotnických prostředků nejsou postupem zdravotní pojišťovny přímo dotčeni na svých veřejných subjektivních právech. Tento závěr původní judikatury Nejvyššího správního soudu byl totiž následně zvrácen usnesením jeho rozšířeného senátu a opakovaně shledán neústavním i ze strany Ústavního soudu.

Nález

Ústavního soudu - senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) a soudců Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka - ze dne 27. června 2017 sp. zn. II. ÚS 315/14 ve věci ústavní stížnosti HARTMANN - RICO, a. s., se sídlem Masarykovo nám. 77, Veverská Bítýška, zastoupené JUDr. Jiřím Nykodymem, advokátem, se sídlem Říčany, 17. listopadu 230, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013 č. j. 4 Ads 60/2013-73, kterým byla zamítnuta stěžovatelčina kasační stížnost proti rozsudku městského soudu o zamítnutí správní žaloby ve věci snížení úhrady zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění, spojené s návrhem na zrušení § 15 odst. 11 věty druhé zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném k 1. 1. 2013, a přílohy č. 3 oddílu C tohoto zákona v částech, které specifikují jednotlivá úhradová omezení a limitace úhrady pro typy zdravotnických prostředků uvedené pod položkami 15, 21, 22, 23, 24 a 26 dané přílohy, a dále v části, která definuje symboly úhradových limitů „A“ a „B“, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka

řízení a Zdravotní pojišťovny ministerstva vnitra České republiky, se sídlem Kodaňská 46, Praha 10, zastoupené JUDr. Petrem Šustkem, Ph.D., advokátem, se sídlem Veleslavínova 3, Praha 1, Oborové zdravotní pojišťovny zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví, se sídlem Roškotova 1, Praha 4, zastoupené Štěpánem Holubem, advokátem, se sídlem Za Poříčskou bránou 365/21, Praha 8, České průmyslové zdravotní pojišťovny, se sídlem Jeremenkova 11, Ostrava, Revírní bratrské pokladny, zdravotní pojišťovny, se sídlem Michálkovická 108, Ostrava, Vojenské zdravotní pojišťovny České republiky, se sídlem Drahobejlova 4, Praha 9, a Zaměstnanecské pojišťovny Škoda, se sídlem Husova 302, Mladá Boleslav, jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013 č. j. 4 Ads 60/2013-73 byla porušena základní práva stěžovatelky garantovaná čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013 č. j. 4 Ads 60/2013-73 se proto ruší.

III. Návrh na zrušení § 15 odst. 11 věty druhé zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném k 1. 1. 2013, a přílohy č. 3 oddílu C tohoto zákona v částech, které specifikují jednotlivá úhradová omezení a limitace úhrady pro typy zdravotnických prostředků uvedené pod položkami 15, 21, 22, 23, 24 a 26 dané přílohy, a dále v části, která definuje symboly úhradových limitů „A“ a „B“, se odmítá.

Odůvodnění

I. Argumentace stěžovatelky

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 24. 1. 2014, doplněnou podáním ze dne 1. 7. 2014, která po formální stránce splňuje náležitosti požadované zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, neboť jím byla porušena její ústavně zaručená práva zakotvená v čl. 11 odst. 1, čl. 26 odst. 1 a v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“). Svou ústavní stížností spojila stěžovatelka s návrhem na zrušení § 15 odst. 11 věty druhé zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném k 1. 1. 2013, (dále též jen „zákon č. 48/1997 Sb.“) a přílohy č. 3 oddílu C zákona č. 48/1997 Sb. v částech, které specifikují jednotlivá úhradová omezení a limitace úhrady

pro typy zdravotnických prostředků uvedené pod položkami 15, 21, 22, 23, 24 a 26 dané přílohy, a dále v části, která definuje symboly úhradových limitů „A“ a „B“.

2. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá, že na činnost zdravotní pojišťovny při stanovení úhrady zdravotnického prostředku je třeba hledět jako na rozhodování správního orgánu a že při této činnosti je zdravotní pojišťovna vázána základními procesními pravidly, která pro činnost správních orgánů vymezuje správní řád. Zdravotní pojišťovna naopak nemá zákonem č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů, stanovena žádná konkrétní pravidla pro identifikaci konkrétní výše úhrady nejméně ekonomicky náročného provedení zdravotnického prostředku. Z právního předpisu tak nejenže není vůbec zjištělná konkrétní výše úhrady konkrétního produktu či skupiny produktů, ale nejsou zjištělná ani kritéria či postup pro stanovení výše úhrady. Konkrétní úhrada zdravotnického prostředku je tak vygenerována zdravotní pojišťovnou, je zaznamenána v úhradovém katalogu Svazu zdravotních pojišťoven České republiky nebo v paralelním dokumentu veřejné zdravotní pojišťovny a ve vztahu k poskytovatelům zdravotních služeb také aplikována. Z uvedeného vyplývá, že proces stanovení konkrétní výše úhrady zdravotnického prostředku v sobě nutně zahrnuje akt rozhodnutí zdravotní pojišťovny, přičemž výsledkem tohoto procesu je (v rámci velmi vágních mantinelů stanovených pro jednotlivé položky v příloze č. 3 oddílu C zákona č. 48/1997 Sb.) autoritativní stanovení výše úhrady konkrétního zdravotnického prostředku ze zdravotního pojištění. Tomu odpovídá i současná praxe, kdy zdravotní pojišťovny při správě úhradového katalogu jednají s dodavateli tak, jako by se jednalo o výkon veřejné správy; současně vytvořily určitou proceduru zápisu zdravotnického prostředku do úhradového katalogu a dále v úhradovém katalogu již zapsané zdravotnické prostředky revidují a jejich úhradu zapsanou v daném katalogu snižují, případně dané produkty z úhradového katalogu zcela vyřazují. Nejvyšší správní soud tak nemá dle stěžovatelky pravdu, jestliže dovozuje, že zákon pravomoc rozhodovat o výši úhrady zdravotnických prostředků zdravotním pojišťovnám nedává, když zdravotní pojišťovna v procesu hrazení zdravotnických prostředků jako správní orgán nevystupuje a pravomoc takto vystupovat ani nemá.

3. V další části ústavní stížnosti stěžovatelka dovozuje, že v případě, že by úkon snížení úhrady dotčených zdravotnických prostředků z ledna 2013 nebylo možno považovat za rozhodnutí správního orgánu, pak se musí jednat o jiný úkon správního orgánu, proti kterému jí musí být umožněna soudní ochrana. V této souvislosti poukazuje stěžovatelka na nález sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.), ve kterém Ústavní soud konstatoval, že výrobci a distributoři léčivých přípravků

jsou rozhodováním o zařazení léčivých přípravků do seznamu léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění a o stanovení výše úhrady léčivých přípravků dotčení na svých právech, a proto je třeba důsledně dbát na dodržování principů fair procesu. Zcela obdobně je pak tento závěr dle stěžovatelky možno vztáhnout na dodavatele zdravotnických prostředků. Jejich dotčení případnou netransparentní či nesprávně stanovenou úhradou zdravotnického prostředku je naprosto stejného charakteru jako dotčení dodavatele léčivého přípravku. Nejvyšší správní soud tak pochybil, jestliže dovodil, že stěžovatelka nemá žádné právo, které by snížením úhrady dotčených zdravotnických prostředků mohlo být dotčeno, a z toho důvodu nepřiznal stěžovatelce možnost soudní ochrany proti nezákonnému zásahu vedlejších účastníků.

4. Vzhledem ke skutečnosti, že zákon neobsahuje jasná pravidla, na základě kterých by měla být úhrada zdravotnického prostředku zdravotní pojišťovnou stanovena, a tato činnost je v zásadě ponechána na libovůli zdravotní pojišťovny, porušuje ustanovení § 15 odst. 11 zákona č. 48/1997 Sb. dle názoru stěžovatelky základní princip transparentnosti a zákonitosti uplatňování státní moci zakotvený v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Proto se stěžovatelka domnívá, že § 15 odst. 11 věta druhá a dále příloha č. 3 oddíl C zákona č. 48/1997 Sb., která stanoví seznam zdravotnických prostředků hrazených z veřejného zdravotního pojištění při poskytování ambulantních zdravotních služeb, konkrétně jednotlivá omezení a limitace úhrady u zdravotnických prostředků specifikovaných pod položkami 15, 21, 22, 23, 24 a 26, včetně definicí symbolů úhradových limitů „A“ a „B“, jsou v rozporu s ústavními předpisy, a měly by být Ústavním soudem zrušeny.

II. Vyjádření účastníků

5. Podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu umožnil Ústavní soud Městskému soudu v Praze, Nejvyššímu správnímu soudu a vedlejším účastníkům řízení, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti.

6. Městský soud v Praze ve svém vyjádření uvedl, že pokud jde o žalobu proti rozhodnutí, v tomto ohledu zdejší soud plně odkazuje na odůvodnění svého rozsudku, pokud se však jedná o řízení na ochranu před nezákonným zásahem, zde dává soud stěžovatelce do značné míry za pravdu. Při rozhodování v této věci soud vycházel z ustálené judikatury, citované v odůvodnění rozsudku, kterou v té době následovaly všechny senáty tehdejšího sociálně správního kolegia Nejvyššího správního soudu, a podle níž ani výrobci a distributoři léčivých přípravků nejsou přímo dotčeni ve svých právech rozhodováním o stanovení výše úhrady těchto léčivých přípravků z veřejného zdravotního pojištění. Tento právní názor byl však v mezidobí překonán usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze

dne 9. 12. 2014 č. j. 4 Ads 35/2013-63. Městský soud v Praze se zcela ztotožňuje se závěry uvedenými v citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a má za to, že závěr o nenaplnění první podmínky algoritmu vymezeného v rozsudku ze dne 17. 3. 2005 č. j. 2 Aps 1/2005-65 nemůže v dané věci již nyní obstát. Městský soud v Praze, spokojiv se se závěrem o nenaplnění první podmínky algoritmu, v Nejvyšším správním soudem přezkoumávaném rozsudku již naplnění dalších podmínek v ní projednávané věci nezkoumal, a nemůže nyní nijak předjímat, zda by žalobě bylo vyhověno. Městský soud v Praze se domnívá, že nepřezkoumání dalších podmínek uvedeného algoritmu představuje zásah do práva stěžovatelky na spravedlivý proces, proto považuje ústavní stížnost za důvodnou a navrhuje, aby jí bylo Ústavním soudem vyhověno.

7. Nejvyšší správní soud odkazuje ve vyjádření k ústavní stížnosti ze dne 28. 1. 2015 na odůvodnění ústavní stížnosti napadeného rozsudku a svou judikaturu, podle níž dopis zdravotní pojišťovny, ve kterém se stanoví výše úhrady zdravotnických prostředků, není z formálního ani materiálního hlediska rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „s. ř. s.“). Nejvyšší správní soud rovněž setrvává na stanovisku, že stěžovatelka nemohla být v dané věci úspěšná ani se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s., neboť ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005 č. j. 2 Aps 1/2005-65 nebyla přímo zkrácena na svých právech. V podání ze dne 18. 2. 2015 Nejvyšší správní soud dodává, že nesouhlasí se závěrem Městského soudu v Praze uvedeným v jeho vyjádření k ústavní stížnosti, že stěžovatelce byla odepřena soudní ochrana před potenciálním nezákonným zásahem. Nejvyšší správní soud sděluje, že v projednávané věci nečinil závěr o absenci přímého zkrácení práv stěžovatelky proto, že by byl v posuzované věci bezprostředně vázán svým rozsudkem ze dne 28. 4. 2011 č. j. 3 Ads 48/2010-237. Uvedený rozsudek totiž nedopadá na problematiku úhrad zdravotnických prostředků, ale úhrad léčivých prostředků, které podléhaly a i nadále podléhají odlišné právní úpravě, Nejvyšší správní soud pouze na základě logického argumentu „*a maiori ad minus*“ konstatoval, že pokud není shledáno přímé dotčení na právech výrobců a distributorů léčivých prostředků, kde se rozhodování odehrává na základě žádosti a v režimu správního řízení, tím spíše nelze přímé dotčení shledat v případě výrobců a distributorů zdravotnických pomůcek, kde se výše úhrad zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění děje mimo režim správního řízení a navíc ve vztahu ke všem zdravotnickým prostředkům, a nikoliv ke konkrétnímu výrobku jako v případě léčivých prostředků. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že překonání jeho rozsudku ze dne 28. 4. 2011 č. j. 3 Ads 48/2010-237 usnesením rozšířeného senátu ze dne

9. 12. 2014 č. j. 4 Ads 35/2013-63 nemůže samo o sobě způsobit nepoužitelnost závěrů uvedených v ústavní stížnosti napadeném rozsudku. Nejvyšší správní soud naopak zdůrazňuje, že usnesení rozšířeného senátu nebylo založeno na důvodech, které by byly relevantní v nyní přezkoumávané věci. Nejvyšší správní soud setrvává na stanovisku, že jeho rozhodnutím nebyla zasažena práva stěžovatelky garantovaná Ústavou České republiky a Listinou základních práv a svobod, a proto i nadále navrhuje, aby Ústavní soud podanou ústavní stížnost odmítl, případně ji zamítl.

8. Zdravotní pojišťovna ministerstva vnitra České republiky poukazuje na skutečnost, že výše úhrady zdravotnického prostředku je v zásadě pouze označením ceny zdravotnického prostředku pro zdravotní pojišťovnu (pro veřejné zdravotní pojištění). Pokud by měly být zdravotní pojišťovně svěřeny pravomoci v záležitostech stanovování cen a výše úhrady, musel by k tomu zákon založit působnost zdravotní pojišťovny ve věcech cenových, tedy působnost vycházející ze zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů. I tehdy, je-li dokument pro smluvní poskytovatele uveřejněn jako „úhradový katalog“ nebo „číselník“, není co do svého obsahu výsledkem vrchnostenského konání zdravotní pojišťovny, nýbrž faktickým přehledem o prostředcích, jejichž použití u pojištěnců odpovídá obecně podle průzkumem ověřené (zjištěné) situace na trhu požadavkům zákona, aniž by tím byla vyloučena možnost poskytnutí jiných prostředků podle individuálních podmínek u pojištěnce. Podstatou, smyslem a účelem uvedených ustanovení zákona č. 48/1997 Sb. je podle názoru Zdravotní pojišťovny ministerstva vnitra České republiky nikoliv svěřit zdravotním pojišťovnám konkrétní úlohu při určování výše úhrady zdravotnických prostředků, ale naopak učinit úhradu zdravotnických prostředků nezávislou na vůli zdravotních pojišťoven, a to zejména na vůli, kterou by bylo možné projevit vrchnostenským způsobem. Úhrada zdravotnických prostředků tak není, jako tomu bylo u léčivých přípravků podle právní úpravy, jejíž neústavnost byla konstatována nálezem sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.), ponechána na podzákoném předpisu bez jasného vymezení pravidel pro zařazování prostředků, nýbrž je upravena přímo zákonem s tím, že výše úhrady se zákonem stanoveným způsobem řídí cenou prostředku, za kterou je obchodován konečnému spotřebiteli.

9. Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví uvedla, že stěžovatelka nevyčerpala všechny možnosti právní ochrany, neboť otázky, které se rozhodla řešit v režimu správního soudnictví, spadají do oblasti ochrany hospodářské soutěže, a stěžovatelka se tak mohla bránit cestou občanskoprávního řízení. Domnívá-li se výrobce či distributor, že jeho konkurence má snadnější přístup k veřejným prostředkům, má se bránit tímto pořadem práva. Pokud stěžovatelka tvrdí, že

vedlejší účastník hradí zdravotnické prostředky na základě vlastní úvahy, poukazuje Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví na pluralitu zdravotních pojišťoven v českém systému, která vylučuje individuální úvahy jednotlivých zdravotních pojišťoven v rozsahu, o jakém mluví stěžovatelka. Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví souhlasí se stěžovatelkou v tom, že český právní řád neobsahuje dostatečné limity pro zajištění ochrany hospodářské soutěže na trhu zdravotnických prostředků pro ambulanci péči, neboť nedefinuje jasná pravidla pro získání vyrovnávací platby. Totéž však dle Oborové zdravotní pojišťovny platí i o ostatních hrazených službách – zdravotních výkonech, léčivých přípravcích pro použití v lůžkové péči, zvláště účtovaných léčivých přípravcích, zdravotnických prostředcích pro použití v lůžkové péči i zvláště účtovaném materiálu. Definiční výše úhrady přitom legislativa ve značné části těchto případů ponechává na netransparentní, neodůvodněnou a nepřezkoumatelnou normotvornou činnost Ministerstva zdravotnictví postupem dle § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb. Obstáli však v opakovaném posouzení Ústavním soudem uvedené zmocňovací ustanovení i příslušné části předmětných vyhlášek, není důvod pro odlišný postup v tomto případě.

10. Česká průmyslová zdravotní pojišťovna, Revírní bratrská pokladna, zdravotní pojišťovna, Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky a Zaměstnanecká pojišťovna Škoda se k ústavní stížnosti nevyjádřily.

11. Ústavní soud zaslal výše uvedená vyjádření stěžovatelce, aby se k nim mohla vyjádřit. Stěžovatelka ve své replice setrvává na tom, že byt nejsou formálně pro přezkum předmětného procesu – sestavování číselníku – stanovena žádná pravidla a číselník není formálně jako rozhodnutí označen, materiálně se o rozhodnutí jedná. Podstatný je totiž obsah, souvislosti a dopady jednání zdravotních pojišťoven, které vedou k nastavení konkrétních pravidel úhrad. V této souvislosti poukazuje stěžovatelka na nálezný sp. zn. Pl. ÚS 36/05, v jehož bodě 48 Ústavní soud konstatoval, že stanovení úhrady léčivých přípravků je individuálním správním rozhodnutím. Dle stěžovatelky je postavení dodavatele léčiv a dodavatele zdravotnických prostředků a jejich dotčení stanovením úhrady toho kterého produktu naprosto totožné; stejně tak jako u léčiv je proto třeba stanovení či změnu úhrady zdravotnického prostředku považovat po věcné stránce za rozhodnutí, byť je v případě zdravotnických prostředků zastropováno maximální výší uvedenou v zákoně. Konkrétní výši však stanovuje až pojišťovna. Na věc lze proto plně aplikovat usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014 č. j. 4 Ads 35/2013-63, neboť principy, na kterých stojí toto rozhodnutí, platí rovněž pro zdravotnické prostředky a jejich dodavatele. Stěžovatelka proto vyjadřuje údiv nad tím, proč je vehementně zdůrazňován zásadní rozdíl v systému úhrad léků

a léčivých přípravků na straně jedné a zdravotnických prostředků na straně druhé, když z hlediska pravidel úhrad, o která v tomto řízení iniciovaném stěžovatelkou jde, je podstatná shodná pozice léků a zdravotnických prostředků dle hmotného práva. Podle čl. 31 Listiny se rozlišuje pouze právo na zdravotní péči a právo na zdravotní pomůcky, kteréžto kategorie jsou na ústavní úrovni rozlišeny kritériem bezplatnosti. Do kategorie zdravotních pomůcek spadají jak léky a léčivé prostředky, tak i zdravotnické prostředky, a to již bez nějakého jejich dalšího rozlišování. Hmotněprávní základ nároku je stejný, není tedy důvod odlišovat procesní režim vytváření úhradových katalogů těch kterých zdravotních pomůcek, když obě kategorie výrobců (a distributorů) mají obdobné, resp. shodné postavení ve vztahu vůči zdravotní pojišťovně, která propláci jejich produkty, a hlavně pacientům, kteří tyto produkty spotřebovávají.

12. Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěry uvedenými ve vyjádření Zdravotní pojišťovny ministerstva vnitra České republiky a opětovně zdůrazňuje, že zákon žádnou výši úhrady nestanovuje a bez aktivní ingerence zdravotní pojišťovny – bez toho, aby reálně rozhodla o konkrétním režimu úhrady – spočívající ve stanovení kritérií pro nejméně ekonomicky náročné provedení není nikdo schopen konkrétní výši úhrady zdravotnického prostředku určit. Pokud jde o vyjádření Oborové zdravotní pojišťovny zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví, stěžovatelka souhlasí s tím, že rovněž problematika úhrad výkonů zdravotních služeb je z ústavního hlediska velmi pochybná, avšak tato otázka není předmětem daného řízení. Stěžovatelka si také není vědoma toho, že by předmětem přezkumu Ústavního soudu bylo již dříve ustanovení § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., jak tvrdí Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví. Závěrem stěžovatelka uvádí, že opakovaně zdůrazňovaná možnost obrany proti zásahům zdravotní pojišťovny cestou ochrany hospodářské soutěže je jednak vyloučena pojmově – zdravotní pojišťovny nesoutěží ani mezi sebou (a to ani nepřímo), ani s výrobcí a dodavateli zdravotnických prostředků. Ve své podstatě nejde v předmětné věci o postavení subjektu v hospodářské soutěži, ale o posouzení, zda pojišťovnou nastavená výše úhrady (tj. výběr nejméně ekonomicky náročné varianty) je zvolena transparentně a v souladu s kritérii a požadavky zákona.

III. Rekapitulace obsahu spisu

13. Z obsahu spisu Městského soudu v Praze sp. zn. 10 Ad 6/2013, který si Ústavní soud vyžádal, vyplývají následující skutečnosti. Stěžovatelka se žalobou 28. 2. 2013 domáhala přezkumu úkonu České průmyslové zdravotní pojišťovny, Oborové zdravotní pojišťovny zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví, Revírní bratrské pokladny, zdravotní pojišťovny, Vojské zdravotní pojišťovny České republiky, Zaměstnanecké pojišťovny

Škoda a Zdravotní pojišťovny ministerstva vnitra České republiky ve věci snížení úhrady zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění od 1. 1. 2013 podle § 65 s. ř. s., případně se domáhala ochrany před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., k němuž mělo dojít snížením úhrady zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění. Rozsudkem ze dne 28. 5. 2013 č. j. 10 Ad 6/2013-149 Městský soud v Praze žalobu zamítl. Proti rozsudku Městského soudu v Praze podala stěžovatelka kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud ústavní stížností napadeným rozsudkem zamítl.

IV. Postup Ústavního soudu při posuzování ústavní stížnosti

14. Podle § 44 zákona o Ústavním soudu, nebyl-li návrh mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítnut, nařídí Ústavní soud ústní jednání, lze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Za splnění podmínek daných tímto zákonným ustanovením rozhodl o věci Ústavní soud s upuštěním od ústního jednání.

V. Vlastní posouzení ústavní stížnosti

15. Ústavní soud v dané právní věci zejména předeseílá, že napadená rozhodnutí posuzuje kritériem, jímž je ústavní pořádek a jím garantovaná základní práva a svobody; není tedy jeho věcí perfekcionistaicky přezkoumat případ sám z pozice podústavního práva. Ústavní soud totiž není primárně povolán k výkladu právních předpisů v oblasti veřejné správy, nýbrž ex constitutione k ochraně práv a svobod zaručených ústavním pořádkem. Naproti tomu právě Nejvyšší správní soud je tím orgánem, jemuž přísluší výklad podústavního práva v oblasti veřejné správy a sjednocování judikatury správních soudů, k čemuž slouží i mechanismus předvídaný v § 12 s. ř. s. Při výkonu této pravomoci Nejvyšším správním soudem je přirozeně i tento orgán veřejné moci povinen interpretovat a aplikovat jednotlivá ustanovení podústavního práva v první řadě vždy z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod [srov. nález sp. zn. II. ÚS 369/01 ze dne 18. 12. 2002 (N 156/28 SbNU 401)]. V kontextu své dosavadní judikatury se Ústavní soud cítí být oprávněn k výkladu podústavního práva v oblasti veřejné správy pouze tehdy, jestliže by aplikace podústavního práva v daném konkrétním případě učiněná Nejvyšším správním soudem byla důsledkem interpretace, která by extrémně vybočila z kautel zaručených v hlavě páté Listiny, a tudíž by ji bylo lze kvalifikovat jako aplikaci práva mající za následek porušení základních práv a svobod [srov. nález sp. zn. III. ÚS 173/02 ze dne 10. 10. 2002 (N 127/28 SbNU 95), nález sp. zn. IV. ÚS 239/03 ze dne 6. 11. 2003 (N 129/31 SbNU 159) a další].

16. Po přezkoumání skutkového stavu, vyžádaného soudního spisu a posouzení právního stavu Ústavní soud dospěl k závěru, že

k stěžovatelkou tvrzenému porušení práv obsažených v Listině, opravňujícím k zásahu Ústavního soudu, postupem Nejvyššího správního soudu došlo.

17. Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého napadeného rozsudku zdůraznil, že podle současné právní úpravy nedochází ke stanovení výše úhrady zdravotnických prostředků v režimu správního řízení, a zdravotní pojišťovny tedy nemají pravomoc vydávat o této otázce správní rozhodnutí. V případě stanovení výše úhrady zdravotnických prostředků je zákonná úprava nastavena tak, že v souladu s § 15 odst. 11 zákona č. 48/1997 Sb. uhradí zdravotní pojišťovna každý zdravotnický prostředek, pokud to výslovně nevylučuje oddíl B přílohy č. 3 k zákonu o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, a to i pokud by nebyl zapsán v číselníku Svazu zdravotních pojišťoven České republiky. Jde přitom o plnění ze smluvního vztahu mezi pojišťovnou a zdravotnickým zařízením, příp. pojištěncem. Jelikož však ohledně stanovení výše úhrad za zdravotnické prostředky právní předpisy neupravují možnost podání opravného prostředku a rozhodnutí nepodléhá žádným procesním pravidlům, nelze žalobou napadený úkon vedlejších účastníků z formálního ani materiálního hlediska považovat za rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Pokud jde o část rozsudku, v níž Městský soud v Praze rozhodl o zamítnutí žaloby, v níž se stěžovatelka domáhala ochrany před nezákonným zásahem, donucením nebo opatřením správního orgánu, Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že algoritmus ochrany před nezákonným zásahem vymezil ve svém rozsudku ze dne 17. 3. 2005 č. j. 2 Aps 1/2005-65, publikovaným pod č. 603/2005 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí dospěl k závěru, že ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li kumulativně splněny následující podmínky. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout. V souzené věci dle Nejvyššího správního soudu Městský soud v Praze s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011 č. j. 3 Ads 48/2010-237 dospěl ke správnému závěru, že není splněna hned první podmínka spočívající v nutnosti přímého zkrácení stěžovatelky na jejích právech. Pokud totiž nebylo shledáno přímé dotčení na právech u výrobců a distributorů léčivých prostředků, kde se rozhodování odehrává na základě žádosti a v režimu správního řízení, tím spíše nelze přímé dotčení shledat v případě výrobců a distribu-

torů zdravotnických pomůcek, kde se výše úhrad zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění děje mimo režim správního řízení a navíc ve vztahu ke všem zdravotnickým prostředkům, a nikoliv ke konkrétnímu výrobku jako v případě léčivých prostředků.

18. Ústavní soud připomíná, že pojem „rozhodnutí“ v čl. 36 odst. 2 Listiny je autonomní pojem ústavního práva, který svým obsahem nemusí odpovídat a ani neodpovídá pojmu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. [srov. bod 20 nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267)]. Stejně tak je rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. autonomním pojmem soudního řádu správního, který nutně neodpovídá pojetí rozhodnutí podle § 67 správního řádu z roku 2004 (typicky v případech tzv. propůjčení formy správního rozhodnutí aktu, který materiálně jeho povahu nemá). Stěžovatelka se dovolávala toho, že sdělení vedlejších účastníků bylo rozhodnutím v materiálním smyslu.

19. K postupu zdravotních pojišťoven při „zjišťování“ výše úhrad zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění se vyjádřil v nedávné době Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. 5. 2017 (N 89/85 SbNU 503; 231/2017 Sb.) v tom smyslu, že zákon č. 48/1997 Sb. upravuje tento postup jen vágně, za použití neurčitých právních pojmů „provedení nejméně ekonomicky náročné, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení“ a „průzkum trhu“. Ke konkretizaci tohoto postupu zákon nestanoví ani zmocnění k vydání prováděcího podzákonného předpisu, přičemž možnost jeho bližší úpravy nevyužila ani vláda vydáním svého nařízení. Má-li tudíž zdravotní pojišťovna splnit svou zákonnou povinnost a hradit zdravotnické prostředky poskytované jejím pojištěncům, nezbyvá jí než si nezbytná pravidla v rámci svého postupu sama určit. Již na tomto místě lze učinit závěr, že napadená ustanovení nejsou dostatečně určitá a bez další konkretizace ani použitelná. Pojištěnec na základě těchto ustanovení nemůže zjistit, jaké zdravotnické prostředky poskytované při ambulantní zdravotní péči mohou být hrazeny z veřejného zdravotního pojištění, jakým způsobem byly posouzeny jejich vlastnosti (provedena jejich kategorizace), zjištěna jejich cena, resp. náklady, a provedeno srovnání jejich „ekonomické náročnosti“. Není stanovena ani forma, jakou se má dozvědět o zdravotní pojišťovnou „zjištěné“ výši úhrady. O obsahu tohoto práva tak fakticky rozhoduje zdravotní pojišťovna, která tím současně – v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny – konkretizuje meze základního práva občanů na zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění podle čl. 31 věty druhé Listiny. Rozhodující je vždy až konkrétní postup zdravotní pojišťovny, z něhož teprve lze vyvozovat kritéria, na jejichž základě byl „zjištěn“ obsah práva pojištěnce na poskytnutí zdravotnických prostředků hrazených z veřejného zdravotního pojištění.

20. Pokud tedy Nejvyšší správní soud založil své rozhodnutí na úvaze, že sdělení vedlejších účastníků není a nemá být vydáváno v právním předpisu formalizovaném řízení, a není zákonem ani jinak formálně koncipováno jako rozhodnutí (nemůže tedy být rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.), odpovídá tento jeho závěr hodnocení Ústavního soudu vyjádřenému ve shora citovaném nálezu. Ostatně stejným způsobem posoudil charakter sdělení zdravotních pojišťoven ve věci stěžovatelky Ústavní soud ve svém usnesení sp. zn. III. ÚS 314/14 ze dne 5. 6. 2014 či v usnesení sp. zn. II. ÚS 126/14 ze dne 8. 6. 2017 (obě dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), od jejichž závěrů neshledal Ústavní soud důvod se v projednávané věci odchýlit.

21. Naopak Ústavní soud nemůže přisvědčit závěrům Nejvyššího správního soudu, že Městský soud v Praze postupoval správně, pokud žalobu odmítl v části, v níž se stěžovatelka domáhala ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Nejvyšší správní soud tento svůj závěr odůvodnil pouhým srovnáním výrobců a distributorů zdravotních prostředků s postavením výrobců léčivých přípravků, kteří podle jeho judikatury nejsou přímo dotčeni na svých veřejných subjektivních právech (rozsudek č. j. 3 Ads 48/2010-237 ze dne 28. 4. 2011). Nejsou-li dotčeni výrobci léčivých přípravků v řízení o konkrétním výrobku, tím spíše nemohou být dle Nejvyššího správního soudu dotčeni výrobci a distributoři zdravotních prostředků ve vztahu k celé skupině prostředků.

22. Závěr o absenci přímého dotčení práv výrobců léčivých přípravků byl ovšem zvrácen usnesením rozšířeného senátu č. j. 4 Ads 35/2013-63 ze dne 9. 12. 2014 a byl opakovaně shledán neústavním i ze strany Ústavního soudu [nálezy sp. zn. I. ÚS 1251/14 ze dne 23. 2. 2015 (N 42/76 SbNU 573), II. ÚS 459/14 ze dne 14. 4. 2015 (N 79/77 SbNU 159) či I. ÚS 1265/14 ze dne 24. 8. 2015 (N 153/78 SbNU 323)]. Napadené rozhodnutí tedy k závěru, že postup vedlejších účastníků nemůže být nezákonným zásahem, uvádí pouze důvody, které byly jak rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, tak Ústavním soudem shledány neústavními. Skutečnost, že k vydání těchto rozhodnutí došlo až po vydání napadeného rozhodnutí, na věci nic nemění – v přezkumném řízení soudním se jejich závěry zásadně uplatnit musí [tzv. zásada incidentní retrospektivity judikatorního odklonu, srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 3221/11 ze dne 12. 12. 2013 (N 216/71 SbNU 531) či II. ÚS 1955/15 ze dne 8. 12. 2015 (N 208/79 SbNU 373)].

23. Pokud Nejvyšší správní soud ve vyjádření k ústavní stížnosti vyslovil přesvědčení, že usnesení rozšířeného senátu nebylo založeno na důvodech, které by byly relevantní v nyní přezkoumávané věci, a že v napadeném rozsudku neucinil závěr o absenci přímého zkrácení práv stěžovatelky proto, že byl v posuzované věci bezprostředně vázán svým rozsudkem ze

dne 28. 4. 2011 č. j. 3 Ads 48/2010-237, toto jeho tvrzení s ohledem na obsah napadeného rozsudku nemůže obstát. Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozsudku výslovně konstatuje, že v souzené věci dospěl městský soud ke správnému závěru, že není splněna podmínka spočívající v nutnosti přímého zkrácení stěžovatelky na jejích právech, neboť již v rozsudku ze dne 28. 4. 2011 č. j. 3 Ads 48/2010-237 Nejvyšší správní soud dovodil, že ani výrobci a distributoři léčivých prostředků nejsou přímo dotčeni na svých právech rozhodnutím o stanovení výše úhrad u léčivých prostředků. Nepochybně je tedy základním a v podstatě jediným argumentem Nejvyššího správního soudu pro zamítnutí kasační stížnosti odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011 č. j. 3 Ads 48/2010-237, z něhož bylo vyvozeno, že pokud výrobci a distributoři léčivých prostředků nejsou přímo dotčeni na svých právech rozhodnutím o stanovení výše úhrad u léčivých prostředků, kde se rozhodování odehrává na základě žádosti a v režimu správního řízení, tím spíše nelze přímé dotčení shledat v případě výrobců a distributorů zdravotnických pomůcek. Jak již bylo shora řečeno, tento názor byl usnesením rozšířeného senátu č. j. 4 Ads 35/2013-63 ze dne 9. 12. 2014 i judikaturou Ústavního soudu překonán. Tvrdí-li Nejvyšší správní soud, že byl při svém rozhodnutí o zamítnutí kasační stížnosti veden i jinými důvody, když rozšířeným senátem překonaný rozsudek na danou věc nedopadá, žádné takové důvody z odůvodnění jeho rozhodnutí seznatelné nejsou. Napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu proto nemůže z hlediska ústavnosti obstát.

VI. Závěr

24. Z uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013 č. j. 4 Ads 60/2013-73 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť Nejvyšší správní soud v rozsahu namítaného nezákonného zá-
sahu zamítl kasační stížnost z důvodů, které Ústavní soud opakovaně shledal neústavními.

25. Pokud jde o akcesorický návrh na zrušení části právního předpisu, Ústavní soud dospěl k závěru, že ve věci není dána přímá souvislost mezi rozhodnutím napadeným ústavní stížností a návrhem na zrušení části právního předpisu, neboť uplatněním napadených ustanovení nenastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Napadená ustanovení totiž žádným způsobem neupravují, tudíž ani neomezují případný soudní přezkum postupu zdravotních pojišťoven (srov. bod 146 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. 5. 2017).

26. Ze shora uvedených důvodů Ústavní soud napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušil podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Návrh na zrušení § 15 odst. 11 věty druhé zákona

II. ÚS 315/14

č. 112

č. 48/1997 Sb. a přílohy č. 3 oddílu C zákona č. 48/1997 Sb. v částech, které specifikují jednotlivá úhradová omezení a limitace úhrady pro typy zdravotnických prostředků uvedené pod položkami 15, 21, 22, 23, 24 a 26 dané přílohy, a dále v části, která definuje symboly úhradových limitů „A“ a „B“, kterými se limituje výše úhrady jednotlivých typů zdravotnických prostředků, a v části definující písmena „A“ a „B“, Ústavní soud odmítl jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným podle § 43 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

Č. 113

K soudnímu přezkumu stanovení výše úhrady zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění

I. Formálně bezvadné rozhodnutí soudu založené na důvodech označených jako protiústavní v předchozím nálezu Ústavního soudu porušuje právo na přesvědčivé soudní rozhodnutí, které je součástí práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Relevantní rozhodovací (nosné) důvody nálezu Ústavního soudu vydaného až po rozhodnutí ve věci, která je na základě procesního prostředku k ochraně práva přezkoumávána, musí být v rámci řízení o tomto prostředku zohledněny, byť tak nemohl učinit rozhodující orgán v době svého rozhodnutí.

III. Akcesorický návrh na zrušení právního předpisu podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, by měl obsahovat přesvědčivé tvrzení, že napadený zákon, jiný právní předpis či jejich jednotlivé ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem. Zároveň by měl osvědčit, že uplatněním tohoto zákona, jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti; tedy že jeho zrušení bude mít za následek dosažení žádoucího ústavně souladného výsledku.

Nález

Ústavního soudu - senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka - ze dne 27. června 2017 sp. zn. I. ÚS 740/15 ve věci ústavní stížnosti HARTMANN - RICO, a. s., se sídlem ve Veverské Bítýšce, Masarykovo náměstí 77, zastoupené JUDr. Janou Marečkovou, advokátkou, se sídlem v Praze, Křenova 438/7, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ads 29/2014-57 ze dne 11. prosince 2014, kterým byla zamítnuta stěžovatelčina kasační stížnost ve věci snížení úhrady zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění, spojené s návrhem na zrušení částí právního předpisu, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení a Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, se sídlem v Praze, Orlická 2020/4, zastoupené Mgr. Ondřejem Trnkou, advokátem, se sídlem v Praze, Záhřebská 154/30, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ads 29/2014-57 ze dne 11. prosince 2014 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ads 29/2014-57 ze dne 11. prosince 2014 se ruší.

III. Návrh na zrušení oddílu C přílohy č. 3 k zákonu č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v části vymezené písmeny „A“ a „B“, kterými se limituje výše úhrady jednotlivých typů zdravotnických prostředků, a v části definující písmena „A“ a „B“ se odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Stěžovatelka žalobou k Městskému soudu v Praze napadla rozhodnutí vedlejší účastnice o snížení úhrady zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění ke dni 1. 1. 2013. Pro případ, že by se nejednalo o rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“), dožadovala se ochrany proti nezákonnému zásahu vedlejší účastnice, jímž došlo k tomuto snížení úhrady. Městský soud žalobu zamítl. Podle něj se o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. nejedná (a žaloba je tudíž nepřipustná). Ve vztahu k tvrzenému zásahu dospěl k závěru, že stěžovatelka není přímo dotčena na svých právech, tak jako podle judikatury správních soudů nejsou přímo dotčeni ani výrobci a distributoři léčivých prostředků.

2. Nejvyšší správní soud následnou kasační stížnost zamítl. Ztotožnil se jak s tím, že ve věci nebylo vydáno soudem přezkoumatelné rozhodnutí, tak i se závěrem o nedostatku přímého dotčení na veřejných subjektivních právech. Protože na veřejných subjektivních právech nejsou dotčeni výrobci a distributoři léčivých přípravků (o jejichž žádosti ke konkrétnímu výrobku se rozhoduje ve správním řízení), tím spíše nemůže být dotčena stěžovatelka. Změna tzv. číselníku se děje mimo správní řízení a ve vztahu ke všem zdravotnickým prostředkům.

II. Průběh řízení před Ústavním soudem

3. Proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu stěžovatelka brojila ústavní stížností, neboť se domnívala, že jím došlo k porušení jejího práva na soudní ochranu, ochranu majetku a práva na podnikání. Porušení spatřovala v tom, že snížení úhrady zdravotnických prostředků je rozhodnutím správního orgánu přezkoumatelným ve správním soudnictví. I kdyby se

o rozhodnutí nejednalo, přímo zasahuje do práv stěžovatelky a té náleží ochrana ze strany správních soudů. Právní úprava stanovení úhrady zdravotnických prostředků je nadto neústavní. Zákon ponechává na posouzení zdravotní pojišťovny 1. volbu kritérií pro tvorbu úhradových skupin v rámci jednotlivých typů zdravotnických prostředků, 2. vlastní zařazení zdravotnického prostředku do úhradové skupiny, 3. definici nejméně ekonomicky náročného provedení zdravotnického prostředku, 4. stanovení pravidel pro průzkum trhu. Stanovení konkrétní výše úhrady zdravotnického prostředku tedy nutně vyžaduje akt rozhodnutí zdravotní pojišťovny, jde tedy o rozhodnutí alespoň v materiálním smyslu. Zdravotnické pojišťovny dlouhodobě jednají, jako by jim rozhodovací pravomoc náležela.

4. Transparentnost a objektivní stanovení výše úhrad zdravotnických prostředků nemohou být kontrolovány jinak než prostřednictvím přezkoumatelného správního procesu. Řádné stanovení úhrad je přitom nárokem z veřejného práva. Výrobci a distributoři zdravotnických prostředků mají nejlepší možnost, jak se bránit proti nespravedlivému stanovení úhrad, neboť jsou jím přímo dotčeni. I kdyby se však nejednalo o rozhodnutí, bylo by třeba postup vedlejší účastnice posoudit jako nezákonný zásah. V tomto ohledu neobstojí závěr soudu, že výrobci zdravotnických prostředků nemohou být přímo dotčeni na svých právech, neboť dotčení nejsou ani výrobci a distributoři léčivých přípravků. Tento závěr byl překonán rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu i Ústavním soudem. Závěrem stěžovatelka navrhla zrušení oddílu C přílohy č. 3 k zákonu č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v části vymezené písmeny „A“ a „B“, kterými se limituje výše úhrady jednotlivých typů zdravotnických prostředků, a v části definující písmena „A“ a „B“.

5. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že ústavně zaručená práva stěžovatelky dotčena nebyla. Napadený úkon vedlejší účastnice nebyl vydán ve správním řízení, nemůže tedy být správním rozhodnutím. Proti stanovení výše úhrady nejsou zákonem předvídané žádné prostředky ochrany práva, neboť se práv distributorů a výrobců přímo ani nedotýkají. Stejně tak nemohlo jít ani o nezákonný zásah. Vývoj judikatury ve vztahu k výrobcům a distributorům léčivých přípravků soud zohlednit nemohl, neboť k němu došlo až po vydání jeho rozhodnutí.

6. Vedlejší účastnice uvedla, že není správním orgánem a nemůže vydávat správní rozhodnutí. Výši úhrady zdravotní pojišťovny zjišťují průzkumem trhu, nestanovují ji a ani o ní nerozhodují. Metodika vedlejší účastnice není správním aktem. Ve veřejnoprávním vztahu je pojišťovna s pojištěncem, který může být dotčen ve svých právech, nikoliv výrobce či distributor zdravotnických prostředků.

III. Procesní předpoklady projednání návrhu

7. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost je přípustná, byla podána včas, advokátem zastoupenou a oprávněnou stěžovatelkou.

8. Stěžovatelka podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, navrhla i zrušení části oddílu C přílohy č. 3 k zákonu č. 48/1997 Sb. Pro posouzení tohoto návrhu je však podstatné, že oprávnění návrhovatele je podmíněno tím, že uplatněním zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti [posouzení náleží do kompetence senátu Ústavního soudu, srov. rozhodnutí pléna Ústavního soudu o aťahování působnosti pod č. Org. 24/14 ze dne 25. března 2014; 52/2014 Sb., čl. 1 odst. 2 písm. b) část věty za středníkem].

9. Tomu by měla odpovídat i argumentace návrhovatele, který by měl jednak přesvědčivě tvrdit, že napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) je v rozporu s ústavním pořádkem, a zároveň prokázat, že uplatněním zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti [srov. příměření nálezu sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 19]. Stěžovatelka tak svůj návrh nekoncepovala, nevztáhla jej k tvrzenému porušení svých práv v řízení před Nejvyšším správním soudem. Její návrh je formulován jako návrh v rámci tzv. abstraktní kontroly norem – právní úpravě vyčítá zejména nedostatečnou určitost. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nadto spočívá na závěru, že ve věci vůbec není vydáno rozhodnutí a že veřejná subjektivní práva stěžovatelky nemohla být postupem vedlejší účastnice dotčena. Napadené rozhodnutí tedy spočívá především na výkladu ustanovení soudního řádu správního.

10. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že ve věci není dána přímá souvislost mezi rozhodnutím napadeným ústavní stížností a akcesorickým návrhem na zrušení části právního předpisu: uplatněním napadených ustanovení nenastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Napadená ustanovení totiž žádným způsobem neupravují, tudíž ani neomezují případný soudní přezkum postupu zdravotních pojišťoven [srov. bod 146 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. 5. 2017 (N 89/85 SbNU 503; 231/2017 Sb.)].

11. Vzhledem k tomu, že k objasnění věci plně postačovala písemná vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení, rozhodl Ústavní soud ve věci podle § 44 zákona o Ústavním soudu bez nařízení ústního jednání.

IV. Vlastní posouzení návrhu

12. Ústavní soud se seznámil s argumentací účastníků řízení a s obsahem spisu Nejvyššího správního soudu. Dospěl k závěru, že ústavní

stížnost je důvodná, a to pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

13. Stěžovatelka se před správními soudy bránila dvěma způsoby: úkon vedlejší účastnice považovala za rozhodnutí správního orgánu v materiálním smyslu, přezkoumatelné v řízení podle § 65 a násl. soudního řádu správního, případně za zásah správního orgánu přezkoumatelný v řízení podle § 82 a násl. soudního řádu správního. Tomu svou argumentaci přizpůsobil Nejvyšší správní soud a též Ústavní soud.

14. Listina základních práv a svobod v čl. 36 odst. 1 zaručuje každému možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu (případně u jiného orgánu), podmínkou ovšem je, že se tak musí stát „stanoveným postupem“. Součástí tohoto postupu jsou veškeré zákonem stanovené požadavky kladené na účastníka řízení, jež musí být z jeho strany splněny, aby soud mohl rozhodnout v jeho věci a aby při tom mohl zohlednit jím předestřená tvrzení a důkazy. Jednotlivě ani ve svém celku nesmí představovat takové omezení přístupu k soudu, které by se práva na soudní ochranu (spravedlivý proces) dotýkalo v samotné jeho podstatě, a fakticky by tak znemožňovalo jeho uplatnění [srov. nálezn. sp. zn. IV. ÚS 281/04 ze dne 25. srpna 2005 (N 165/38 SbNU 319)].

15. Záruka možnosti domáhat se stanoveným postupem svého práva je doplněna speciálním úpravou pro potřeby soudní kontroly veřejné správy. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny platí, že ten, „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“. Pro uplatnění druhé věty čl. 36 odst. 2 Listiny je zásadní, zda se v případě tohoto rozhodnutí a) skutečně jedná o základní práva a svobody podle Listiny, b) jde o konkrétní základní právo nebo svobodu, nikoli jen o obecný vše postihující pojem (základní práva a svobody jako takové, demokratický řád základních práv a svobod, sociální práva nebo politická práva jako určitou kategorii), c) jde o rozhodnutí orgánu veřejné správy, d) základních práv a svobod bude skutečně týkat [nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 9/14 ze dne 16. 12. 2014 (N 228/75 SbNU 539; 14/2015 Sb.)].

16. Z uvedených ústavních záruk tedy plyne požadavek na zákonodárce, aby zavedl soudní kontrolu rozhodnutí orgánů veřejné správy, z níž nebudou vyloučena rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny. Samotný způsob, kterým přezkum před správním soudem probíhá (či nalézáni práva před soudem civilním), v obecné rovině spadá pod záruku domáhat se práva stanoveným postupem. Stanovený postup nesmí být natolik restriktivní, že by uplatnění tohoto práva fakticky znemožnil. Stejně tak soud svým postupem nesmí rozšiřovat výjimky ze soudního přezkumu

předvídané zákonem [*exceptiones non sunt extendendae*, srov. nálezn. sp. zn. III. ÚS 1526/12 ze dne 19. 2. 2013 (N 31/68 SbNU 335)], případně akceptovat výjimky výslovně zakázané větou druhou čl. 36 odst. 2 Listiny.

17. Pojem „rozhodnutí“ v čl. 36 odst. 2 Listiny je přitom autonomní pojem ústavního práva, který svým obsahem nemusí odpovídat a ani neodpovídá rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. [srov. bod 20 nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267)]. Stejně tak je rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. autonomním pojmem soudního řádu správního, který nutně neodpovídá pojetí rozhodnutí podle § 67 správního řádu z roku 2004 (typicky v případech tzv. propůjčení formy správního rozhodnutí aktu, který materiálně jeho povahu nemá). To znamená, že ústavní záruka přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy bude naplněna, pokud akt považovaný za rozhodnutí ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny bude moci být přezkoumán soudem (a to bez ohledu na volbu konkrétního řízení, či dokonce větve soudnictví).

18. V posuzovaném případě Nejvyšší správní soud nedospěl k závěru, že by věc stěžovatelky byla vyloučena ze soudního přezkumu. Soudní přezkum považoval za možný, avšak nikoliv v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu je tak třeba hodnotit s ohledem na záruky čl. 36 odst. 1 Listiny.

Sdělení a postup vedlejší účastnice jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

19. Podle Nejvyššího správního soudu není sdělení vedlejší účastnice o snížení úhrady zdravotnických prostředků, resp. rozhodnutí o změně v platných číselnících zdravotnických prostředků, rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. K tomuto závěru dospěl proto, že zdravotní pojišťovny nejsou k vydání rozhodnutí o stanovení výše úhrady zdravotnických prostředků zmocněny zákonem a stanovení úhrady neprobíhá v rámci správního řízení.

20. Stěžovatelka se dovolávala toho, že sdělení vedlejší účastnice bylo rozhodnutím v materiálním smyslu. Jakkoliv Ústavní soud v minulosti ve vztahu k různým formám vystupování veřejné správy vycházel převážně z materiálního pojetí rozhodnutí přezkoumatelného správním soudem [např. usnesení sp. zn. III. ÚS 16/96 ze dne 6. 1. 1997 (U 1/7 SbNU 325) či IV. ÚS 233/02 ze dne 28. 8. 2002 (U 30/27 SbNU 337)], byť druhé z citovaných rozhodnutí klade důraz též na existenci zákonem předpokládané procedury], nelze nevidět, že celkovou změnou koncepce správního soudnictví a přijetím soudního řádu správního došlo k rozlišení různých žalob, přičemž jedno ze základních dělení vychází z kontrapozice žaloby proti rozhodnutí a žaloby proti nezákonnému zásahu (podle § 82 s. ř. s. se žalobce může domáhat ochrany proti zásahu, „který není rozhodnutím“). Závěry judikatury Ústavního soudu o materiálním pojetí rozhodnutí vyslovené pro

správní soudnictví podle části páté občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2002 tedy bez dalšího nemohou sloužit pro výklad koncepčně odlišných ustanovení soudního řádu správního.

21. Toho si byl zjevně vědom i Nejvyšší správní soud, který se pojetím rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. opakovaně zabýval. Právě z důvodu potřeby odlišit jednotlivé úkony veřejné správy, které všechny materiálně zasahují do veřejných subjektivních práv a povinností jednotlivce, se opakovaně přiklonil k materiálně-formálnímu chápání rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutím tak může být jen vrchnostenský akt vydaný (či alespoň určený k vydání) v právních předpisy formalizovaném řízení (materiální znak „zásahu do práv“ totiž není znakem rozlišujícím tyto dva žalobní typy, srov. rozhodnutí rozšířeného senátu č. j. 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16. 11. 2010, č. 2206/2011 Sb. NSS, odst. 17 a 23; č. j. 2 As 86/2010-76 ze dne 18. 9. 2012, č. 2725/2013 Sb. NSS, odst. 30–33; č. j. 8 As 8/2011-68 ze dne 30. 7. 2013, č. 2908/2013 Sb. NSS, odst. 29; č. j. 6 As 68/2012-47 ze dne 19. 8. 2014, č. 3104/2014 Sb. NSS, odst. 36–39). Tento postoj rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vzal Ústavní soud opakovaně na vědomí [např. nález sp. zn. I. ÚS 2866/15 ze dne 14. 3. 2016 (N 41/80 SbNU 501) či usnesení sp. zn. III. ÚS 219/17 ze dne 14. 2. 2017].

22. V posuzované věci Nejvyšší správní soud založil své rozhodnutí na úvaze, že sdělení vedlejší účastnice není a nemá být vydáváno v právních předpisy formalizovaném řízení a není zákonem ani jinak formálně koncipováno jako rozhodnutí (nemůže tedy být rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního). To odpovídá hodnocení Ústavního soudu vyjádřenému v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/15 (srov. body 114, 121, 122, 126, 140, 142). Vzhledem k tomu, že tento výklad odpovídá tomu, jak je v ustálené a podrobně odůvodněné praxi vykládán pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., dospěl Ústavní soud k závěru, že Nejvyšší správní soud v tomto ohledu řádným (stanoveným) postupem rozhodl o procesním návrhu stěžovatelky.

Sdělení a postup vedlejší účastnice jako zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

23. Jednání vedlejší účastnice Nejvyšší správní soud nepovažoval za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť podle něj chybí přímé dotčení na právech stěžovatelky. Tento závěr odůvodnil pouhým srovnáním s postavením výrobců léčivých přípravků, kteří podle jeho judikatury taktéž nejsou přímo dotčeni na svých veřejných subjektivních právech (např. rozsudek č. j. 3 Ads 48/2010-237 ze dne 28. 4. 2011): nejsou-li dotčeni výrobci léčivých přípravků v řízení ke konkrétnímu výrobku, tím spíše nemohou být dotčeni výrobci a distributoři zdravotních prostředků ve vztahu k celé skupině prostředků.

24. Závěr o absenci přímého dotčení práv výrobců léčivých přípravků byl ovšem zvrácen usnesením rozšířeného senátu č. j. 4 Ads 35/2013-63 ze dne 9. 12. 2014, č. 3174/2015 Sb. NSS, a byl opakovaně shledán neústavním Ústavním soudem [nálezy sp. zn. I. ÚS 1251/14 ze dne 23. 2. 2015 (N 42/76 SbNU 573), II. ÚS 459/14 ze dne 14. 4. 2015 (N 79/77 SbNU 159) či I. ÚS 1265/14 ze dne 24. 8. 2015 (N 153/78 SbNU 323)].

25. Napadené rozhodnutí tedy k závěru, že postup vedlejší účastnice nemůže být nezákonným zásahem, uvádí pouze důvody, které byly Ústavním soudem shledány neústavními. Skutečnost, že k vydání těchto rozhodnutí došlo až po vydání rozhodnutí napadeného ústavní stížností, na věci nic nemění – v přezkumném řízení soudním se jejich závěry zásadně uplatnit musí [tzv. zásada incidentní retrospektivy judikatorního odklonu, srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 3221/11 ze dne 12. 12. 2013 (N 216/71 SbNU 531) či II. ÚS 1955/15 ze dne 8. 12. 2015 (N 208/79 SbNU 373)]. Nejvyšší správní soud byl s ohledem na tento stav vyzván, aby se vyjádřil přímo k tomu, zda by rozhodnutí ve věci mohlo obstát i přes zmíněnou změnu judikatury ve vztahu k výrobcům léčivých přípravků, na niž výlučně založil své rozhodnutí. Ve svém vyjádření však na zaujetí stanoviska k ústavní stížnosti a vyvracení její argumentace výslovně rezignoval (na což má jako účastník řízení právo).

26. Nadto Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/15 výslovně dospěl k závěru, že zdravotní pojišťovny svým postupem fakticky stanoví podmínky, a tedy i meze, za nichž mohou dodavatelé zdravotnických prostředků realizovat své právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Zdravotní pojišťovny ve skutečnosti určují, zda určitý zdravotnický prostředek bude zařazen do tzv. číselníků zdravotních pojištěnec, a bude tak moci být hrazen z veřejného zdravotního pojištění. Možnost, že dodávané zdravotnické prostředky budou pojištěncům poskytovány za úhradu z veřejného zdravotního pojištění, má přitom zásadní význam pro jejich dostupnost, a tím i konkurenceschopnost dodavatelů zdravotnických prostředků a jejich postavení na trhu.

27. Ústavní soud v minulosti opakovaně vyslovil požadavek na přesvědčivé odůvodňování rozhodnutí veřejné moci. Je třeba, aby rozhodnutí obecných soudů byla vydávána za plného respektu k procesním normám a aby také odůvodnění vydaných rozhodnutí s ohledem na účel soudního řízení přiměřeně odpovídalo kritériím daným ustanovením § 157 odst. 2 občanského soudního řádu (zde za použití § 64 s. ř. s.), neboť jen náležitě odůvodněná rozhodnutí, naplňují – jako neoddělitelná součást „stanoveného postupu“ – požadavky čl. 36 odst. 1 Listiny [např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/03 ze dne 11. 2. 2004 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)].

28. V nynější věci napadený rozsudek formálně odpovídá požadavkům na odůvodnění soudního rozhodnutí, tato forma je však naplněna závěry dříve odmítnutými jako protiústavní. Za takového stavu nelze dospět

k závěru, že by napadené rozhodnutí, ač formálně bezvadné, mohlo být považováno za náležitě odůvodněné a mohlo naplnit účel soudního rozhodování, tedy především ochranu práv (čl. 90 Ústavy České republiky). V napadeném rozhodnutí a ani dodatečně v průběhu řízení o ústavní stížnosti tedy Nejvyšší správní soud nevyjasnil, z jakých důvodů je vyloučeno, že stěžovatelka může být jedním z účastníků, které fakticky určuje podmínky a meze ústavně zaručeného práva podnikat, přímo zkrácena na svých veřejných subjektivních právech.

V. Závěr

29. Z uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ads 29/2014-57 ze dne 11. prosince 2014 bylo porušeno právo stěžovatelky na přesvědčivé odůvodnění soudního rozhodnutí, které je součástí práva na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny. Nejvyšší správní soud v rozsahu namítaného nezákonného zásahu zamítl kasační stížnost z důvodů, které Ústavní soud opakovaně shledal neústavními. Nevysvětlil tak ústavně akceptovatelným způsobem, proč neposkytl ochranu stěžovatelce, přestože své právo u soudu uplatnila stanoveným postupem.

30. Z uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušil podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Akcesorický návrh na zrušení oddílu C přílohy č. 3 k zákonu č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v části vymezené písmeny „A“ a „B“, kterými se limituje výše úhrady jednotlivých typů zdravotnických prostředků, a v části definující písmena „A“ a „B“ Ústavní soud odmítl pro nepřipustnost podle § 43 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 74 *a contrario* zákona o Ústavním soudu.



Č. 114

K náhradě nákladů řízení při zastavení exekuce vzhledem k nedostatku pravomoci rozhodce vydávajícího exekuční titul

Nezohlednil-li krajský soud dřívější rozhodovací praxi Nejvyššího soudu, z níž lze jednoznačně dovodit sjednocení přístupu k neplatnosti rozhodčích doložek, a tím i k nedostatku pravomoci rozhodce vydávajícího exekuční titul, jde o porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a následně i práva vlastnit majetek podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka – ze dne 27. června 2017 sp. zn. I. ÚS 1274/16 ve věci ústavní stížnosti Miloslava Kábely, zastoupeného Mgr. Petrem Němcem, advokátem, se sídlem Mendíků 1396/9, Praha 4, proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. února 2016 sp. zn. 20 Co 180/2015, kterým bylo změněno usnesení soudního exekutora ve výrocích o náhradě nákladů řízení tak, že se žádnému účastníkovi náhrada nákladů řízení nepřiznává, za účasti Krajského soudu v Brně jako účastníka řízení a SMART Capital, a. s., se sídlem Hněvotínská 241/52, Olomouc, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 8. února 2016 sp. zn. 20 Co 180/2015 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo stěžovatele vlastnit majetek zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. února 2016 č. j. 20 Co 180/2015 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 22. 4. 2016 stěžovatel navrhl zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí. Tvrdí, že tímto rozhodnutím bylo zasaženo do jeho ústavně garantovaných práv a svobod, zejména práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a práva vlastnit majetek zaručeného čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a čl. 11 odst. 1 Listiny.

2. V ústavní stížnosti je popsán průběh řízení před obecnými soudy, kterého se stěžovatel účastnil jako povinný.

3. Usnesením JUDr. Tomáše Vrány, soudního exekutora Exekutorského úřadu Přerov (dále jen „soudní exekutor“), ze dne 30. 12. 2014 č. j. 103 Ex 10649/12-34 byla na návrh stěžovatele zastavena exekuce k uspokojení pohledávky vedlejší účastnice ve výši 21 175 Kč s příslušenstvím vyplývající z rozhodčího nálezu Mgr. Michala Navrátila ze dne 19. 8. 2011 č. j. 6157/2011 a nákladů exekuce. Výrokem II byla vedlejší účastnici uložena povinnost nahradit stěžovateli náklady právního zastoupení v exekučním řízení ve výši 9 995 Kč a výrokem III jí byla dále uložena povinnost nahradit stěžovateli již zaplacené náklady exekuce ve výši 11 175 Kč. Výroky II a III byly zdůvodněny zaviněním vedlejší účastnice.

4. Proti výrokům II a III podala vedlejší účastnice odvolání. V něm uvedla, že v době uzavření smlouvy o úvěru, která obsahovala rozhodčí doložku, nebyl v judikatuře ustálen názor, že v obdobných případech je rozhodčí doložka neplatná. Nebylo proto možné jí přičítat k tíži návrh na nařízení exekuce.

5. Usnesením Krajského soudu v Brně (dále též jen „krajský soud“) ze dne 8. 2. 2016 sp. zn. 20 Co 180/2015 bylo usnesení soudního exekutora ve výrocích II a III změněno tak, že se žádnému z účastníků ani soudnímu exekutorovi náhrada nákladů řízení nepřiznává. Krajský soud v odůvodnění uvedl, že dne 19. 8. 2011, kdy byl vydán exekuční titul, ani dne 20. 3. 2012, kdy byl soudní exekutor pověřen vedením exekuce, nemohl být účastníkům jednoznačně znám přístup Nejvyššího soudu k neplatnosti rozhodčí doložky, neboť rozhodným je den 10. 7. 2013, kdy došlo k jednoznačnému sjednocení soudní praxe, a to rozhodnutím velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu.

II. Argumentace stěžovatele

6. Stěžovatel v ústavní stížnosti vyjádřil nesouhlas s rozhodnutím krajského soudu. Jeho argumentace se soustředí zejména na rozhodný

okamžik odstranění nejednotného přístupu k neplatnosti rozhodčí doložky. Uvádí, že krajským soudem zmíněné rozhodnutí pouze řešilo procesní dopady již judikovaných důvodů neplatnosti rozhodčích doložek. K tomu dodává, že sám Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 27. 8. 2015 sp. zn. 25 Cdo 167/2014 určil dva okamžiky, které lze označit za významné pro sjednocení praxe. Konkrétně šlo o usnesení velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011 sp. zn. 31 Cdo 1945/2010, z něhož vyplývá sjednocení praxe k neplatnosti rozhodčí doložky, a o usnesení velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 10. 7. 2013 sp. zn. 31 Cdo 958/2012, z něhož vyplývají dopady na exekuční řízení. Podle stěžovatele tak vedlejší účastnice již dne 11. 5. 2011 musela vědět o neplatnosti rozhodčích doložek. Tato skutečnost musela být známa rovněž obecným soudům, stěžovatel navíc poukazuje na specifika exekuce jako běžícího procesu. Napadené usnesení krajského soudu proto považuje za nepřezkoumatelné, neboť jeho úvahy se neopírají o důkazy a objektivní skutečnosti.

7. Na základě uvedeného stěžovatel navrhl zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí.

III. Vyjádření účastníků

8. Ústavní soud v rámci přípravy vyzval krajský soud a vedlejší účastnici k vyjádření k ústavní stížnosti. Krajský soud pouze odkázal na písemné odůvodnění napadeného usnesení, vedlejší účastnice se k ústavní stížnosti nevyjádřila. Vyjádření krajského soudu Ústavní soud nezasílal stěžovateli k replice, neboť by, s ohledem na pouhý odkaz na odůvodnění napadeného usnesení, nepřinesla nic nového.

IV. Procesní předpoklady projednání ústavní stížnosti

9. Ústavní soud podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatel nemá k dispozici jiné zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

10. Ústavní soud po seznámení se s obsahem ústavní stížnosti, vyjádřením účastníka a vyžádaným spisem dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

11. Ústavní soud považuje za nutné připomenout, že právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 1 Listiny je porušeno, pokud je komukoliv upřena možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu, popř. pokud soud odmítá jednat a rozhodovat o podaném návrhu, eventuálně pokud zůstává v řízení bez zákonného důvodu nečinný. V této souvislosti Ústavní soud dodává, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Není tedy součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nenáleží mu ani výkon dohledu nad jejich rozhodovací činností. Postup v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu a výklad jiných než ústavních předpisů a jejich aplikace jsou záležitostmi obecných soudů [srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 9. 1996 sp. zn. II. ÚS 81/95 (U 22/6 SbNU 575)]. Ústavní soud může do jejich činnosti zasáhnout pouze tehdy, pokud právní závěry obecných soudů jsou v příkrém nesouladu se skutkovými zjištěními nebo z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění nevyplývají nebo pokud porušení některé z norem tzv. podústavního práva v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy) anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. uplatněním přepjatého formalismu při aplikaci práva), zakládá porušení základního práva nebo svobody.

12. Podstatou ústavní stížnosti je nesouhlas stěžovatele se závěrem krajského soudu, že rozhodným okamžikem, od něhož lze považovat rozhodovací praxi za jednotnou, je den 10. 7. 2013, kdy bylo vydáno usnesení velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 958/2012.

13. Z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 7. 2013 sp. zn. 31 Cdo 958/2012 skutečně vyplývá, že nevydal-li rozhodčí nálezní rozhodce, jehož výběr se uskutečnil podle transparentních pravidel, resp. byl-li rozhodce určen právníčkou osobou, která není stálým rozhodčím soudem zřízeným na základě zákona, a nemůže-li být akceptovatelný ani výsledek tohoto rozhodování, pak tento rozhodčí nálezní není způsobilým exekučním titulem. Současně je však nutné přihlédnout k závěrům Nejvyššího soudu vyplývajícím z usnesení ze dne 11. 5. 2011 sp. zn. 31 Cdo 1945/2010, z něhož vyplývá sjednocení přístupu k neplatnosti rozhodčích doložek. Na tomto místě je nutné souhlasit se stěžovatelem, že rozhodným okamžikem pro dovození sjednoceného přístupu rozhodovací praxe k neplatnosti rozhodčích doložek je skutečně okamžik vydání usnesení ve věci sp. zn. 31 Cdo 1945/2010. Pozdější usnesení ve věci sp. zn. 31 Cdo 958/2012 pouze rozvádí dopady dřívějších závěrů na exekuční řízení. To však nic nemění na závěru, že vedlejší účastnice a obecné soudy si musely od 11. 5. 2011 být vědomy skutečnosti, že rozhodčí doložky (ve smyslu doložky v nyní posuzované věci) jsou neplatné, a proto nikdy nemohou založit pravomoc rozhodce k vydání exekučního titulu ve smyslu § 274 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský

soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a § 40 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Lze tedy konstatovat, že byť se napadené usnesení krajského soudu opíralo o rozhodnutí Nejvyššího soudu, které na nyní posuzovanou věc dopadá, jsou jeho závěry v příkrém nesouladu s dalšími zjištěními, neboť krajský soud nezohlednil dřívější rozhodovací praxi Nejvyššího soudu, z níž lze sjednocení přístupu k neplatnosti rozhodčích doložek, a tím i k nedostatku pravomoci rozhodce vydávajícího exekuční titul jednoznačně dovodit.

14. Ze stejných důvodů lze rovněž vyslovit zásah do stěžovatelova práva vlastnit majetek zaručeného čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a čl. 11 odst. 1 Listiny.

15. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatele vyhověl a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. 2. 2016 sp. zn. 20 Co 180/2015 zrušil podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.



Č. 115

K odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění

I. Nárok poškozeného na mimořádné zvýšení odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění podle § 7 odst. 3 vyhlášky č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění, není v části přesahující původně poškozeným žalovanou částku promlčen, pokud je v žalobě vyčíslena základní výše dané náhrady dostatečně, a je tak základem i pro mimořádné zvýšení, k němuž může soud dospět na základě své zákonem mu přiznané úvahy.

II. Obecný soud má prostor pro mimořádné zvýšení odškodnění podle § 7 odst. 3 vyhlášky č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění, vždy, pokud to odůvodňuje vyšší míra závažnosti vlivu následků škody na zdraví na uplatnění poškozeného v životě a ve společnosti, a to s přihlédnutím ke všem myslitelným stránkám lidského života. Jinak řečeno, v textu vyhlášky formulovaný nepříznivý vliv následků škody na zdraví na uplatnění poškozeného v životě a ve společnosti, jakožto předpoklad pro odškodnění ztížení společenského uplatnění, může nabývat s přihlédnutím k individuálním odlišnostem každého jednotlivého případu různé intenzity, která může být důvodem i pro přiznání mimořádného odškodnění ve smyslu § 7 odst. 3 této vyhlášky.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka – ze dne 29. června 2017 sp. zn. I. ÚS 1346/16 ve věci ústavní stížnosti S. T., zastoupené JUDr. Viktorem Pakem, advokátem, se sídlem Francouzská 28, Praha 2, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2015 č. j. 25 Cdo 3228/2014-298 a proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2014 č. j. 44 Co 477/2012-276 ve spojení s opravným usnesením téhož soudu ze dne 11. 4. 2014 č. j. 44 Co 477/2012-282, kterým bylo v odvolacím řízení rozhodnuto ve věci stěžovatelčiny žaloby na odškodnění za bolestné a ztížení společenského uplatnění v důsledku zubního ošetření, za účasti Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Brně jako účastníků řízení a 1) MUDr. Miroslava Čolakova a 2) Kooperativa Pojišťovna, a. s., se sídlem Pobřežní 665/21, Praha 8, jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2015 č. j. 25 Co 3228/2014-298 a rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2014 č. j. 44 Co 477/2012-276 ve spojení s opravným usnesením téhož soudu ze dne 11. 4. 2014 č. j. 44 Co 477/2012-282 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2015 č. j. 25 Co 3228/2014-298 a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2014 č. j. 44 Co 477/2012-276 ve spojení s opravným usnesením téhož soudu ze dne 11. 4. 2014 č. j. 44 Co 477/2012-282 se ruší.

Odůvodnění

I. Rekapitulace ústavní stížnosti a dosavadního průběhu řízení

Stěžovatelka se ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí pro porušení jejich ústavně zaručených základních práv podle čl. 7 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 24 Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluvy o lidských právech a biomedicíně (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/2001 Sb. m. s.).

V záhlaví označeným rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2014 č. j. 44 Co 477/2012-276 ve spojení s opravným usnesením téhož soudu ze dne 11. 4. 2014 č. j. 44 Co 477/2012-282 (dále také jen „rozsudek krajského soudu“) byl výrok I rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 18. 6. 2012 č. j. 17 C 84/2008-197 (dále jen „rozsudek městského soudu“) co do částky 211 800 Kč potvrzen a co do částky 568 500 Kč změněn tak, že se žaloba zamítá, a ve výroku II byl zamítavý výrok rozsudku městského soudu v části napadení 260 100 Kč potvrzen. Žalované částky se stěžovatelka domáhala jako odškodnění za bolestné a za ztížení společenského uplatnění v důsledku ošetření jejího zuby dne 3. 5. 2006 vedlejším účastníkem 1) – žalovaným v původním řízení (který je zubním lékařem), kterým došlo k poranění a následnému poškození části trojklanného nervu. Následné stěžovatelčino dovolání Nejvyšší soud v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

Pokud jde o napadený rozsudek krajského soudu, stěžovatelka nesouhlasí s názorem krajského soudu ohledně posouzení promlčení jejího nároku na bolestné, uplatněného rozšířením její žaloby. Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že k ustálení zdravotního stavu stěžovatelky došlo, když vznikla újma poškozením jejího trojklanného nervu,

znamenající ztrátu jeho funkce v důsledku jeho poranění, přičemž nejpozději v květnu 2006 při hospitalizaci ve Fakultní nemocnici v Brně se stěžovatelka dozvěděla o podstatě svého poranění a o tom, kdo za ně odpovídá. Stěžovatelka však namítá, že dané postižení trojklanného nervu je pouze jedním z několika dílčích následků, a to následkem nejdříve vzniklým. V souvislosti s uvedeným závěrem krajského soudu stěžovatelka namítá rozporuplnost v odůvodnění jeho napadeného rozsudku, přičemž ve své ústavní stížnosti cituje pasáže odůvodnění, které jsou podle jejího názoru vzájemně logicky rozporné (str. 6 ústavní stížnosti).

Stran napadeného rozsudku Nejvyššího soudu stěžovatelka namítá, že argumentace dovolacího soudu, podle které Krajský soud v Brně s odkazem na odborné lékařské vyjádření dospěl k závěru, že zdravotní stav stěžovatelky se ustálil nejpozději v srpnu 2006, postrádá v odůvodnění rozsudku krajského soudu jakýkoliv podklad, resp. nic takového krajský soud ve svém rozsudku neuvádí. Nejvyšší soud dále v souvislosti s otázkou běhu promlčecí lhůty pro zvýšení odškodnění bolesti zcela ignoruje nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3367/13 ze dne 22. 5. 2014 (N 104/73 SbNU 667), podle kterého k závěru o existenci podmínek pro zvýšení odškodnění může soud dojít též bez návrhu. Nejvyšší soud však výslovně odůvodňuje běh promlčecí lhůty datem podání návrhu stěžovatelky na zvýšení odškodnění, tedy fakticky podmiňuje nárok na zvýšení odškodnění bolestí podáním příslušného návrhu.

Konečně stěžovatelka nesouhlasí se způsobem, jakým se Krajský soud v Brně i Nejvyšší soud vypořádaly s výslovnou argumentací stěžovatelky prostřednictvím čl. 24 Úmluvy o lidských právech a biomedicině. Podle stěžovatelky Krajský soud v Brně v odůvodnění napadeného rozsudku veškerou její argumentaci v tomto směru naprosto ignoroval a Nejvyšší soud stěžovatelku fakticky odkázal na znění vyhlášky č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění, (dále jen „vyhláška“). Pokud se stěžovatelka jak v řízení před soudem odvolacím, tak i před soudem dovolacím explicitně dovolávala výslovného znění předpisu ústavní úrovně, jenž se na předmětný případ specificky vztahuje, má stěžovatelka za to, že bylo povinností soudů se s touto argumentací řádně vypořádat. V této souvislosti stěžovatelka poukazuje na judikaturu Ústavního soudu, podle které se soudy musí vypořádat s argumenty účastníků řízení způsobem, který odpovídá míře závažnosti těchto argumentů [např. nález sp. zn. I. ÚS 1589/07 ze dne 9. 4. 2008 (N 69/49 SbNU 45)].

Stěžovatelka závěrem své ústavní stížnosti konstatuje, že v konečném důsledku odvolací soud stěžovatelce z titulu odškodnění ztížení společenského uplatnění přiznal jednorázové odškodnění chronických bolestí a těžké duševní poruchy ve výši pouhých 157 800 Kč, zatímco Městský soud v Brně jí původně přiznal odškodnění celkově 780 300 Kč, a dovolací soud

uvedený postup krajského soudu svým rozsudkem aproboval. Postup v záhlaví uvedených soudů tak podle stěžovatelky vedl ve svém důsledku k naprostému popření principu plného odškodnění za újmu na zdraví [např. nálezy sp. zn. IV ÚS 444/11 ze dne 5. 12. 2012 (N 200/67 SbNU 573), sp. zn. I. ÚS 2930/13 ze dne 11. 11. 2014 (N 205/75 SbNU 297), sp. zn. I. ÚS 870/14 ze dne 24. 8. 2015 (N 152/78 SbNU 311) a sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016 (N 64/81 SbNU 99)].

II. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

Ústavní soud vyzval Nejvyšší soud a Krajský soud v Brně jako účastníky řízení a vedlejší účastníky řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

Nejvyšší soud ve svém vyjádření ze dne 17. 5. 2017 úvodem připomíná, že dovolací soud se zabývá dovoláním z hlediska právních otázek v něm vymezených a v daném případě se jednalo o dvě otázky procesního práva, obě se týkaly odůvodnění napadeného rozhodnutí krajského soudu. K části ústavní stížnosti, ve které se stěžovatelka soustředí na kritiku některých pasáží písemného odůvodnění, Nejvyšší soud uvádí, že odvolací soud ze znaleckého dokazování zjistil dobu, kdy se zdravotní stav stěžovatelky ustálil, a to právě ze závěru, že s nejvyšší pravděpodobností bylo odumření nervu léčebně vratné mezi V/2006 a VIII/2006, což znamená, že zdravotní stav (týkající se nervu) se ustálil nejpozději v srpnu 2006, kdy došlo k trvalému poškození trojklanného nervu. Uvedené je skutkovým zjištěním, které dovolací soud nepřezkoumává. Nejvyšší soud ve svém vyjádření dále uvádí, že stěžovatelka nerozlišuje mezi návrhem na mimořádné zvýšení náhrady v rámci částky požadované žalobou a mezi rozšířením žaloby o další částku, nově uplatněnou nad výši dosud požadovanou. Poté, co žalobkyně doplnila do té doby neprojednatelnou žalobu o požadovanou finanční částku, je jakékoliv další navyšování o další částky rozšířením žaloby. K bodu VI projednávané ústavní stížnosti Nejvyšší soud uvádí, že jde opět o výtky vůči odůvodnění rozhodnutí odvolacího soudu a k dovolacímu důvodu v tomto směru dovolací soud odkazuje na str. 5 svého rozsudku. Závěrem Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvádí, že je smutné, že rozpitváváním jednotlivých slovních obrátů stěžovatelka odůvodňuje porušení svých ústavně zaručených práv a svobod, a navrhuje proto, aby ústavní stížnost byla odmítnuta.

Městský soud v Brně se k výzvě Ústavního soudu ve stanovené lhůtě nijak nevyjádřil.

Vedlejší účastník 1) ve svém vyjádření ze dne 15. 5. 2017 uvedl, že s podanou ústavní stížností nesouhlasí, neboť má za to, že napadená rozhodnutí obou soudů byla náležitě a logicky odůvodněna a stěžovatelce se dostalo spravedlivého zadostiučinění jak z titulu odškodnění bolestného, tak z titulu ztížení společenského uplatnění. Je-li okamžikem ustálení zdravotního stavu stěžovatelky postižení trojklanného nervu, pak je argument

stěžovatelky o nemožnosti určit přesné datum rozvoje duševní poruchy zcela bezpředmětný, protože rozvoj duševní poruchy tímto okamžikem není. Uplatnila-li stěžovatelka svůj nárok na zvýšení odškodnění bolestného z mimořádných důvodů až v prosinci 2008, uplatnila jej opožděně. Vedlejší účastník 1) v této souvislosti ve svém vyjádření poukazuje na to, že sám Krajský soud v Brně důvod pro mimořádné navýšení odškodnění dle výsledků provedeného dokazování neshledal. K argumentu stěžovatelky, že se oba soudy nedostatečně vyjádřily k ustanovení čl. 24 Úmluvy o lidských právech a biomedicině, vedlejší účastník 1) uvádí, že Krajský soud v Brně se k otázce spravedlnosti přiznané náhrady škody na zdraví vyjadřuje v odůvodnění svého rozsudku komplexně a Nejvyšší soud poukazuje na fakt, že právní předpis není skutkovou okolností. Odškodnění přiznané Krajským soudem v Brně stěžovatelce za bolestné a ztížení společenského uplatnění vnímá vedlejší účastník 1) jako zcela spravedlivé, výše náhrady byla podle něj založena na objektivních a rozumných důvodech a je vzhledem ke způsobené škodě zcela přiměřená. Vedlejší účastník 1) proto závěrem svého vyjádření navrhuje, aby byla podaná ústavní stížnost odmítnuta jako návrh zjevně neopodstatněný.

Vedlejší účastník 2) ve svém vyjádření ze dne 17. 5. 2017 uvedl, že stěžovatelka v ústavní stížnosti opakuje argumentaci uplatněnou již před obecnými soudy, přičemž s touto argumentací se především dovolací soud v plném rozsahu vypořádal. Pokud jde o odůvodnění rozhodnutí odvolacího soudu, pak již Nejvyšší soud uvedl, že rozhodnutí odvolacího soudu není logicky rozporné, avšak problém spočívá v tom, že v odůvodnění jsou používány složité větné konstrukce a neobvyklé výrazivo, takže je obtížně srozumitelné. Obecné soudy dále správně dovodily, že u nároku na náhradu za bolest počíná běžet promlčecí doba od okamžiku, kdy se zdravotní stav poškozeného ustálil a lze objektivně provést bodové hodnocení. Na tomto závěru nemůže nic měnit fakt, že přetrvávající bolest může být doprovázena atakami intenzivnější bolesti. Tohoto se právě dovolává stěžovatelka, pokud uvádí, že k poslednímu ataku těžkých bolestí trojklanného nervu došlo ještě dne 13. 5. 2008 a pokud bylo rozšíření žaloby učiněno podáním ze dne 1. 12. 2008, nemohl být tento nárok promlčen. Z odborného lékařského vyjádření vyplývá, že k trvalému poškození trojklanného nervu došlo a zdravotní stav stěžovatelky se v tomto směru ustálil v srpnu 2006 a od tohoto data je nutno posuzovat běh dvouleté promlčecí lhůty. Bolesti způsobené poraněním trojklanného nervu se odškodňují jednorázově, nikoliv samostatně každá jednotlivá ataka bolesti, a proto argumentace stěžovatelky ohledně intenzivní bolesti v srpnu 2008 je zcela bezvýznamná. Závěru obecných soudů o tom, že nároky stěžovatelky uplatněné podáním ze dne 1. 12. 2008 jsou promlčené, nelze proto podle vedlejšího

účastníka 2) nic vytknout a navrhuje proto, aby Ústavní soud ústavní stížnost odmítl, popřípadě zamítl.

S ohledem na obsah Ústavnímu soudu zaslaných vyjádření nebylo třeba je rozesílat k replice stěžovatelce, neboť v nich nebyly ve vztahu k nyní posuzované věci uvedeny žádné nové skutečnosti, na které by bylo nutné reagovat.

III. Posouzení ústavní stížnosti

Ústavní soud posoudil argumenty stěžovatelky obsažené v ústavní stížnosti, konfrontoval je s obsahem napadených rozhodnutí a obsahem vyžádaného soudního spisu vedeného u Městského soudu v Brně pod sp. zn. 17 C 84/2008 a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem je v řízení o ústavní stížnosti ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonnosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky]. Jeho pravomoc je tak založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení toho, zda v řízení nebyly dotčeny ústavně chráněné práva a svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

III. a) K určení počátku běhu promlčecí lhůty u nároku na odškodnění bolesti

Převážnou část ústavní stížnosti tvoří nesouhlasná polemika stěžovatelky s tím, jakým způsobem soudy posoudily otázku počátku běhu dvouleté promlčecí lhůty, zakotvené v § 106 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění do 31. 12. 2013, u nároku stěžovatelky na odškodnění dlouhodobé trvající bolesti s občasnými atakami bolestí vyšší intenzity. Této části námitek stěžovatelky však Ústavní soud nepřisvědčil.

Podle § 106 odst. 1 občanského zákoníku ve vztahu k souzené věci platí, že právo na náhradu škody se promlčí za dva roky ode dne, kdy se poškozený dozví o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá. S ohledem na § 106 odst. 2 občanského zákoníku se objektivní promlčecí lhůta neuplatní. Stanovení počátku běhu promlčecí lhůty k uplatnění nároku na náhradu bolestného pak závisí od zjištění, kdy je možno zdravotní stav poškozeného považovat za ustálený, což je otázka skutkových zjištění učiněných v řízení.

Obsahem této části ústavní stížnosti se tak stěžovatelka fakticky dovolává toho, aby Ústavní soud dovedl ze skutkových zjištění odlišné právní závěry oproti obecným soudům. Ústavní soud však není další instancí soustavy soudů a není povolán k přezkumu „věcné správnosti“ napadených rozhodnutí. K předmětnému okruhu námitek poukazuje Ústavní soud na odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, podle kterého:

„Stanovil-li proto prvoinstanční soud rovněž správně, že běh promlčecí doby u nároku z bolestného se počínal ustálením zdravotního stavu žalobkyně, nemá nicméně již závěr o okamžiku nastalém „až mnoho měsíců po lékařském zákroku žalovaného“ oporu v provedeném dokazování. O mnohosti procházejících měsíců totiž nejde mluvit, jestliže už v řádu jednotek měsíců, ne-li týdnů (odborné posouzení v rámci obecnosti takový rozptyl uvádí a viz též konstatování o naléhavosti zákroku FN Brno při stávajícím jednoměsíčním odkladu po zákroku žalovaného: „... několikadenní prodlevou ... komplikace ... velmi pravděpodobné“), vznikla újma postižení trojklanného nervu, tj. již ztížení společenského uplatnění a tedy jiný následek, než ve smyslu bolesti. Mnoho měsíců tak mohl akorát trvat žalobčin pocit bolesti (... bolest ... trvá dosud ... a poslední ataku těžkých bolestí ... ještě dne 13. 5. 2008“). Leč v takto trvalém vnímání bolestivosti (i krátkodobé – a nikoli definitivní, jak má na mysli odvolatel – odlehčení v X/2006 spadalo do již projevu patologie nervu) by zas nešlo hledat stabilizaci a ad absurdum dovedeno, vycházet jen z obecné bolesti by tu znamenalo, že žalobčin stav (nevyléčitelná bolest) nebude vlastně stabilizován nikdy.“

Ústavní soud dospěl k závěru, že obecné soudy se, pokud jde o otázku počátku běhu předmětné promlčecí lhůty, námitkami stěžovatelky dostatečně zabývaly, vycházely z relevantních zákonných ustanovení a následně své závěry také logicky a přiléhavě v napadených rozhodnutích odůvodnily. Stěžovatelka v tomto směru opakuje v ústavní stížnosti tytéž námitky. Namítá-li stěžovatelka proti uvedenému posouzení počátku běhu lhůty vlastní představu spočívající v tom, že dané postižení trojklanného nervu je pouze jedním z několika dílčích následků, a to následkem nejdříve vzniklým, jde jen o jiné posouzení skutkového stavu, aniž by však posouzení krajským soudem vybočovalo z mezí ústavnosti.

Se shora citovaným názorem krajského soudu pak není, navzdory opačnému tvrzení stěžovatelky, v rozporu jiná část odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, ve které je uveden závěr znaleckého posudku Lékařské fakulty UK v Hradci Králové. Jak v napadeném rozsudku konstatoval již Nejvyšší soud, námitka stěžovatelky o logické rozpornosti odůvodnění rozsudku krajského soudu směřuje ve své podstatě proti závěru, jak krajský soud posoudil promlčení jejího nároku na bolestné.

Namítá-li stěžovatelka v souvislosti s určením počátku běhu promlčecí lhůty pro uplatnění nároku na odškodnění bolesti – že argumentace dovolacího soudu, podle které Krajský soud v Brně s odkazem na odborné lékařské vyjádření dospěl k závěru, že zdravotní stav stěžovatelky se ustálil nejpozději v srpnu 2006, postrádá v odůvodnění rozsudku krajského soudu jakýkoliv podklad, resp. nic takového krajský soud ve svém rozsudku neuvádí – stěžovatelka tím přehlíží následující. Krajský soud v napadeném

rozsudku dospěl k závěru, že se stěžovatelka nejpozději s hospitalizací ve FN Brno v květnu 2006 dozvěděla vše o podstatě svého poranění, definitivy trvalé bolesti nevyjímaje, čili o škodě, a dozvěděla se tím pádem, i kdo za ni odpovídá. Přitom zdravotní stav stěžovatelky se podle již shora uvedených závěrů krajského soudu ustálil v době, kdy u ní došlo k trvalému poškození trojklanného nervu. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku k tomu uvádí, že z průběhu dokazování vyplývá, že ohrožení trojklanného nervu odumřením v zasažené části bylo léčebně vratné nejpozději v době spadající mezi hospitalizace stěžovatelky ve FN Brno v květnu 2006 a ve FN Praha v srpnu 2006 (str. 5 odůvodnění).

III. b) K promlčení části nároku na odškodnění bolesti

Ústavní soud však musí přisvědčit té části ústavní stížnosti, ve které stěžovatelka poukazuje na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 3367/13.

Ze závěrů obsažených v citovaném nálezu vyplývá, že nárok poškozeného na mimořádné zvýšení odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění podle § 7 odst. 3 vyhlášky není v části přesahující původně poškozeným žalovanou částku promlčen, pokud je v žalobě vyčíslena základní výše dané náhrady dostatečně, a je tak základem i pro mimořádné zvýšení, k němuž může soud dospět na základě své zákonem mu přiznané úvahy. Další podání a vypracované znalecké posudky v těchto případech je pak nutno považovat za podklady pro specifikaci žalovaných nároků, nikoli podání, která by z hlediska procesního podléhala promlčení.

Jak již Ústavní soud konstatoval ve svém nálezu ze dne 29. 3. 2012 sp. zn. I. ÚS 2955/10 (N 64/64 SbNU 735), z příslušné právní úpravy (§ 7 odst. 3 vyhlášky) vyplývá, že rozhodnutí o mimořádném zvýšení odškodnění bolesti nebo ztížení společenského uplatnění přísluší obecnému soudu, který na základě posouzení všech okolností případu konstituuje právo poškozeného na zvýšení náhrady v mezích svého soudcovského uvážení. Nárok na mimořádné zvýšení odškodnění bolesti nebo ztížení společenského uplatnění je tak zcela na úvaze soudu, kterému dává § 7 odst. 3 vyhlášky možnost překročit bodové ohodnocení a přihlédnout k mimořádným okolnostem. Proto k závěru o existenci podmínek pro zvýšení odškodnění může soud dojít též i bez návrhu (nález Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 3367/13).

Jak Ústavní soud ze zapůjčeného soudního spisu Městského soudu v Brně zjistil, stěžovatelka žalobou ze dne 10. 4. 2008 ve spojení s jejím doplněním ze dne 6. 8. 2008, podaným k výzvě soudu ve smyslu § 43 odst. 2 občanského soudního řádu, uplatnila nárok na odškodnění bolesti ve výši 10 800 Kč podle bodového hodnocení, včetně návrhu na mimořádné zvýšení odškodnění soudem ve výši 54 000 Kč. Dalším podáním ze dne 3. 12. 2008

stěžovatelka navrhla zvýšení tohoto nároku na 376 800 Kč. S ohledem na shora uvedené nelze dovodit, že by nárok stěžovatelky na mimořádné zvýšení nároku z bolestného podle § 7 odst. 3 vyhlášky byl promlčen v části přesahující stěžovatelkou původně žalovaných 54 000 Kč. Krajský soud v Brně a následně i Nejvyšší soud proto pochybily, pokud nepovažovaly stěžovatelčinu žalobu ze dne 10. 4. 2008, doplněnou podáním ze dne 6. 8. 2008, v daném ohledu za dostačující. Ústavní soud má naopak za to, že v uvedených podáních definovaný nárok je zcela dostatečným základem i pro mimořádné zvýšení v částce 93 600 Kč, tedy šestnásobku, k němuž dospěl soud prvního stupně na základě své zákonem mu přiznané úvahy (vyházeje z částky 15 600 Kč za odškodnění bolesti na základě bodového ohodnocení znalcem). Další shora uvedené podání stěžovatelky ze dne 3. 12. 2008 je pak nutno považovat za podklad pro specifikaci žalovaného nároku, nikoli podání, které by z hlediska procesního podléhalo promlčení, a to zejména za situace, kdy soud prvního stupně již vůči základní částce provedl diskreci (viz nález sp. zn. I. ÚS 3367/13).

Závěr odvolacího soudu ohledně promlčení části pohledávky stěžovatelky z mimořádného odškodnění bolesti nad 54 000 Kč vytýká Ústavní soud krajskému soudu i přesto, že krajský soud nad rámec daného závěru v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl – oproti závěru městského soudu o šestnásobném navýšení odškodnění – že: „Dvoj, až trojnásobné zvýšení odškodnění se pak jeví jako maximum pro daný případ a nepatrný rozdíl takto dosažitelné celkové výše odškodnění vůči přísudku 54 000 Kč (pokud šlo vzhledem k promlčení) nečiní již důvod k zásahu z patra odvolacího. Obiter dictum se tím též stírá celá nepříznivost promlčení.“

Shora uvedeným názorem Ústavního soudu, pokud jde o otázku promlčení mimořádného odškodnění, bude odvolací soud vázán v novém řízení i ve vztahu k posouzení nároku na mimořádné zvýšení odškodnění ztížení společenského uplatnění, jak je vysvětleno dále.

III. c) K výši odškodnění ztížení společenského uplatnění

Ústavní soud, jenž je dle své ustálené judikatury vázán petitem, nikoli obsahem ústavní stížnosti, se dále zaměřil na posouzení otázky, zda Krajský soud v Brně ústavně konformním způsobem vyhodnotil a odůvodnil svůj závěr o tom, že Městský soud v Brně neuvedl relevantní důvody pro mimořádné odškodnění ztížení společenského uplatnění, a proto žaloba stěžovatelky s tímto nárokem nemohla být podle předmětného závěru Krajského soudu v Brně důvodná.

V relaci k náhradám škod na zdraví je Ústavní soud opakovaně přinejmenším zdrženlivý ve svých závěrech, v jaké konkrétní výši by měla být poskytnuta osobě náhrada za ztížení společenského uplatnění přiznána. V nálezech sp. zn. Pl. ÚS 50/05 ze dne 16. 10. 2007 (N 161/47 SbNU 133;

2/2008 Sb.), sp. zn. III. ÚS 350/03 ze dne 29. 9. 2005 (N 186/38 SbNU 499) i jiných zdůraznil, že mu nepřináležejí úvahy mj. o tom, jaký by měl být nášobek podle ustanovení § 7 odst. 3 vyhlášky. Ústavní soud musí při posuzování těchto obtížných a lidsky citlivých případů ponechat obecným soudům prostor k úvaze, jak při mimořádném zvýšení odškodnění postupovat. Nelze však zcela abstrahovat od požadavku, aby byla přiznaná výše náhrady za ztížení společenského uplatnění založena na objektivních a rozumných důvodech a aby byla zachována proporcionalita (přiměřenost) ve vztahu mezi způsobenou zdravotní újmou a přiznanou peněžní částkou. Do výkladu právních předpisů upravujících výši přiznané náhrady za způsobenou škodu na zdraví (náhrady za ztížení společenského uplatnění) se tedy promítá princip proporcionality, jehož porušením může dojít k zásahu do ústavně zaručených práv (srov. nálezy Ústavní soud ze dne 29. 9. 2005 sp. zn. III. ÚS 350/03).

Ústavní soud se proto nemůže zcela zříci přezkumu způsobu, jakým obecný soud ke stanovení výše odškodnění dospěl. V rámci takto vymezeného referenčního rámce ústavněprávního přezkumu rozhodování soudů ve věcech určení výše náhrady škody na zdraví dospěl Ústavní soud k závěru, že Krajský soud v Brně napadeným rozsudkem porušil právo stěžovatelky na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

Podle § 7 odst. 3 vyhlášky může soud ve zvlášť výjimečných případech hodných mimořádného zřetele odškodnění přiměřeně zvýšit nad stanovené nejvyšší výměry odškodnění. Městský soud v Brně shledal, že v projednávané věci jde o zvlášť výjimečný případ hodný mimořádného zřetele. Městský soud vzal v rámci posouzení toho, zda jsou podmínky pro aplikaci § 7 odst. 3 vyhlášky splněny, do úvahy kritéria, která vytyčil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 29. 9. 2005 sp. zn. III. ÚS 350/03, a uvedl, že pokud jde o závažnost způsobené škody na zdraví, jde ve svém důsledku o poškození zdraví celkového charakteru, neboť stěžovatelka je omezena v celkovém „fungování“ člověka jako lidské bytosti – spánkem počínaje, přes ústní hygienu a stravování, a (ne)možností jít zcela obvykle ven se projít či na nákup konče. Pokud jde o možnost vyléčení či eliminaci způsobené škody, městský soud uvedl, že bolest je nevléčitelná, proto bude stěžovatelka s největší pravděpodobností omezena ve svém obvyklém způsobu života napořád, navíc bude nucena k pravidelným kontrolám u lékařů a bude zřejmě doživotně závislá na lécích potlačujících bolest. Pokud jde o míru zavinění (nedbalosti) zubního lékaře, nebyl podle městského soudu jeho zákrok proveden lege artis. Uvedenou argumentaci podrobněji městský soud v odůvodnění svého rozsudku rozvádí na stranách 15 až 17.

Krajský soud v Brně dospěl k opačnému názoru, a to, že důvody uvedené městským soudem nejsou pro mimořádné zvýšení relevantní, neboť samotná bolestivost je již konzumována hodnotově vyšší položkou bodu

diagnózy duševní poruchy, a to s poukazem na zjištění soudu prvního stupně, že před zákrokem žila stěžovatelka standardním pracovním společenským životem běžného charakteru. S ohledem na uvedené nebyl podle odvolacího soudu prostor k mimořádnému zvýšení daného odškodnění. Přitom krajský soud k argumentaci městského soudu samotnou bolestí, všemi stránkami její podoby a trvání konstatoval, že nejde o více než o okolnost, která se – typově – s duševní poruchou pojí. To, že dopadá do řady sfér každodenního života vč. plánu další životní perspektivy, je podle krajského soudu „asi tak jasné, jak jasné to bylo autoru právní koncepce (Sazebníku) a důvodu choroby jmenovat (typizovat) s přiřazením určité hodnoty bodu (bodového rozpětí)“. V této souvislosti krajský soud uvedl, že je třeba se ptát, v čem pak spočívá „mimořádnost“ stěžovatelčina případu podle § 7 odst. 3 vyhlášky, ne-li ve zkrácení „uplatnění poškozeného v životě a ve společnosti, zejména na uspokojování jeho životních a společenských potřeb, včetně výkonu dosavadního povolání nebo přípravy na povolání, dalšího vzdělávání a možnosti uplatnit se v životě rodinném, politickém, kulturním a sportovním, a to s ohledem na věk poškozeného v době vzniku škody na zdraví,“ jakožto projevech ztížení společenského uplatnění podle § 3 odst. 1 vyhlášky.

Podle Ústavního soudu však uvedené posouzení krajského soudu představuje nepřipustně formalistický postup, spočívající v mechanické aplikaci vyhlášky, nezohledňující shora uvedený požadavek na zachování proporcionality ve vztahu mezi způsobenou zdravotní újmu a přiznanou peněžní částkou. Ústavní soud zdůrazňuje, že obecný soud má prostor pro mimořádné zvýšení odškodnění podle § 7 odst. 3 vyhlášky vždy, pokud to odůvodňuje vyšší míra závažnosti vlivu následků škody na zdraví na uplatnění poškozeného v životě a ve společnosti, a to s přihlédnutím ke všem myslitelným stránkám lidského života. Jinak řečeno, v textu vyhlášky formulovaný nepříznivý vliv následků škody na zdraví na uplatnění poškozeného v životě a ve společnosti, jakožto předpoklad pro odškodnění ztížení společenského uplatnění, může nabývat s přihlédnutím k individuálním odlišnostem každého jednotlivého případu různé intenzity, která může být důvodem i pro přiznání mimořádného odškodnění ve smyslu § 7 odst. 3 vyhlášky. Ústavní soud je toho názoru, že ze shora uvedeného odůvodnění Městského soudu v Brně požadované důvody pro mimořádné odškodnění vyhlášky vyplývají, a jde proto o případ „hodný mimořádného zřetele“ podle § 7 odst. 3 příslušné vyhlášky. Argumentace Městského soudu v Brně je proto v tomto směru ústavně konformním výkladem předmětného ustanovení, resp. interpretací, která – na rozdíl od argumentace Krajského soudu v Brně – zachovává proporcionalitu ve vztahu mezi způsobenou zdravotní újmu a přiznanou peněžní částkou.

Ústavní soud ke shora uvedenému dodává, že konstatované porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces vedlo rovněž k porušení jejího práva zakotveného v čl. 24 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně, podle kterého osoba, která utrpěla újmu způsobenou zákrokem, má nárok na spravedlivou náhradu škody za podmínek a postupů stanovených zákonem.

IV. Závěr

S ohledem na shora uvedené závěry Ústavního soudu, podle kterých část pohledávky stěžovatelky z mimořádného odškodnění bolesti nad 54 000 Kč nebyla promlčena a podmínky pro aplikaci § 7 odst. 3 vyhlášky byly v souvislosti s odškodněním ztížení společenského uplatnění splněny, Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, napadený rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2014 č. j. 44 Co 477/2012-276 ve spojení s opravným usnesením téhož soudu ze dne 11. 4. 2014, č. j. 44 Co 477/2012-282 zrušil. Jestliže ani Nejvyšší soud neposkytl ochranu základnímu právu stěžovatelky na spravedlivý proces, pokračoval v jeho porušení, jež bylo založeno napadeným rozsudkem krajského soudu. Povinnost všech soudů, včetně Nejvyššího soudu, chránit základní práva a svobody vyplývá z čl. 4 Ústavy. Proto Ústavní soud zrušil také napadený rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2015 č. j. 25 Cdo 3228/2014-298.

Jak bylo již výše uvedeno, Ústavnímu soudu sice nepřísluší konstatovat, v jaké konkrétní výši by náhrada za ztížení společenského uplatnění měla být přiznána, tzn. jaký by měl být násobek podle § 7 odst. 3 vyhlášky, vycházet je však nutno z principu proporcionality. Z hlediska ochrany ústavnosti tak v dalším řízení musí obecné soudy dbát o to, aby přiznaná výše náhrady za ztížení společenského uplatnění byla založena na objektivních a rozumných důvodech a aby mezi touto přiznanou výší (peněžní částkou) a způsobenou škodou (újmou) existoval vztah přiměřenosti, k čemuž se podle Ústavního soudu nejvíce blíží závěry rozsudku Městského soudu v Brně.

Č. 116

K otázce uznání rozhodnutí cizího státu o rodičovství dvou osob stejného pohlaví

1. V případě soudního rozhodování o dětech nelze upřednostňovat abstraktní principy před nejlepším zájmem dítěte v konkrétním případě.

2. Neuznání cizího rozhodnutí, kterým bylo určeno rodičovství k dítěti dvou osob stejného pohlaví v situaci, kdy už rodinný život byl mezi nimi fakticky i právně konstituován formou náhradního mateřství, z důvodu, že české právo neumožňuje rodičovství dvou osob stejného pohlaví, je v rozporu s nejlepším zájmem dítěte chráněným čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

3. V případě, že mezi osobami rodinný život, vzniklý na legální bázi, již existuje, je povinností všech orgánů veřejné moci jednat tak, aby se tento vztah mohl rozvíjet, a musí být respektovány právní záruky, které chrání vztahy dítěte a jeho rodiče.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře – ze dne 29. června 2017 sp. zn. I. ÚS 3226/16 ve věci ústavní stížnosti 1. J. A., 2. R. D. A., obou zastoupených Mgr. Petrem Kallou, advokátem, se sídlem Jana Zajíce 32, Praha 7, a 3. nezletilého L. D. A., zastoupeného opatrovníci Mgr. Radkou Korbelovou Dohnalovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Pěvřátílská 330, Tábor, proti rozsudku Nejvyššího soudu č. j. 28 Ncu 187/2015-6 ze dne 18. 7. 2016, kterým byl zamítnut návrh na uznání cizozemského rozsudku o rodičovství druhého stěžovatele, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího soudu č. j. 28 Ncu 187/2015-6 ze dne 18. 7. 2016 bylo porušeno právo třetího stěžovatele, aby nejlepší zájem dítěte byl předním hlediskem rozhodování podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, a právo druhého a třetího stěžovatele na rodinný život podle čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

1. Ústavní stížností stěžovatelé napadli v záhlaví uvedené rozhodnutí a navrhli jeho zrušení pro rozpor se svými ústavně zaručenými právy na soukromý a rodinný život, nebýt diskriminován, spravedlivý proces a také pro rozpor s principem nejlepšího zájmu dítěte. Přitom odkázali na čl. 3 odst. 1, čl. 10 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6, 8 a 14 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

2. První a druhý stěžovatel spolu žijí ve společné domácnosti a podle práva státu Kalifornie jsou manželé. První stěžovatel je státním občanem České republiky a druhý stěžovatel je státním občanem Dánska. Společně žijí v Kalifornii, pravidelně však navštěvují Českou republiku, kde má první stěžovatel příbuzné.

3. V roce 2012 stěžovatelé podle práva státu Kalifornie uzavřeli smlouvu s náhradní matkou, která donosila embryo vzniklé umělým oplodněním z vajíčka anonymní dárkyně a spermatu stěžovatelů. Dne 30. 7. 2013 se této náhradní matce narodil třetí stěžovatel. První a druhý stěžovatel podle svého vyjádření neví, který z nich je biologickým otcem třetího stěžovatele.

4. Rozsudkem ze dne 10. 5. 2013 sp. zn. BF 047383 Vrchní soud státu Kalifornie pro okres Los Angeles (dále jen „rozsudek kalifornského soudu“) prohlásil, že v souladu se smlouvou o náhradním mateřství mezi stěžovateli a náhradní matkou náhradní matka není právním rodičem tehdy ještě nenarozeného třetího stěžovatele, a že těmito rodiči jsou první a druhý stěžovatel. Dále rozhodl, že první a druhý stěžovatel budou zapsáni jako rodiče do rodného listu třetího stěžovatele, až se tento narodí. To se následně stalo a v rodném listě stěžovatele L. D. A. vydaném státem Kalifornie je stěžovatel J. A. zapsán v kolonce otec/rodič a stěžovatel R. D. A. je zapsán v kolonce matka/rodič.

5. Stěžovatelé následně požádali Úřad městské části Praha 1 o vydání osvědčení o státním občanství stěžovatele L. D. A. Rozhodnutím ze dne 4. 9. 2014 však úřad řízení přerušil a vyzval stěžovatele, aby zahájili řízení před Nejvyšším soudem o uznání výše zmíněného rozsudku kalifornského soudu, neboť uznat cizozemský rozsudek o určení rodičovství lze pouze na základě zvláštního rozhodnutí Nejvyššího soudu. Toto řízení před Nejvyšším soudem první stěžovatel zahájil podáním ze dne 26. 12. 2014.

6. Rozsudkem ze dne 22. 5. 2015 Nejvyšší soud návrhu prvního stěžovatele částečně vyhověl a rozsudek kalifornského soudu na území České republiky uznal, pokud jde o vyslovení rodičovství (otcovství) stěžovatele J. A. Podle Nejvyššího soudu takové uznání není v rozporu s § 54 odst. 3

zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, (dále jen „ZMPS“), podle něhož k platnosti určení rodičovství postačí, stane-li se podle právního řádu státu, v němž došlo k prohlášení o uznání rodičovství. Zároveň není podle Nejvyššího soudu v rozporu s veřejným pořádkem, pokud dítě vzniklo za použití institutu náhradního mateřství. S odkazem na tento rozsudek Úřad městské části Praha 1 vydal osvědčení o státním občanství stěžovatele L. D. A. a následně byl stěžovatelům vystaven český rodný list třetího stěžovatele, ve kterém je první stěžovatel uveden jako otec a kolonka matky je prázdná.

7. Nejvyšší soud se v tomto rozsudku nijak nevyjádřil k rodičovství stěžovatele R. D. A. Stěžovatelé tedy dne 4. 8. 2015 opětovně podali Nejvyššímu soudu návrh na uznání rozsudku kalifornského soudu, co se týče druhého stěžovatele.

8. Nejvyšší soud napadeným rozsudkem tento druhý návrh stěžovatelů zamítl. Podle Nejvyššího soudu vyhovění tomuto návrhu by bylo v rozporu s § 15 odst. 1 písm. e) ZMPS, podle kterého nelze uznat rozhodnutí, které by se zjevně přičilo veřejnému pořádku. Vyhověním návrhu by podle Nejvyššího soudu byla ve výsledku fakticky nastolena situace korespondující společnému osvojení dítěte dvěma osobami stejného pohlaví, což je stav, který české právo neakceptuje, neboť kategoricky vylučuje současné osvojení nezletilce subjekty, jež nejsou manželé. Nejvyšší soud zdůraznil, že problém vymezení hranic, v nichž je podle českého práva myslitelné současné ustavení vztahu rodičovství mezi nezletilým a dvojicí spolupůjících osob stejného pohlaví, chápe jako otázku legislativní, při jejímž řešení nemohou vůdčí roli přebírat soudy, nýbrž demokraticky zvolený zákonodárný sbor.

II. Argumentace stran

9. Stěžovatelé v ústavní stížnosti uvádějí, že pravidelně navštěvují Českou republiku, avšak za současného stavu, kdy Nejvyšší soud odmítl uznat rodičovství druhého stěžovatele, nejsou tyto pobyty bez právních rizik. Stěžovatel R. D. A. není totiž v žádném právním vztahu ke svému synovi L., což může vyvolat komplikace například v případě lékařského vyšetření či hospitalizace dítěte, v přístupu k informacím o lékařském stavu dítěte nebo již při vstupu na území České republiky, pokud by s dítětem cestoval sám, a opomenout nelze ani negativní dopady na dědická práva dítěte.

10. Nejvyšší soud navrhl ústavní stížnost zamítnout. Podle něj při posuzování otázky diskriminace je třeba právní status stěžovatelů porovnávat s postavením dvou nesezdaných osob různého pohlaví, případně registrovaných partnerů, neboť český právní řád manželství dvou osob stejného pohlaví nezná. Zde však nedochází k odlišnému zacházení, neboť české právo těmto párům rovněž společné osvojení neumožňuje. Podle

Nejvyššího soudu problematika rodičovství mezi dětmi a stejnopohlavními páry představuje politickou otázku, jejíž řešení přísluší zákonodárci.

11. Ustanovená opatrovnice nezletilého stěžovatele L. D. A., Mgr. Radka Korbellová Dohnalová, Ph.D., navrhla ústavní stížnosti vyhovět, neboť napadené rozhodnutí není v nejlepším zájmu dítěte. Namítá, že Nejvyšší soud se nejlepšimu zájmu dítěte vůbec nevěnoval, což je zásadní a nepřekonatelnou chybou a v rozporu s Úmluvou o právech dítěte. Nejvyšší soud měl zohlednit, že nezletilý stěžovatel s prvním a druhým stěžovatelem žije a společně vytvářejí rodinu. Povinností státu je tedy umožnit rozvoj těchto rodinných vazeb a zajistit právní ochranu směřující k integraci dítěte do rodiny. Podle opatrovnice není v dané věci rozpor s veřejným pořádkem natolik zjevný, aby převážil zájmy nezletilého na uznání cizího rozhodnutí.

12. Stěžovatelé v replice setrvali na své ústavní stížnosti a namítají jak rozpor napadeného rozhodnutí s nejlepším zájmem dítěte, tak se zákazem diskriminace.

13. Ústavní soud si k projednávání ústavní stížnosti vyžádal také stanovisko Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí (dále jen „Úřad“). Úřad navrhuje napadené rozhodnutí zrušit. Namítá, že rozhodnutí porušilo právo na spravedlivý proces, neboť je nedostatečně odůvodněné a ve věci rozhodoval nepříslušný soud. Ve věci měl rozhodovat okresní soud, neboť v dané věci šlo o uznání rozhodnutí o osvojení podle § 63 ZMPS, a nikoliv o uznání rozhodnutí ve věci určení rodičovství podle § 55 ZMPS. Napadené rozhodnutí je podle Úřadu také diskriminační, neboť Nejvyšší soud prvního stěžovatele, u kterého rodičovství uznal, zvýhodnil na základě občanství k újmě druhého stěžovatele. Úřad však nesouhlasí s tím, že byl porušen nejlepší zájem dítěte. Podle Úřadu totiž princip nejlepšího zájmu dítěte zakotvený v čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte není subjektivním právem, ale pouze interpretační pomůckou. Podle Úřadu použití tohoto principu nemůže popřít jasné znění zákona. Úřad se také domnívá, že skutečnost, že český právní řád umožňuje společné osvojení pouze sezdaným heterosexuálními páry, je zcela v souladu s Listinou i mezinárodními závazky České republiky.

III. Hodnocení Ústavního soudu

14. Ústavní soud považuje za vhodné se nejdříve zabývat námitkou stěžovatelů, že napadeným rozhodnutím byl porušen princip nejlepšího zájmu dítěte, a poté, zda se stali oběťmi přímé diskriminace. Nejdříve však je třeba posoudit, zda mezi stěžovateli existuje rodinný život ve smyslu čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 Úmluvy, neboť to je podstatné pro posouzení porušení obou zmíněných práv.

A. Existence rodinného života

15. Podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) rodinný život ve smyslu čl. 8 Úmluvy mezi dospělou osobou a dítětem může vzniknout nejen v případě, že dospělá osoba je státem uznaným matrikovým rodičem, ale i v případě existence vztahu rodič a dítě de facto v každodenní realitě. ESLP tak například shledal existenci rodinného života mezi adoptivní matkou a dítětem, jež spolu žily a tvořily domácnost, byť stát neuznával, že matka je matrikovým rodičem (*Wagner a J. M. W. L. proti Lucembursku* ze dne 28. 6. 2007 č. 76240/01, § 117). Obdobně ESLP neměl pochyb o existenci rodinného života de facto mezi rodiči a dítětem získaným skrze náhradní mateřství (dále též „surogátní mateřství“), byť daný stát opět tento vztah právně neuznával (*Menesson proti Francii* ze dne 26. 6. 2014 č. 65192/11, § 45). Podle ESLP totiž je zřejmé, že v tomto případě objednatelský pár působí jako rodiče dvou formou surrogátního mateřství získaných dětí od jejich narození a všichni čtyři spolu žijí způsobem, který je k nerozeznání od rodinného života v obvyklém slova smyslu.

16. V nyní posuzovaném případě všichni tři stěžovatelé žijí v Kalifornii ve společné domácnosti od momentu narození třetího stěžovatele. První a druhý stěžovatel jsou tedy v každodenní realitě sociálními rodiči třetího stěžovatele. V USA jsou oba společně i rodiči matrikovými. Byť tedy podle napadeného rozsudku druhý stěžovatel nebyl uznán za právního rodiče třetího stěžovatele, je podle Ústavního soudu nepochybné, že mezi nimi fakticky rodinný život existuje. Mezi druhým (stejně jako prvním) stěžovatelem a třetím stěžovatelem existuje tedy rodinný život ve smyslu čl. 8 Úmluvy a čl. 10 odst. 2 Listiny.

17. Nelze také pominout, že vedle sociálního rodičovství je poloviční pravděpodobnost, že druhý stěžovatel je i biologickým rodičem třetího stěžovatele. Stěžovatelé sami nevědí a nechtějí vědět, kdo z nich je biologickým rodičem, což je skutečnost, kterou je nutno respektovat, a v žádném případě nelze stěžovatele žádnými prostředky nutit, aby prokázali, který z nich je biologickým otcem dítěte. Nicméně už tato poloviční pravděpodobnost dále podporuje závěr, že i mezi druhým a třetím stěžovatelem existuje rodinný život.

18. Podle ESLP dále může existovat rodinný život mezi stejnopohlavními páry stejně jako mezi heterosexuálními páry (rozsudek ve věci *Schalk a Kopf proti Rakousku* ze dne 24. 6. 2010 č. 30141/04, § 94; shodně například také rozsudek ve věci *Oliari a další proti Itálii* ze dne 21. 7. 2015 č. 18766/11, § 103). V těchto rozhodnutích ESLP shledal, že homosexuální pár ve stabilním svazku, který spolu sdílí společnou domácnost, spadá pod pojem rodinný život ve smyslu čl. 8 Úmluvy. V nyní posuzovaném případě tedy rodinný život existuje i ve vztahu mezi prvním a druhým stěžovatelem, kteří spolu trvale žijí a podle práva státu Kalifornie jsou manželé.

19. Rodinný život mezi prvním a druhým stěžovatelem a třetím stěžovatelem vznikl za použití institutu náhradní matky. První a druhý stěžovatel uzavřeli dohodu s náhradní matkou, že jim donosí a porodí dítě. Taková smlouva je ve státě Kalifornie v souladu se zákonem a je právem regulována. Třetí stěžovatel byl tedy donošen a porozen náhradní matkou z genetického materiálu anonymní dárkyně a stěžovatelů. Rozsudkem kalifornského soudu ještě před narozením třetího stěžovatele bylo určeno, že rodiči třetího stěžovatele budou první a druhý stěžovatel, kteří také byli zapsáni jako rodiče v rodném listu.

20. Podle Ústavního soudu nelze rodičovství dítěte nabyté skrze institut náhradního mateřství připodobnit k osvojení dítěte. Svědčí pro to několik argumentů. Za prvé, na rozdíl od osvojení v případě náhradního mateřství neexistují a právně ani nikdy neexistovali jiní rodiče dítěte než objednatelský pár. Osvojení je rodičovství vytvořené sekundárně namísto původních rodičů. Oproti tomu náhradní mateřství vede k prvotnímu, originálnímu rodičovství objednatelského páru. Za druhé, náhradní mateřství souvisí s procesem početí dítěte a jeho porodem. U náhradního mateřství objednávací rodiče mají kontrolu nad tím, z jakého genetického materiálu dítě vznikne. Oproti tomu osvojení s procesem početí dítěte ani jeho porodem nijak nesouvisí, ale jde až o následný proces. Osvojující rodiče také nemají žádnou kontrolu nad genetickým původem dítěte. Za třetí, u osvojení se jedná o změnu právního rodiče u již narozeného dítěte. Podle § 794 občanského zákoníku se osvojením rozumí přijetí cizí osoby za vlastní. V případě náhradního mateřství však již narozením se rodiči dítěte stávají objednatelé. Nevytváří se tu tedy žádný nový vztah k cizí osobě. To platí ještě více v případě, kdy rodič objednatel je zároveň biologickým rodičem.

21. Na druhou stranu rodičovství k dítěti za využití náhradního mateřství nelze připodobnit ani rodičovství přirozenému. Tomu tak zjevně není, neboť náhradní mateřství v mnoha případech i u heterosexuálních párů má za účel pomoci k rodičovství párům, které právě přirozeně rodiči být nemohou. Jak uvádí doktrína, o náhradní mateřství se jedná tehdy, pokud náhradní matka podstoupí umělé oplodnění či si nechá implantovat embryo, které donosí a porodí pro někoho jiného, zpravidla pro objednatelský pár (Králičková, Z. *Mater semper certa est! O náhradním a kulhajícím mateřství*. Právní rozhledy, 2015, č. 21, s. 725). Rodičovství s využitím náhradní matky je tedy nutno vnímat jako odlišný institut od osvojení, ale i jako odlišný od přirozeného rodičovství. V tomto ohledu lze tedy mluvit o třetím způsobu, jak se stát rodičem.

22. Ústavní soud v tomto případě nepovažuje za potřebné se blíže vyjadřovat ke vhodnosti institutu náhradního mateřství, neboť to není předmětem této ústavní stížnosti. Postačí konstatovat, že byt český právní řád tento institut neupravuje, tak právo státu Kalifornie, kde stěžovatelé

náhradní mateřství využili, ano. Pro nyní posuzovaný případ je podstatné, že podle Nejvyššího soudu tento institut není v rozporu s českým veřejným pořádkem (bod 6 výše).

23. Ústavní soud s tímto závěrem obecně souhlasí a konstatuje, že je i v souladu s judikaturou ESLP (viz rozsudek ve věci *Mennesson proti Francii* ze dne 26. 6. 2014 č. 65192/11). Považuje však za vhodné upozornit, že tento závěr nemůže být bezpodmínečný a může záviset případ od případu. Lze si totiž představit situace, za kterých by náhradní mateřství mohlo být v rozporu s českým veřejným pořádkem. Tomu tak může být například tehdy, pokud by docházelo k vykořisťování a k nelidskému zacházení s náhradními matkami. Jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu, výhrada veřejného pořádku má být uplatněna, pokud byla v zahraničí porušena základní práva [nálezný sp. zn. I. ÚS 709/05 ze dne 25. 4. 2006 (N 91/41 SbNU 163)]. V případě Kalifornie, kde náhradní mateřství je právně regulováno a nad surogátními smlouvami dohlíží nezávislé soudy, však takové nebezpečí nevzniká. Vědecké práce založené na empirických studiích nezjistily žádné vykořisťování náhradních matek v demokratických státech, včetně USA, ve kterých je náhradní mateřství dostatečně právně regulováno (Peng, L. *Surrogate Mothers: An Exploration of the Empirical and the Normative*. *American University Journal of Gender, Social Policy & the Law*, Vol. 21, Issue 3, 2013; shodně Busby, K., Vun, D. *Revisiting the Handmaid's Tale: Feminist Theory Meets Empirical Research on Surrogate Mothers*. *Canadian Journal of Family Law*, Vol. 26, Issue 1, 2010). Druhá zmíněná studie však poukazuje na vykořisťování náhradních matek v Indii, kde náhradní mateřství bylo nedostatečně právně regulováno.

24. Ústavní soud se tedy ztotožňuje se závěrem Nejvyššího soudu, že uznání rodiny v zahraničí legálně vzniklé za využití náhradního (surogátního) mateřství se zjevně nepříčí veřejnému pořádku. V takovém případě surrogátní matka ve shodě s příslušnou zahraniční úpravou není právní matkou dítěte. Vzhledem k tomu, že mezi stěžovateli vzniklo manželství dle zahraničního práva a ve vztahu k oběma platí právní rodičovství a není pochyb, že má dítě k oběma úzké vazby, tak vytvářejí všichni tři spolu rodinný život ve smyslu ve smyslu čl. 8 Úmluvy a čl. 10 odst. 2 Listiny. Nejedná se jako u osvojení o teprve v budoucnu vzniklý rodinný život, ale právní a faktickou realitu, která jen vyžaduje uznání ze strany našeho státu.

25. Ústavní soud nyní ve světle těchto závěrů posoudí, zda napadené rozhodnutí je v souladu s nejlepším zájmem dítěte, jak jej zakotvuje čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

B. Nejlepší zájem dítěte

26. Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte nejlepší zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už

uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnyými orgány. Ústavní soud ve své judikatuře dlouhodobě zdůrazňuje nutnost zohlednění nejlepšího zájmu dítěte při jakékoli činnosti týkající se dítěte, včetně soudního rozhodování [viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 23/02 ze dne 30. 6. 2004 (N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.); nálezy sp. zn. Pl. ÚS 15/09 ze dne 8. 7. 2010 (N 139/58 SbNU 141; 244/2010 Sb.), bod 29; nálezy sp. zn. IV. ÚS 3305/13 ze dne 15. 10. 2014 (N 193/75 SbNU 177); nálezy sp. zn. I. ÚS 1506/13 ze dne 30. 5. 2014 (N 110/73 SbNU 739); či nálezy sp. zn. III. ÚS 3363/10 ze dne 13. 7. 2011 (N 131/62 SbNU 59)]. Podle autoritativního výkladu Výboru pro práva dítěte „vždy, když je činěno rozhodnutí s dopadem na konkrétní dítě, ... musí rozhodovací proces zahrnovat posouzení možného dopadu (negativního nebo pozitivního) rozhodnutí na dotčené dítě ... z odůvodnění rozhodnutí musí být patrné, že [nejlepší zájem dítěte] byl vzat v potaz“ [Obecný komentář č. 14 Výboru pro práva dítěte – o právu dítěte na to, aby jeho nejlepší zájmy byly předním hlediskem (General comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as primary consideration), z 29. 5. 2013, CRC/C/GC/14, § 6, obdobně § 29, dále jen „Obecný komentář č. 14 Výboru pro práva dítěte“].

27. Obdobně judikatura ESLP zdůrazňuje, že soudy se musí nejlepším zájmem dítěte zabývat a posoudit jej v dané konkrétní situaci, pokud rozhodují ve věci s dopadem na dítě (viz např. rozsudek ve věci *Wagner a J. M. W. L. proti Lucembursku* ze dne 28. 6. 2007 č. 76240/01, § 135; či *Mensonon proti Francii* ze dne 26. 6. 2014 č. 65192/11, § 93; *Anayo proti Německu* ze dne 21. 12. 2010 č. 20578/07, § 71; *Gözüm proti Turecku* ze dne 20. 1. 2015 č. 4789/10, § 50 až 51; či *Penchevi proti Bulharsku* ze dne 10. 2. 2015 č. 77818/12, § 71). Z této judikatury ESLP jasně vyplývá, že v případě soudního rozhodování o dětech nelze upřednostňovat abstraktní principy před nejlepším zájmem dítěte v konkrétním případě.

28. Podle Ústavního soudu je tedy napadený rozsudek vadný již tím, že se nejlepším zájmem dítěte v rozporu s čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte vůbec nezabývá. Nejvyšší soud své rozhodnutí podepřel pouze argumentem, že uznání rodičovství druhého stěžovatele by bylo v rozporu s veřejným pořádkem a že české právo neumožňuje společné osvojení párům stejného pohlaví. Nejvyšší soud nijak neposuzoval otázku nejlepšího zájmu dítěte, byť napadené rozhodnutí bylo zjevně zcela zásadní právě pro zájmy třetího stěžovatele.

29. Nejlepší zájem dítěte v čl. 3 odst. 1 Úmluvy však je, vedle zmíněné funkce procesního pravidla, také substantivním právem a interpretačním principem. Děti se tedy mohou v řízeních nejlepšího zájmu dítěte domáhat jako subjektivního práva a mohou na něj také odkazovat jako na interpretační pomůcku. Pokud jazykovým výkladem právního předpisu nelze

dospět k jednoznačnému závěru, je třeba zvolit takový výklad, který nejméně podporuje nejlepší zájem dítěte [viz Obecný komentář č. 14 Výboru pro práva dítěte, § 6]. Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/96 ze dne 9. 4. 1997 (N 41/7 SbNU 279; 103/1997 Sb.) dospěl k závěru, že ustanovení čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte je „vnitrostátně bezprostředně použitelné (self-executing)“. V minulosti již také opakovaně shledal, že napadené rozhodnutí nebylo v nejlepším zájmu dítěte a ve výroku vyslovil porušení tohoto práva ve vztahu k nezletilému stěžovateli [viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 2244/09 ze dne 20. 7. 2010 (N 146/58 SbNU 227); či nález sp. zn. II. ÚS 19/16 ze dne 1. 8. 2016 (N 140/82 SbNU 243)]. Není tedy pochyb o tom, že nejlepší zájem dítěte není jen procesním pravidlem, ale také hmotným subjektivním právem.

30. Při posuzování samotného nejlepšího zájmu dítěte Ústavní soud opakuje, že koncept nejlepšího zájmu dítěte je flexibilní a adaptabilní. Měl by být přizpůsoben a definován individuálně s ohledem na specifickou situaci, v níž se dítě či děti, jichž se věc týká, nachází, přičemž pozornost by měla být věnována jejich osobním poměrům, situaci a potřebám. Výbor pro práva dítěte v Obecném komentáři č. 14 formuloval následující faktory, které je nutné brát v potaz při formulování nejlepšího zájmu dítěte: postoj dítěte, identitu dítěte, zachování rodinného prostředí a udržování vazeb, péči o ochranu a bezpečí dítěte, příslušnost dítěte ke zranitelné skupině dětí, právo dítěte na zdraví, právo dítěte na vzdělání [nález sp. zn. I. ÚS 1554/14 ze dne 30. 12. 2014 (N 236/75 SbNU 629), body 23 až 24 s příslušnými odkazy].

31. Ústavní soud v první řadě neztrácí ze zřetele, že v nyní posuzovaném případě se jedná o otázku určení rodičovství k dítěti, tedy otázku statusovou. Ústavní soud přitom uznává, že statusové otázky jsou primárně v kompetenci zákonodárce a je při posuzování ústavních stížností na tomto poli zdrženlivý [viz např. nedávno nález sp. zn. II. ÚS 3122/16 ze dne 16. 5. 2017 (N 80/85 SbNU 363), zejména body 50 a 62].

32. V nyní posuzovaném případě je však zásadní, že napadený rozsudek odmítá formálně uznat již existující rodičovský vztah mezi druhým a třetím stěžovatelem. Stěžovatelé žijí v USA, kde tvoří formálně uznanou rodinu. Jedná se tak o právní uznání reálně fungujícího rodinného života mezi druhým a třetím stěžovatelem. Jde tedy o zcela odlišnou situaci než v případě, ve kterém by šlo o vytvoření nového rodinného vztahu. Navíc, byť jde o otázku statusovou, nejedná se ani o vytvoření nového právního pouta mezi stěžovateli, ale pouze o uznání právního pouta, které bylo již konstatováno v právním řádu státu, kde stěžovatelé trvale žijí.

33. Judikatura Ústavního soudu i ESLP zřetelně zdůrazňuje, že v případě, že mezi osobami rodinný život již existuje, je povinností všech orgánů veřejné moci jednat tak, aby se tento vztah mohl rozvíjet, a musí být stanoveny právní záruky, které umožňují integraci dítěte v rodině [viz nález

sp. zn. II. ÚS 485/10 ze dne 13. 4. 2010 (N 82/57 SbNU 93), bod 24; či rozsudek ESLP ve věci *Emonet a další proti Švýcarsku* ze dne 13. 12. 2007 č. 39051/03, § 64]. Podle ESLP je důležité, aby faktický rodinný život byl právně uznán (viz např. rozsudek velkého senátu ve věci *X. a další proti Rakousku* ze dne 19. 2. 2013 č. 19010/07, § 145). ESLP tedy například shledal nepřipustným, pokud v případě osvojení druhým rodičem byl zrušen právní vztah k prvnímu rodiči (*Emonet a další proti Švýcarsku*); stanovil potřebu uznat individuální osvojení matkou v cizině, i když právní řád státu individuální osvojení neumožňoval (rozsudek ve věci *Wagner a J. M. W. L. proti Lucembursku* ze dne 28. 6. 2007 č. 76240/01); či uznat osvojení mnichem v cizině, i když právní řád státu mnichům osvojení nepovoloval (rozsudek ve věci *Négrépontis-Giannisis proti Řecku* ze dne 3. 5 2011 č. 56759/08). Ve všech těchto případech ESLP považoval za klíčové, že jde o právní uznání již fakticky existující rodinné vazby.

34. Z judikatury ESLP poté vyplývá, že státy nemohou opomíjet právní status vytvořený v jiné zemi, na základě kterého existuje rodinný život ve smyslu čl. 8 Úmluvy. Normy mezinárodního práva soukromého by neměly mít přednost před sociální realitou a nejlepším zájmem dítěte, který je prvořadý (rozsudek ve věci *Wagner a J. M. W. L. proti Lucembursku*, citováno výše, § 133). Vazba mezi rodičem a dítětem je zásadním aspektem osobní identity jednotlivce, která požívá ochrany v rámci práva na soukromý život. Pokud stát odmítá uznat formální vazbu mezi rodičem a dítětem založenou v právu jiného státu, podřívá osobní identitu dítěte v dané společnosti a zpravidla bude v rozporu s principem nejlepšího zájmu dítěte (*Mennesson proti Francii* ze dne 26. 6. 2014 č. 65192/11, § 96 a 99: v této věci ESLP rozpor s nejlepším zájmem dítěte narozeného náhradní matce shledal i z důvodu, že neuznaný rodič byl zároveň biologickým rodičem).

35. I v nyní posuzovaném případě napadené rozhodnutí není v nejlepším zájmu dítěte. Realita v tomto případě je, že dítě (třetí stěžovatel) žije v rodině s prvním a druhým stěžovatelem, kteří jsou jeho rodiči nejen fakticky, ale v místě, kde stěžovatelé trvale žijí, i právně. V zájmu dítěte je přitom umožnit rozvoj vztahu s dospělou osobou, která o něj pečuje a zajišťuje jeho výživu a výchovu a ke které má dítě citové vazby, pokud o kvalitě péče daného dospělého nejsou pochybnosti. Napadený rozsudek přitom faktické a v místě bydliště i formálněprávní rodinné vazby dítěte podřívá. Je také v rozporu s právem dítěte na uznání jeho identity, pokud odmítá uznat právní vztah k jednomu z jeho rodičů.

36. Ústavní soud zdůrazňuje, že v tomto případě ani neshledal žádné argumenty, které by naznačovaly, že nejlepší zájem dítěte by mohl spočívat v jiném rozhodnutí než uznání rodičovství stěžovatelů. Takovými argumenty by mohly být například otázky vztahu dětí k biologickým rodičům,

jiným osobám o děti pečujícím či nutnosti zamezit obchodování s dětmi. Žádné takové argumenty však v posuzovaném případě nevystávají.

37. Třetí stěžovatel je totiž biologickým synem prvního nebo druhého stěžovatele. První a druhý stěžovatel se rozhodli, že nechtějí vědět, kdo z nich je biologickým otcem dítěte, přičemž je tu možnost, že je to kterýkoli z nich – to vyjadřuje jejich právo na informační sebeurčení, a proto ani není možno ze strany orgánů veřejné moci vyžadovat zjištění, kdo z nich je biologickým otcem dítěte. Co se týče matky, tak třetí stěžovatel nikdy z právního hlediska matku neměl a neexistuje žádná žena, která by si na třetího stěžovatele mohla činit nárok. Ze soudního spisu vyplývá, že žena, která dítě porodila, není biologickou matkou, neboť vajíčko bylo získáno od anonymní dárkyně, proto vlastně ani nelze určit, kdo je biologickou matkou dítěte. Rodiči třetího stěžovatele již od narození jsou první a druhý stěžovatel. Třetí stěžovatel neměl matku ani fakticky. Žena, která jej porodila, ho ze svobodné vůle na základě smluvního ujednání potvrzeného soudem již před narozením dítěte předala do péče prvního a druhého stěžovatele ihned po porodu.

38. Je také třeba zdůraznit, že v nyní posuzovaném případě není žádné podezření z nelegálního jednání stěžovatelů, čímž, stejně tak jako existencí rodinného života mezi stěžovateli, se tento případ odlišuje od rozsudku ESLP ve věci *Paradiso a Campanelli proti Itálii* ze dne 24. 1. 2017 č. 25358/12, ve kterém neshledal ESLP porušení práv stěžovatelů v tom, že italské úřady odmítly uznat rozhodnutí o určení rodičovství ze zahraničí.

39. Stěžovatelé hodlají čas od času cestovat do České republiky, kde žije část širší rodiny stěžovatelů. Při těchto cestách však druhý a třetí stěžovatel, jejichž vztah Česká republika dosud neuznává, se mohou setkat s několika těžkostmi, ať již v oblastech zdravotní péče o třetího stěžovatele, či v oblasti kontroly na hranici a tak dále, jak popisují v ústavní stížnosti stěžovatelé, ale i opatrovnice třetího stěžovatele. V tomto ohledu současná situace je i v rozporu s požadavkem na ochranu a bezpečí konkrétního dítěte, neboť tento stav naopak vystavuje třetího stěžovatele, pokud se bude nacházet pouze v doprovodu druhého stěžovatele, nebezpečí mnoha nepřijemností a těžkostí. Podcenit nelze ani zájem dítěte na materiálním zabezpečení a absenci jeho práva v České republice na výživné či dědictví vůči druhému stěžovateli, pokud by v budoucnu nastala situace, kdy to bude relevantní.

40. Ústavní soud tedy uzavírá, že v nejlepším zájmu třetího stěžovatele je, aby jeho faktický a v zemi bydliště i právní vztah ke druhému stěžovateli jako rodiči byl uznán i na území České republiky. Pokud bychom tento vztah neuznali, tak bychom třetímu stěžovateli v České republice navždy uzavřeli možnost na vývoj a výchovu v úplné rodině, ve které fakticky vyrůstá.

C. Právo druhého a třetího stěžovatele na rodinný život

41. Důvodem, který Nejvyšší soud v napadeném rozsudku uvedl k neuznání kalifornského rozsudku ve vztahu k rodičovství druhého stěžovatele, byla ochrana tradiční rodiny, tedy skutečnosti, že dítě nemůže mít dva rodiče stejného pohlaví. To je patrné z argumentace napadeného rozsudku, ve kterém se odkazuje na rozhodnutí Ústavního soudu chránící tradiční rodinu a nežádoucnosti stavu, ve kterém by dítě mělo dva rodiče stejného pohlaví.

42. Ochranu tradiční rodiny Ústavní soud ve své judikatuře akceptuje jako legitimní cíl [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 10/15 ze dne 19. 11. 2015 (N 197/79 SbNU 229; 44/2016 Sb.) Sb.); či konkrétněji nález sp. zn. Pl. ÚS 7/15 ze dne 14. 6. 2016 (N 110/81 SbNU 729; 234/2016 Sb.), zejména bod 37]. Tento cíl za legitimní ostatně akceptuje i judikatura ESLP (*X. a další proti Rakousku* ze dne 19. 2. 2013 č. 19010/07, § 138). Odmítáním umožnění, aby dítě mělo dva rodiče stejného pohlaví, mohou být také chráněny zájmy dítěte, což je bezpochyby legitimním zájmem.

43. Zájem ochrany tradiční rodiny, byť je obecně silným legitimním zájmem, není však schopen převážit veškeré protichůdné zájmy. Například v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/15 Ústavní soud neshledal tento důvod dostatečným pro ospravedlnění odlišného zacházení s registrovanými partnery při osvojování dětí. Ústavní soud zdůraznil, že takový přístup činí z registrovaných partnerů de facto jakési osoby „druhého řádu“ a dává jim bezdůvodně určité stigma, které evokuje představu o jejich méněcennosti, zásadní odlišnosti od ostatních (zřejmě „normálních“) a zřejmě i o neschopnosti se – oproti osobám jiným – náležitě postarat o děti.

44. V nyní posuzovaném případě Ústavní soud předně považuje za zásadní, že napadený rozsudek odmítá formálně uznat existující vztah rodič a dítě mezi druhým a třetím stěžovatelem. Stěžovatelé žijí v USA, kde tvoří formálně uznanou rodinu. Jde tedy o zcela odlišnou situaci než v případě, ve kterém by šlo o vytvoření nového rodinného vztahu.

45. Jak bylo řečeno již výše, tak judikatura Ústavního soudu i ESLP zřetelně zdůrazňuje, že v případech, že mezi osobami rodinný život již existuje, je povinností všech orgánů veřejné moci jednat tak, aby se tento vztah mohl rozvíjet, a musí být stanoveny právní záruky, které umožňují integraci dítěte v rodině (viz bod 33 výše). Podle ESLP je důležité, aby faktický rodinný život byl právně uznán (viz např. *X. a další proti Rakousku*, § 145). ESLP tedy například shledal diskriminační na základě sexuální orientace, pokud stát nepovolil párům stejného pohlaví osvojení druhým rodičem („second parent adoption“, „l'adoption coparentale“), pokud jej povolil nesezdaným párům různého pohlaví (*X. a další proti Rakousku*, citováno výše).

46. Přestože u stěžovatelů rodinný život existuje, tak v momentě, kdy při návštěvě České republiky vystoupí na Letišti Václava Havla z letadla,

prestává v důsledku napadeného rozsudku existovat jakýkoliv právní vztah mezi druhým a třetím stěžovatelem. A to výlučně v důsledku skutečnosti, že první a druhý stěžovatel jsou homosexuální pár, tedy na základě jejich sexuální orientace. I napadený rozsudek tedy z prvního a druhého stěžovatele činí v Česku osoby druhého řádu na základě jejich sexuální orientace, byť, jak již Ústavní soud vyslovil, sexuální orientace není volba, ale osobnostní charakteristika, kterou nelze změnit (viz výše citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 7/15).

47. Podle Ústavního soudu je v tomto konkrétním případě nepřijatelné, aby k takovéto stigmatizaci stěžovatelů docházelo pod záminkou zachování hodnot tradiční rodiny. Je třeba znovu zdůraznit, že v nyní posuzovaném případě stěžovatelé v místě svého bydliště žijí jako rodina. A to nejen fakticky, ale i právně, neboť první a druhý stěžovatel jsou v USA manželé a společní matrikoví rodiče třetího stěžovatele. Uznání rodičovství druhého stěžovatele tedy není vytvořením nového vztahu. Jde o zásadně odlišnou situaci od umožnění vytváření nových rodinných vztahů mezi homosexuálními páry a dětmi, což je v plné kompetenci zákonodárce, který není povinen právní základ pro takovéto vztahy vytvořit, pokud to odůvodní ochranou tradiční rodiny.

48. Uznání rodičovství u druhého stěžovatele negativně neovlivňuje zájmy žádných třetích osob a není ani schopno tradiční rodinu ohrozit. Negativní dopad Ústavní soud nespátřuje ani na zájmy dětí, v tomto konkrétním případě na zájmy třetího stěžovatele, které jsou klíčové. Jak dovodil výše, napadený rozsudek je naopak v rozporu s nejlepším zájmem dítěte.

49. Zásahem do práva druhého stěžovatele je též skutečnost, že z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 22. 5. 2015, kterým uznal prvního stěžovatele za rodiče třetího stěžovatele, není vůbec zřejmé, proč se Nejvyšší soud rozhodl pro uznání rodičovství prvního, a nikoliv druhého stěžovatele. Přitom jak první, tak druhý stěžovatel mají úplně stejný právní i faktický vztah ke třetímu stěžovateli a rodičovská práva podle původního uznávaného kalifornského rozsudku náležejí oběma stejná. Rozhodnutí ve prospěch rodičovství prvního stěžovatele a v neprospěch rodičovství druhého stěžovatele je tedy arbitrárním neodůvodněným zásahem do práva druhého stěžovatele.

50. Ústavní soud zdůrazňuje svou konstantní judikaturu, že respektuje legitimní zájem na ochraně tradiční rodiny. Tento však v tomto konkrétním případě by nebyl vyhověním návrhu stěžovatelů ohrožen žádným podstatným způsobem, neboť by jim nedošlo k vytvoření nějaké nové rodinné vazby, ale jen k uznání již existující vazby. Ostatně Nejvyšší soud již svým prvním rozsudkem ve vztahu k rodině stěžovatelů (ze dne 22. 5. 2015) uznal, že není ve zjevném rozporu s českým veřejným pořádkem ani uznání rodičovství na základě náhradního mateřství, ani uznání realizace

rodičovství homosexuálního páru cestou náhradního mateřství. Ani do jednoho z těchto závěrů Nejvyššího soudu nepřísluší Ústavnímu soudu zasahovat, neboť toto rozhodnutí nebylo napadeno ústavní stížností a musí být tedy Ústavním soudem akceptováno jako kontext, v němž rozhoduje o stížnosti druhého a třetího stěžovatele. Zásah do rodinného života druhého a třetího stěžovatele a odlišné zacházení s druhým stěžovatelem tedy (byť odůvodněno legitimním zájmem na ochraně tradiční rodiny) nejsou v této konkrétní situaci přiměřené.

51. Povinnost státu respektovat právo na rodinný život nespočívá jen v tom, že nesmí bránit osobám, majícím mezi sebou rodinné vazby, aby spolu žily a tyto vztahy realizovaly. V případě, že mezi osobami rodinný život, vzniklý na legální bázi, již existuje, je povinností všech orgánů veřejné moci jednat tak, aby se tento vztah mohl rozvíjet, a musí být respektovány právní záruky, které chrání vztahy dítěte a jeho rodiče. Napadeným rozsudkem, jímž bylo odmítnuto uznat rodinnou vazbu mezi druhým a třetím stěžovatelem, tedy došlo k porušení práva druhého a třetího stěžovatele na rodinný život dle čl. 10 odst. 2 Listiny.

D. Právo nebýt diskriminován v právu na respektování rodinného života

52. První a druhý stěžovatel dále namítají, že s nimi bylo zacházeno diskriminačně, neboť s nesezdaným heterosexuálním párem by bylo zacházeno jinak a oba rodiče by byli zapsáni bez dalšího do českého rodného listu. Touto argumentací prvního a druhého stěžovatele nebylo nutné se však dále zabývat, neboť Ústavní soud shledal, že do práva prvního stěžovatele nebylo nikterak zasazeno, neboť Nejvyšší soud jeho návrhu v plném rozsahu vyhověl. Pokud pak jde o právo druhého stěžovatele, jeho rodičovská práva Ústavní soud ve svém rozhodnutí výše uznal z důvodu existence rodinného života mezi druhým a třetím stěžovatelem. Ústavní soud k tomu pouze poznamenává, že neshledal žádný zásah do práva prvního stěžovatele na rodinný život, neboť jeho rodičovství vůči třetímu stěžovateli bylo uznáno a napadený rozsudek nezasáhl ani do jeho vztahu s druhým stěžovatelem.

E. Ostatní námítky stěžovatelů

53. Ústavní soud dodává, že v napadeném rozsudku naopak neshledal porušení práva stěžovatelů na spravedlivý proces, a to ani z důvodu, že ve věci měl rozhodovat nepříslušný Nejvyšší soud. Podle nich i podle opatrovnice měl ve věci rozhodovat okresní soud podle § 63 ZMPS, který upravuje uznávání rozhodnutí o osvojení.

54. Ústavní soud předně poznamenává, že to byli sami stěžovatelé, kteří návrh podali k Nejvyššímu soudu, a nikoliv k soudu okresnímu.

Otázka, zda obecné soudy měly postupovat podle § 55 ZMPS nebo § 63 ZMPS je primárně otázkou výkladu podústavního práva, který Ústavnímu soudu až na výjimky nepřísluší. Ústavní soud ve výkladu provedeném Nejvyšším soudem nespatřuje arbitrárnost ani zjevné pochybení. Navíc, jak již Ústavní soud shledal výše, rozsudek kalifornského soudu, jehož uznání stěžovatelé navrhuji, je rozsudkem určujícím rodičovství stěžovatelů, a nijak se netýká osvojení. Pro uznávání rozsudků určujících rodičovství je přitom příslušný Nejvyšší soud.

F. Závěr

55. Ústavní soud tedy uzavírá, že neuznání cizího rozhodnutí, kterým bylo určeno rodičovství k dítěti dvou osob stejného pohlaví v situaci, kdy už rodinný život byl mezi nimi fakticky i právně konstituován formou náhradního mateřství, z důvodu, že české právo neumožňuje rodičovství dvou osob stejného pohlaví, je v rozporu s nejlepším zájmem dítěte chráněným čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. V případě, že mezi osobami rodinný život, vzniklý na legální bázi, již existuje, je povinností všech orgánů veřejné moci jednat tak, aby se tento vztah mohl rozvíjet, a musí být respektovány právní záruky, které chrání vztahy dítěte a jeho rodiče. Nejvyšší soud tedy pochybil, pokud návrhu na uznání rozhodnutí o určení rodičovství druhého stěžovatele ke třetímu stěžovateli nevyhověl. Vyhovění návrhu přitom nebránil Nejvyšším soudem aplikovaný § 15 odst. 1 písm. e) ZMPS.

56. Podle § 15 odst. 1 písm. e) ZMPS nelze uznat cizí rozhodnutí, pokud by se uznání zjevně přičilo veřejnému pořádku. Výhradu veřejného pořádku je nutno chápat jako obranu proti důsledkům použití zahraničního práva, které jsou v tuzemském prostředí nesnesitelné a neudržitelné. Veřejný pořádek je neurčitý právní pojem, který bezpochyby poskytuje prostor k jeho ústavně konformní interpretaci. Těžko může být v rozporu s českým veřejným pořádkem situace, která je naopak zcela v souladu s ústavním pořádkem České republiky, tedy základními hodnotami českého právního řádu, jak bylo vyloženo výše. Lze připomenout, že ani případný rozpor s veřejným pořádkem a normy mezinárodního práva soukromého obecně nelze použít jako argument pro porušení základních práv účastníků řízení a ignorování nejlepšího zájmu dítěte, jak zdůrazňuje judikatura ESLP (*Mennesson proti Francii* ze dne 26. 6. 2014 č. 65192/11, § 84).

57. Zároveň je třeba zmínit, že aplikace tohoto ustanovení vyžaduje nejen, aby cizí rozhodnutí bylo v rozporu s veřejným pořádkem, ale aby tomu tak bylo „zjevně“. To znamená, že použití tohoto institutu je omezeno na výjimečné případy, ve kterých je prokázána skutečná a dostatečně vážná hrozba některému ze základních zájmů společnosti (srovnej obdobný výklad Soudního dvora Evropské Unie v kontextu práva Evropské unie – blíže viz Bříza, P., Břicháček, T. § 4 Výhrada veřejného pořádku. In Bříza, P.,

Břicháček, T., Fišerová, Z., Horák, P., Ptáček, L., Svoboda, J. Zákon o mezinárodním právu soukromém. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 24). Nejvyšší soud v napadeném rozsudku však nevysvětlil, v čem spatřuje vážné ohrožení základních zájmů společnosti, pokud by bylo uznáno rodičovství druhého stěžovatele ke třetímu stěžovateli. I pokud bychom odhlédli od nutné ústavněprávní argumentace zmíněné výše, nelze z toho, že český právní řád nepředvídá rodičovství dvou osob stejného pohlaví, dovozovat, že tato situace v případě skutkových okolností stěžovatelů je natolik intenzivně v rozporu s veřejným pořádkem, aby šlo o rozpor zjevný. Již nyní české právo připouští možnost, že bude mít dítě dva rodiče stejného pohlaví. Jestliže jeden z rodičů změní své pohlaví, nepřestává být rodičem svého dítěte. Pokud tedy tuto možnost náš právní řád připouští a jednoho z rodičů po změně pohlaví nezbavuje rodičovských práv a povinností, je existence dítěte se stejnopohlavními rodiči z hlediska veřejného pořádku obecně přípustná. Způsob, kterým taková situace vznikla, není z pohledu nejlepšího zájmu dítěte podstatný. Důležitý je dopad na osobní situaci dítěte – kdo za něj nese osobní odpovědnost, kdo je mu povinován výživou, po kom má dítě zákonné dědické právo a podobně. Ostatně mezi rozhodnutím druhého stěžovatele mít dítě a narozením třetího stěžovatele je příčinná souvislost, a proto by za toto své rozhodnutí druhý stěžovatel měl nést rodičovskou odpovědnost. Jak ve svém vyjádření podotkla opatrovnice třetího stěžovatele, lze poukázat například na to, že samotný právní řád již dnes zohledňuje, že děti jsou vychovávány páry stejného pohlaví. Podle § 13 odst. 3 zákona č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů, pokud jeden z partnerů pečuje o dítě a oba partneři žijí ve společné domácnosti, podílí se na výchově dítěte i druhý partner; povinnosti týkající se ochrany vývoje a výchovy dítěte se vztahují i na tohoto partnera.

58. Lze také poznamenat, že potřebu upřednostnit nejlepší zájem dítěte a závěr, že se nepříčí zjevným způsobem veřejnému pořádku, pokud jde o uznání sociálního rodičovství dvou osob stejného pohlaví nabyté skrze náhradní mateřství, zdůrazňují i doktrinární názory, byť jsou obecně k institutu náhradního mateřství kritické (viz Králíčková, Z. Mater semper certa est! O náhradním a kulhajícícím mateřství. Právní rozhledy, 2015, č. 21, s. 731).

59. Lze dodat, že v nyní posuzované věci nejlepší zájem dítěte slouží jako interpretační pravidlo při výkladu neurčitých právních pojmů „veřejný pořádek“ a „zjevně se přičít veřejnému pořádku“ v konkrétní soudem posuzované věci. Nedošlo tudíž k tomu, že by nejlepší zájem dítěte byl použit pro popření jasného znění zákona, což za nepřípustné považuje ve svém stanovisku Úřad.

60. Závěrem Ústavní soud považuje za vhodné opět zdůraznit, že v nyní posuzované věci se nejednalo o plošné umožnění rodičovství dvou osob stejného pohlaví, tím méně o společné osvojení homosexuálními páry. Ústavní soud pouze rozhodoval o tom, zda v České republice bude uznána faktická a právní realita, že druhý stěžovatel má právo na ochranu svého rodinného života již fakticky i právně vytvořeného s třetím stěžovatelem a neuznání této rodinné vazby je porušením práva třetího stěžovatele, aby nejlepší zájem dítěte byl předním hlediskem rozhodování o něm.

61. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ústavní stížnosti druhého a třetího stěžovatele vyhověl, neboť shledal, že Nejvyšší soud napadeným rozsudkem porušil povinnost zohlednit jako přední hledisko nejlepší zájem dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a porušil právo druhého a třetího stěžovatele na rodinný život. Podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) stejného zákona tedy Ústavní soud napadené rozhodnutí zrušil. Stížnost prvního stěžovatele naopak odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, neboť neshledal, že by napadeným rozsudkem Nejvyššího soudu bylo zasaženo do práva prvního stěžovatele.

II. Usnesení

Č. 8

K ústavní stížnosti proti usnesením soudů o znalečném

Usnesením soudu prvního stupně o znalečném, které bylo vydáno podle § 139 odst. 2 a 4 občanského soudního řádu, stejně jako usnesením, kterým je odvolací soud potvrdil, není rozhodováno o právech či povinnostech účastníka řízení, a tudíž jimi ani nemůže být zasaženo do jeho ústavně zaručených základních práv a svobod. Případné pochybení obecných soudů při stanovení výše znalečného může nicméně vést k zásahu do práv účastníka řízení nepřímo, a to v případě, bude-li mu s ohledem na výsledek řízení ve věci samé uložena povinnost nahradit náklady řízení spočívající v uhrazeném znalečném. Posouzení, zda k takovému pochybení došlo, bude předmětem rozhodování obecných soudů v rámci rozhodování o náhradě nákladů řízení.

Usnesení

Ústavní soudu – senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 25. dubna 2017 sp. zn. II. ÚS 599/17 ve věci ústavní stížnosti UNIPROPAG, s. r. o., IČO 24655406, se sídlem Svaté Pole, Budínek 86, zastoupené Mgr. Michalem Šebánkem, advokátem, se sídlem Praha 1 – Nové Město, Spálená 95/25, proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. prosince 2016 č. j. 21 Co 732/2016-153 a usnesení Okresního soudu v Příbrami ze dne 22. září 2016 č. j. 6 C 250/2015-130 o znalečném, za účasti Krajského soudu v Praze a Okresního soudu v Příbrami jako účastníků řízení a CETERIS, s. r. o., IČO 47912120, se sídlem Zlín-Mladcová, U Hřiště 276, a Ing. Zdeňka Paseky, soudního znalce, jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 27. února 2017, navrhla stěžovatelka zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí z důvodu tvrzeného porušení jejich základních práv a svobod podle čl. 11 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), jakož i čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).

2. Vedlejší účastnice se žalobou proti stěžovatelce domáhala zaplacenou částky 122 400 Kč s příslušenstvím, která měla představovat neuhrazenou část kupní ceny za dodané zboží, konkrétně dárkové předměty v množství 9 400 ks pokladniček s motivem postav Pata a Mata a dále 5 000 ks hrnků s barevným lemem a motivem postav Pata a Mata. Řízení bylo u Okresního soudu v Příbrami (dále též „okresní soud“) zahájeno dne 2. listopadu 2015 a vedeno pod sp. zn. 6 C 250/2015.

3. Usnesením okresního soudu ze dne 27. června 2016 č. j. 6 C 250/2015-81 byl pro účely uvedeného soudního řízení ustanoven znalec v oboru tiskařství, ekonomika, Ing. Zdeněk Paseka. Znalci bylo uloženo, aby podal písemný znalecký posudek, v jehož rámci zodpoví,

a) zda má vyrobený hrnek s potiskem postav Pata a Mata (zejména s ohledem na obsah smlouvy, včetně příloh, odsouhlasený náklad - č. l. 6 až 10, 30, 43 spisu) následující vady:

- potisk je na hrnku 2x místo 1x,

- potisk je menší,

- obličej Pata a Mata, jež jsou součástí potisku, jsou ploché a bez kontur,

- barva hrnku je béžová místo bílé, a

b) v případě výskytu některé z těchto vad, kolik činí tržní cena hrnku. Případně měl znalec sdělit jiné rozhodné skutečnosti.

4. Na základě uvedeného zadání vyhotovil znalec dne 14. září 2016 znalecký posudek č. 0108/05/2016. Usnesením ze dne 22. září 2016 č. j. 6 C 250/2015-130 mu okresní soud přiznal odměnu za 51 hodin práce po 350 Kč ve výši 17 850 Kč, náhradu hotových výdajů ve výši 2 983 Kč a DPH ve výši 3 794 Kč. Celkem mu tak na znalečném přiznal částku 24 582 Kč. Toto rozhodnutí bylo k odvolání stěžovatelky potvrzeno usnesením Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) ze dne 14. prosince 2016 č. j. 21 Co 732/2016-153.

5. Krajský soud přezkoumal napadené usnesení okresního soudu, přičemž zjistil, že znalec byl k vypracování znaleckého posudku zcela kompetentní a ve stanovené lhůtě zodpověděl všechny stanovené otázky, aniž by jakkoliv překročil své kompetence. Z obsahu spisu nevyplývá, že by stěžovatelka proti osobě znalce cokoliv namítala. Její námítky ohledně použitelnosti znaleckého posudku budou podle krajského soudu předmětem hodnocení okresního soudu v dalším řízení, a to v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů. Pokud jde o jednotlivé v usnesení blíže specifikované úkony znalce, za všechny z nich mu náleží odměna podle § 139 odst. 2 občanského soudního řádu a příslušných ustanovení vyhlášky č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.

II. Argumentace stěžovatelky

6. Stěžovatelka podotýká, že předmětný spor se týká kvality potisku na objednaných hrnkách. Vzhledem k tomu, že jde o speciální potisk, navrhla, aby byla znalecm ustanovena osoba, která má jako jediná v České republice aprobaci a odborné vzdělání k takovému posouzení. Okresní soud ovšem místo ní ustanovil znalce z oboru tiskařství, ekonomika, který je odborníkem pouze na tisk na papír a nemá dostatečnou odbornou kvalifikaci pro posuzování vlivu technologického způsobu tisku na keramiku či porcelán. Dalších pochybení se pak měl uvedený soud dopustit tím, že v rozporu s běžnou praxí neumožnil vznést před vyhotovením posudku otázky na znalce a stanovil je sám. Část jím stanovených otázek v rozporu s § 127 odst. 1 občanského soudního řádu překračovala oprávnění znalce a vybízela ho k hodnocení právních otázek. To vedlo k tomu, že znalec ve svém znaleckém posudku posuzoval věc skutkově i právně, ačkoliv správně se měl k věci vyjádřit jen po odborné stránce.

7. Napadená usnesení podle stěžovatelky vypovídají o tom, že obecné soudy v dané věci nerefletovaly podstatu věci a úlohu znaleckého posudku ve sporu jako zákonného důkazního prostředku, který má být vyhotoven na základě a v mezích zákona a jen jako takový je použitelný ve spravedlivém řízení. Krajský soud místo toho, aby odmítl přiznat ustanovenému znalci znalečné, svým paušalizovaným a formalistickým rozhodnutím potvrdil usnesení okresního soudu. Přiznání znalečného zde představuje nezákonný zásah do majetkové sféry účastníků řízení, včetně stěžovatelky, která musela na znalecký posudek složit zálohu 15 000 Kč. Podle jejího názoru takovéto porušení práva na spravedlivý proces nelze podceňovat a vyčkávat na to, jakým způsobem soud se znaleckým posudkem naloží a koho výše znalečného zasáhne. S přiznáním a výší znalečného, které je pravomocně rozhodnuté již nyní, totiž nebude možné v závěru řízení cokoliv dělat.

III. Předpoklady řízení před Ústavním soudem

8. Ústavní soud si vyžádal spis vedený u Okresního soudu v Příbrami pod sp. zn. 6 C 250/2015. Ještě předtím, než mohl přistoupit k věcnému projednání ústavní stížnosti, se však musel zabývat otázkou, zda jsou k tomu splněny všechny předpoklady stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

9. Podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost nepřipustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3); to platí i pro mimořádný opravný prostředek, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může

odmítnout jako nepřipustný z důvodů závisících na jeho uvážení (§ 72 odst. 4).

10. Z citovaného ustanovení vyplývá, že ústavní stížností se lze domáhat ochrany základních práv a svobod jen proti rozhodnutím „konečným“, tj. rozhodnutím o posledním procesním prostředku, který zákon poskytuje k ochraně práva. Zpravidla půjde o ta rozhodnutí, jimiž se soudní či jiné řízení končí. Splnění těchto podmínek lze nicméně připustit i v případě nemeritorních rozhodnutí, která jsou způsobilá bezprostředně a citelně zasáhnout do základních práv účastníka řízení a která tvoří samostatnou uzavřenou součást řízení, přestože řízení ve věci samé dosud neskončilo [například náleze ze dne 12. ledna 2005 sp. zn. III. ÚS 441/04 (N 6/36 SbNU 53), stanovisko pléna ze dne 23. dubna 2013 sp. zn. Pl. ÚS-st. 35/13 (ST 35/69 SbNU 859; 124/2013 Sb.) nebo stanovisko pléna ze dne 21. dubna 2015 sp. zn. Pl. ÚS-st. 41/15 (ST 41/77 SbNU 963); všechna v tomto usnesení citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

11. K posouzení toho, zda jsou v případě nemeritorního rozhodnutí splněny uvedené podmínky přípustnosti, nepostačuje pouhé konstatování, že je nelze napadnout opravným prostředkem. Rovněž musí být zvažován význam tohoto rozhodnutí z hlediska řízení jako celku (jeho výsledku) a efektivnost a nezbytnost jeho zrušení k tomu, aby byla účastníkovi řízení efektivně poskytnuta ochrana jeho základních práv a svobod. Jestliže by totiž vyloučení opravného prostředku bylo opodstatněno tím, že nezákonnost nebo nesprávnost určitého nemeritorního rozhodnutí mohla mít z hlediska základních práv a svobod nanejvýš nepatrný průběh do výsledku řízení nebo by se jejich ochrany bylo možné domoci jiným způsobem v dalším průběhu řízení, pak by jen stěží mohl obstát závěr, že by měl mít dotčený účastník řízení pro tyto případy k dispozici přímo ústavní stížnost. Její přípustnost by zde vylučoval její účel, jakož i její subsidiarita vůči ostatním zákonným procesním prostředkům ochrany práva.

12. V případě usnesení, kterým odvolací soud potvrdil nebo změnil usnesení soudu prvního stupně o znalečném, vydané podle § 139 odst. 2 a 4 občanského soudního řádu, jsou výše uvedené podmínky přípustnosti ústavní stížnosti splněny. Ustanovení § 238 písm. f) občanského soudního řádu vylučuje možnost podat proti tomuto rozhodnutí dovolání. Zároveň na znalečné, jež bylo přiznáno znalci pravomocným rozhodnutím soudu, nemá vliv další průběh řízení. Výše znalečného nezávisí od výsledku řízení ani ji nelze - pokud jde o právo znalce na jeho zaplacení - přehodnocovat v souvislosti s rozhodováním o náhradě nákladů řízení.

13. Zbývá dodat, že ústavní stížnost byla nejen přípustná, ale též podána včas a osobou k tomu oprávněnou (stěžovatelka byla účastnicí řízení, v němž bylo vydáno napadené usnesení) a splňuje i všechny zákonem

stanovené náležitosti, včetně povinného zastoupení advokátem (§ 29 až 31 zákona o Ústavním soudu). Bylo tedy možné přistoupit k posouzení její opodstatněnosti.

IV. Vlastní posouzení

14. Ústavní soud se seznámil s argumentací stěžovatelky, napadenými usneseními a obsahem příslušného spisu, načež zjistil, že ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná.

15. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] se Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) omezuje na posouzení, zda rozhodnutími orgánů veřejné moci nebo postupem předcházejícím jejich vydání nebyla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody. Jejich ochrana je jediným důvodem, který otevírá prostor pro jeho zásah do rozhodovací činnosti těchto orgánů, což platí i pro případné přehodnocení jejich skutkových zjištění nebo právních závěrů. Sám naopak není další přezkumnou instancí v soustavě obecných soudů, a tudíž není oprávněn k takovému zásahu toliko z důvodu jejich případného pochybení při aplikaci podústavního práva či jiné nesprávnosti.

16. Stěžovatelka byla jako účastnice předmětného soudního řízení oprávněna podat odvolání proti usnesení okresního soudu o znalečném, které bylo vydáno podle § 139 odst. 2 a 4 občanského soudního řádu. Tímto usnesením, stejně jako usnesením, kterým je krajský soud potvrdil, nicméně nebylo rozhodováno o jejich právech či povinnostech, a tudíž jimi ani nemohlo být zasaženo do jejich ústavně zaručených základních práv a svobod [obdobně například usnesení ze dne 29. září 2005 sp. zn. III. ÚS 292/05 (U 23/38 SbNU 587) nebo náleze ze dne 1. září 2011 sp. zn. II. ÚS 781/10 (N 147/62 SbNU 269)]. Rozhodováno bylo výlučně o právu znalce, jenž měl z tohoto důvodu pro tuto dílčí fázi řízení stejná procesní práva, jaká zákon přiznává účastníkům řízení [například náleze ze dne 10. ledna 2013 sp. zn. II. ÚS 3367/12 (N 11/68 SbNU 169) nebo náleze ze dne 31. března 2015 sp. zn. II. ÚS 1261/14 (N 66/76 SbNU 895)].

17. Přesto případné pochybení obecných soudů při stanovení výše znalečného může vést k zásahu do práv stěžovatelky nepřímo, a to v případě, bude-li jí s ohledem na výsledek řízení ve věci samé uložena povinnost nahradit náklady řízení spočívající v uhrazeném znalečném. Není přitom podstatné, zda by tato náhrada měla směřovat vůči státu nebo vedlejší účastníci, která - obdobně jako stěžovatelka - složila zálohu na znalecký posudek. Jestliže by stěžovatelkou namítaná nezákonnost znaleckého posudku vedla ke vzniku nákladů, které by jinak nevznikly, pak povinnost jejich hrazení nemůže jít k tíži účastníka řízení, který sice neměl v soudním řízení úspěch, vznik těchto nákladů však nijak nezavinil. Posouzení, zda

k takovému pochybení došlo, bude předmětem rozhodování obecných soudů v rámci rozhodování o náhradě nákladů řízení.

18. Součástí námitek stěžovatelky byla i tvrzená nepoužitelnost vypracovaného znaleckého posudku v řízení před obecnými soudy. K této otázce se ovšem Ústavní soud v tuto chvíli nemůže vyjádřit, neboť by tím fakticky přezkoumával jeden z důkazních prostředků ještě předtím, než tak učiní okresní soud nebo – k případnému opravnému prostředku – jiný instančně vyšší soud. Mezi výši znaleckého a průkaznost závěrů znaleckého posudku nelze klást rovnítko (usnesení ze dne 26. února 2015 sp. zn. III. ÚS 2655/14). Přiznání znaleckého nezbavuje obecné soudy povinnosti hodnotit znalecký posudek jako kterýkoli jiný důkazní prostředek.

19. Lze tedy shrnout, že napadenými usneseními nebyla a ani nemohla být porušena ústavně zaručená základní práva a svobody stěžovatelky, včetně jejího práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ústavní soud proto rozhodl podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení o odmítnutí ústavní stížnosti jako zjevně neopodstatněné.

Č. 9

Ke kompetenčnímu sporu o vydávání rozhodnutí o příspěvku na úhradu zaopatření dítěte umístěného v dětském domově

Spor o to, zda k vydání rozhodnutí o povinnosti osob povinných výživou k zaplacení příspěvku na úhradu zaopatření dítěte umístěného v dětském domově podle § 44 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), je v prvním stupni příslušný ve správním řízení poskytovatel péče či soud v řízení podle části třetí o. s. ř., je ve své podstatě sporem o pravomoc vydat rozhodnutí mezi soudem na jedné straně a orgánem moci výkonné na straně druhé ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Řízení o předmětném (negativním) kompetenčním konfliktu je podle § 2 uvedeného zákona svěřeno zvláštnímu senátu jakožto speciálnímu justičnímu orgánu, který rozhoduje o tom, která ze stran sporu je příslušná vydat rozhodnutí v konkrétní věci. Kompetenční konflikt nepředstavuje jen spor mezi orgánem moci výkonné a civilním soudem podle částí páté, ale také podle části třetí.

Podstatou rozhodování zvláštního senátu je určit, která ze stran sporu je příslušná vydat rozhodnutí v konkrétní věci.

Usnesení

Ústavního soudu – soudce zpravodaje Vladimíra Sládečka – ze dne 25. května 2017 sp. zn. IV. ÚS 372/17 ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky Dětské centrum Plzeň, příspěvková organizace, se sídlem Plzeň, Na Chmelnicích 617/6, zastoupené Mgr. Josefem Balínem, LL.M., advokátem, se sídlem Plzeň, Goethova 294/8, proti usnesení Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 29. 7. 2016 č. j. 14 C 197/2016-59, kterým bylo zastaveno řízení o stěžovatelčině žalobě na zaplacení příspěvku na úhradu zaopatření dítěte v dětském domově a bylo rozhodnuto o postoupení věci, a proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 11. 2016 č. j. 18 Co 383/2016-73, kterým bylo potvrzeno prvostupňové usnesení.

Výrok

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění

V ústavní stížnosti stěžovatelka navrhla zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť má za to, že jimi došlo k porušení jejich základních práv zaručených čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Ze spisového materiálu Ústavní soud zjistil, že stěžovatelka se žalobou u Okresního soudu v Karlových Varech domáhala zaplacení částky 14 890 Kč s příslušenstvím, představující příspěvek na úhradu zaopatření dítěte umístěného v dětském domově, s odůvodněním, že dcera žalovaných V. K. byla v období od 16. 7. 2013 do 25. 7. 2014 umístěna v Dětském centru v Plzni. Okresní soud napadeným usnesením zastavil řízení podle § 104 odst. 1 o. s. ř., neboť se podle § 7 o. s. ř. nejedná o věc, která vyplývá z poměrů soukromého práva, ani o věc, kterou by podle zákona měly soudy projednávat (výrok I). Okresní soud dále rozhodl, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Dětskému centru Plzeň (výrok III).

Okresní soud rozhodnutí odůvodnil tím, že z § 44 odst. 1 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), kterým je založena povinnost žalovaných k poskytnutí příspěvku, vyplývá, že výši příspěvku, případně jeho změnu po dobu poskytování zaopatření stanoví poskytovatel. Podle důvodové zprávy k § 43 a 44 uvedeného zákona rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí poskytovatele o povinnosti hradit příspěvek a o výši příspěvku na úhradu zaopatření ve správním řízení příslušný správní orgán. Z uvedeného je podle okresního soudu zřejmé, že o povinnosti osob povinných výživou k zaplacení příspěvku rozhoduje ve správním řízení v prvním stupni poskytovatel péče, nikoli soud v řízení podle části třetí o. s. ř. Okresní soud podpořil svou argumentaci odkazy na rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 11. 2014 sp. zn. Co 412/2014, publikované ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu pod poř. č. 63 v č. 7/2015, a usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 6. 2016 sp. zn. 14 Co 157/2016.

Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka odvolání, o kterém rozhodoval Krajský soud v Plzni. Ztotožnil se se závěrem soudu prvního stupně a ve svém odůvodnění především odkázal na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3003/16 ze dne 25. 10. 2016. Uvedl, že v tomto usnesení Ústavní soud dovedl, že ačkoli je pravomoc poskytovatele péče ke stanovování příspěvku povinných na základě § 44 zákona o zdravotních službách a vyhlášky č. 56/2012 Sb., o příspěvku na úhradu zaopatření dítěte a jeho průvodce v dětském domově pro děti do 3 let věku, vymezena značně neostře, z hlediska funkce a účelu právní úpravy lze dovodit, že to byl právě poskytovatel péče, komu byla v prvním stupni svěřena pravomoc ke stanovování výše příspěvku na péči. Podle názoru Ústavního soudu vyjádřeného v uvedeném usnesení stanovení výše určitého příspěvku náleží v zásadě moci výkonné,

a nikoliv moci soudní. Ta se má podílet na stanovení jeho výše svým autoritativním rozhodnutím až v okamžiku vzniku sporu. Pokud by výše příspěvku měla být stanovována soudem, docházelo by zde k suplování moci výkonné moci soudní, což je nepřipustné. Stanovení výše příspěvku nelze srovnávat se stanovením výživného, neboť způsob určení jeho výše je odlišný od způsobu stanovení příspěvku na péči. Na základě uvedeného odvolací soud rozhodnutí soudu prvního stupně potvrdil.

Stěžovatelka v ústavní stížnosti nesouhlasí se závěry okresního a krajského soudu. Namítá především, že k tomu, aby mohla vystupovat jako správní orgán a vydávat správní rozhodnutí, musí jí být taková činnost výslovně svěřena zákonem nebo na základě zákona. Zákon o zdravotních službách však nesvěřil stěžovatelce působnost v oblasti veřejné správy a pravomoc vydávat správní rozhodnutí podle správního řádu. Požadavek na zaplacení příspěvku na zaopatření dítěte představuje soukromoprávní nárok. Povinnost platit tento příspěvek je dána zákonem osobám povinným výživou dítěte, popř. osobě, již bylo dítě svěřeno do výchovy. Stěžovatelce pak zákon o zdravotních službách podle § 45 odst. 2 písm. a) ukládá mj. vystavit účet za uhrazené zdravotní služby. Účet však nemá povahu správního rozhodnutí. Stěžovatelka zdůrazňuje, že je osobou soukromého práva, která není zákonem zmocněna k rozhodování o předmětném příspěvku. Její působnost v oblasti veřejné správy nelze dovodit ani odkazem na úpravu v zákoně č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Stěžovatelka dále uvádí, že důvodová zpráva k § 44 zákona o zdravotních službách není při posuzování této problematiky použitelná, neboť samo Ministerstvo zdravotnictví uvedlo, že text v důvodové zprávě zůstal zřejmě nedopatřením a z § 44 odst. 1 a 2 zákona o zdravotních službách plyne, že příspěvek je osoba povinna platit *ex lege*, tedy bez vydání rozhodnutí, které by bylo možné přezkoumávat. Výše a podmínky úhrady jsou stanoveny ve vyhlášce č. 56/2012 Sb. a nezaplacení příspěvku lze vymáhat soudní cestou. Stěžovatelka upozorňuje, že zákonné zmocnění pro poskytovatele bylo z vládního návrhu zákona vypuštěno s ohledem na stanovisko Legislativní rady vlády, avšak tato změna se neodrazila v aktualizaci důvodové zprávy. Stěžovatelka zdůrazňuje, že v případě příspěvku na zaopatření dítěte se nejedná o veřejnoprávní platbu, ale o platbu v oblasti soukromého práva.

Ústavní soud se podanou ústavní stížností zabýval nejprve z hlediska procesních podmínek její přijatelnosti, tedy zda vyhovuje požadavkům zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) na takový návrh kladeným, a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je nepřipustná.

Podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem. Podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost nepřipustná, pokud stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu); to platí i pro mimořádný opravný prostředek, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřipustný z důvodů závisejících na jeho uvážení (§ 72 odst. 4 zákona o Ústavním soudu).

V citovaných ustanoveních má svůj právní základ zásada subsidiarity ústavní stížnosti, z níž plyne též princip minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti orgánů veřejné moci. Ústavní stížnost představuje tedy krajní prostředek k ochraně práva, nastupující až tehdy, když náprava před ostatními orgány veřejné moci již není (standardním postupem) možná.

V dané věci tvoří předmět ústavní stížnosti nesouhlas stěžovatelky se závěrem soudů o tom, že o povinnosti osob povinných výživou k zaplacení příspěvku na úhradu zaopatření dítěte umístěného v dětském domově podle § 44 zákona o zdravotních službách rozhoduje ve správním řízení v prvním stupni stěžovatelka jako poskytovatel péče, nikoli soud v řízení podle části třetí o. s. ř. Jedná se tedy ve své podstatě o spor o pravomoc vydat rozhodnutí mezi soudem na jedné straně a orgánem moci výkonné na druhé straně ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Řízení o předmětném (negativním) kompetenčním konfliktu je podle § 2 uvedeného zákona svěřeno zvláštnímu senátu jakožto speciálnímu justičnímu orgánu, který rozhoduje o tom, která ze stran sporu je příslušná vydat rozhodnutí v konkrétní věci. Podle názoru Ústavního soudu kompetenční konflikt nepředstavuje jen spor mezi orgánem moci výkonné a civilním soudem podle části páté, ale také podle části třetí.

Z obsahu ústavní stížnosti ani připojeného spisu však nevyplývá, že by stěžovatelka možností podat návrh na zahájení řízení zvláštnímu senátu využila, a proto vzhledem k zásadě subsidiarity Ústavnímu soudu nezbylo než posoudit podanou ústavní stížnost jako nepřipustnou.

K tomu Ústavní soud pro úplnost odkazuje na své dřívější rozhodnutí, kde se mj. uvádí: „Ústavní soud by překračoval svoji kompetenci, pokud by si osvojoval rozhodovat o rozdělení agendy správního soudnictví podle veřejnoprávní a soukromoprávní povahy vztahů, které jsou předmětem sporů. Je věcí obecné justice nalézat hranici mezi množinou veřejnoprávních a soukromoprávních vztahů. Ta může být nezřetelná (...) Dle současné úpravy (...) je nicméně řízení o takovém konfliktu svěřeno speciálnímu

justičnímu orgánu podle zákona č. 131/2002 Sb. (...) Ústavní soud jako justiční orgán, povoláný k ochraně zvláštní kategorie základních práv až po selhání jiných administrativních a justičních orgánů, necítí potřebu řešit uvedený právněteoretický spor. Rozhraničení veřejného a soukromého práva je záležitostí práva jednoduchého, nikoli základních lidských práv, ať už hmotných (...), nebo procesních (...)“ [usnesení sp. zn. IV. ÚS 349/03 ze dne 26. 2. 2004 (U 8/32 SbNU 501)].

Ústavní soud uzavírá, že návrh přijal k posouzení jako ústavní stížnost právnické osoby (obdobně jako ve věci sp. zn. I. ÚS 3003/16 - usnesení ze dne 25. 10. 2016, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), tím však nijak nepředjímá výsledek rozhodování zvláštního senátu.

Na základě výše uvedeného byla ústavní stížnost mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu jako návrh nepřijatelný odmítnuta.



Č. 10

K neopodstatněnosti ústavní stížnosti proti vadám postupu soudů v trestním řízení nedosahujícím ústavněprávní intenzity

Pro ústavněprávní přezkum rozhodnutí obecného soudu není relevantní každá jednotlivost, v níž lze spatřovat procesní či hmotněprávní nesprávnost, nýbrž celkový výsledek trestního řízení; proto je zjevně neopodstatněným návrh, který směřuje proti vadám postupu obecných soudů, které sice použily jiný předpis trestního práva, než vyžadoval čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, jestliže tímto způsobem nedošlo k jakékoli modifikaci v neprospěch obviněného vzhledem k totožnému vymezení zákonných znaků skutkové podstaty trestného jednání, rozmezí trestní sazby i způsobu výkonu trestu v předpisu trestního práva, který měl být jinak použit. Teprve až změna obsahu právní normy, ať již jde na vrub, nebo ku prospěchu pachatele, představuje zpravidla hranici intenzity porušení čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, určující nezbytnost zásahu Ústavního soudu.

Usnesení

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka – ze dne 6. června 2017 sp. zn. III. ÚS 1126/15 ve věci ústavní stížnosti 1. D. M., zastoupeného Mgr. Radkem Vachtlem, advokátem, se sídlem Laubova 1729/8, Praha 3 – Vinohrady, 2. J. J., zastoupeného JUDr. Janem Vondráčkem, advokátem, se sídlem Zbraslavské náměstí 458, Praha 5 – Zbraslav, a 3. F. T., zastoupeného JUDr. Alešem Tolnayem, advokátem, se sídlem nám. Republiky 946, Mladá Boleslav, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. ledna 2015 č. j. 4 Tdo 1455/2014-107, rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 28. dubna 2014 č. j. 11 To 13/2014-10263 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. října 2013 sp. zn. 57 T 7/2012, jimiž byli stěžovatelé uznáni vinnými ze spáchání trestných činů, za účasti Nejvyššího soudu, Vrchního soudu v Praze a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a Nejvyššího státního zastupitelství, Vrchního státního zastupitelství v Praze a Městského státního zastupitelství v Praze jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se první stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí obecných soudů, jimiž dle jeho tvrzení došlo k porušení jeho ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Dále Ústavní soud obdržel ústavní stížnost, zaevidovanou pod sp. zn. I. ÚS 1135/15, kterou se druhý stěžovatel domáhal zrušení stejných rozhodnutí, jimiž dle jeho tvrzení došlo k porušení jeho ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces a soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1, čl. 40 odst. 2 a 6 Listiny, jakož i práv vyplývajících z čl. 90 Ústavy.

3. Poté Ústavní soud obdržel ústavní stížnost, zaevidovanou pod sp. zn. I. ÚS 1150/15, kterou se třetí stěžovatel domáhal zrušení stejných rozhodnutí, jimiž dle jeho tvrzení došlo k porušení jeho ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a čl. 40 odst. 2 Listiny a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a k porušení zásady *nullum crimen sine lege* podle čl. 7 Úmluvy.

4. Vzhledem k tomu, že všichni tři stěžovatelé podali návrhy na zahájení řízení o ústavní stížnosti proti stejným rozhodnutím, bylo z důvodu hospodárnosti a efektivity řízení usnesením pléna Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2015 č. j. III. ÚS 1126/15-20 rozhodnuto podle § 63 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) ve spojení s § 112 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, o jejich spojení ke společnému řízení. Všechny uvedené věci byly tak nadále vedeny pod sp. zn. III. ÚS 1126/15.

5. Z napadených rozhodnutí obecných soudů Ústavní soud zjistil, že první dva stěžovatelé byli napadeným rozsudkem Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) uznáni vinnými ze spáchání pokračujícího trestného činu přijetí úplatku podle § 331 odst. 2 a odst. 4 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní zákoník“) a třetí stěžovatel byl shledán vinným ze spáchání pokračujícího trestného činu podplácení podle § 161 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění účinném do 31. 12. 2009 (dále jen „trestní zákon“). Těchto trestných činů se měli dopustit, stručně řečeno, tak, že první dva stěžovatelé, jako vedoucí zaměstnanci obchodní společnosti Pražské služby, a. s., která v rámci své činnosti uspokojuje i potřeby veřejného zájmu, žádali po prokuristech obchodních společností ULINOD, s. r. o., a ULINOD PROFI, s. r. o., tedy po třetím stěžovateli a spoluobžalované V. T. úplatek ve výši 10 až 20 % z každé sjednané a uhrazené

zakázky na opravy či lakování popelářských vozů, kontejnerů a nádob na odpadky, přičemž většinu těchto úplatků obdrželi. Takto požadované úplatky dosáhly částky nejméně 5 074 180 Kč. První dva stěžovatelé byli za uvedené jednání odsouzeni k trestu odnětí svobody v trvání pěti a půl roku. Třetí stěžovatel byl vzhledem k svému předchozímu odsouzení v jiném řízení odsouzen napadeným rozsudkem k souhrnnému trestu odnětí svobody v trvání sedmi let. K závěru o vině všech stěžovatelů dospěl soud zejména na základě výpovědi spoluobžalované, výpovědi dalších svědků a řady listinných důkazů.

6. Proti tomuto rozsudku městského soudu podali všichni tři stěžovatelé odvolání k Vrchnímu soudu v Praze (dále jen „vrchní soud“), v rámci kterých brojili zejména proti skutkovým zjištěním a způsobu hodnocení důkazů soudem prvního stupně. Vrchní soud se s námitkami stěžovatelů neztotožnil a vyhověl pouze odvolání státního zástupce, a druhému stěžovateli uložil trest propadnutí majetku ve výši 2 537 090 Kč.

7. Proti rozsudku vrchního soudu podali všichni tři stěžovatelé dovolání, v němž dle názoru Nejvyššího soudu opět směřovali své námitky zejména proti procesu zjišťování skutkového stavu a hodnocení jednotlivých důkazů. Nejvyšší soud v tomto ohledu shledal, že při hodnocení důkazů a zjišťování skutkového stavu soudy prvního a druhého stupně nepochybyly, avšak konstatoval pochybení městského soudu a vrchního soudu co do zjištění výše neoprávněného prospěchu třetího stěžovatele. V tomto ohledu připomněl, že výši získaného prospěchu je nutno posuzovat až po odečtení nezbytných nákladů, protože nelze vycházet čistě z objemu získaných zakázek. Nejvyšší soud však pokračoval, že ačkoli soudy dané odečtení nákladů neprovedly, nelze s ohledem na objem zakázek ve výši přesahující 45 000 000 Kč pochybovat o úmyslu stěžovatele získat alespoň značný prospěch ve výši 500 000 Kč, což naplňuje úmysl předpokládaný v § 161 odst. 2 písm. a) trestního zákona. Jelikož byl právě úmysl získat značný prospěch v tomto ohledu rozhodující, Nejvyšší soud shrnul, že nezjištění nákladů a neprovedení jejich odečtu nezatížilo rozhodnutí v takové míře, která by odůvodnila zrušení daného rozhodnutí.

8. Dále se Nejvyšší soud ztotožnil s argumentem prvního stěžovatele, že soudy v dané věci aplikovaly nesprávný právní předpis. Poukázal však dále na to, že daná skutková podstata je v obou porovnávaných zákonech vymezena stejně a i tresty jsou ukládány ve stejném rozmezí trestní sazby. Navíc dle názoru Nejvyššího soudu ani s ohledem na odlišnou koncepci obou zákonů jako celků by soudy nedospěly, s ohledem na jejich úvahy obsažené v daných rozhodnutích, k jinému rozhodnutí o vině či trestu. Nejvyšší soud tak shrnul, že v konkrétním případě stěžovatelů by aplikací správného předpisu nedošlo k jakémukoliv zlepšení jejich postavení. Proto

dle Nejvyššího soudu nedosahuje uvedené pochybení takové míry, aby odůvodnilo zrušení napadených rozhodnutí. Všechna dovolání tedy odmítl.

II. Argumentace stěžovatelů

9. První stěžovatel v ústavní stížnosti brojí výhradně proti aplikaci trestního zákoníku jako nesprávného předpisu, v čemž spatřuje porušení svého práva vyplývajícího z čl. 40 odst. 6 Listiny. Stěžovatel nesouhlasí s názorem Nejvyššího soudu a tvrdí, že trestní zákon, který měl být na jeho jednání aplikován, je pro něj ve skutečnosti příznivější. V tomto ohledu poukazuje především na to, že trestní zákon jako celek na rozdíl od trestního zákoníku vycházel z tzv. materiálního pojetí trestného činu, což se v textu daného zákona projevovalo v několika ohledech. Konkrétní problém tak tento stěžovatel spatřuje např. v tom, že trestní zákoník již s ohledem na přechod k formálnímu pojetí trestného činu neobsahuje ustanovení obdobné ustanovení § 88 odst. 1 trestního zákona, jež umožňovalo přihlídnout k okolnosti odůvodňující použití vyšší trestní sazby (v případě stěžovatele výši zamýšleného prospěchu), jen jestliže tato okolnost podstatně zvyšuje stupeň nebezpečnosti trestného činu. Dle stěžovatele jím údajně získaný prospěch pouze osciluje okolo hranice pěti milionů korun, a to ještě v souhrnu s prospěchem získaným druhým stěžovatelem. Dle stěžovatele by tak při aplikaci trestního zákona soudy nemohly či alespoň neměly přistoupit k aplikaci vyšší trestní sazby. Nadto stěžovatel konstatuje, že ani v situaci, kdy jsou oba zákony pro stěžovatele stejně příznivé, nemohou soudy aplikovat předpis novější. Aplikace novějšího předpisu je podle trestního zákona, trestního zákoníku a především Listiny možná pouze v případě, že je tento předpis pro obviněného prokazatelně příznivější, což však není jeho případ. Proto i v případě přistoupení na argumentaci Nejvyššího soudu v tom smyslu, že oba zákony jsou pro stěžovatele stejně příznivé, mělo dojít ke zrušení napadených rozhodnutí. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Ústavní soud napadená rozhodnutí zrušil.

10. Druhý stěžovatel brojí velmi obsáhle zejména proti důkaznímu řízení a hodnocení provedených důkazů. Poukazuje v ústavní stížnosti na konkrétní rozpor ve výpovědích svědků (zejména mezi jejich výpověďmi v přípravném řízení a hlavním líčení, příp. s ohledem na ostatní důkazy). Dle tohoto stěžovatele závěr o jeho vině stojí pouze na nepřímých důkazech, zejména na rozporuplné výpovědi spoluobžalované T. Obdobně se stěžovatel domnívá, že z provedených důkazů nemůže vyplývat závěr soudů o spolupachatelství s prvním stěžovatelem, jelikož v průběhu řízení nebylo prokázáno, že by jednali ve společné shodě či se společným úmyslem. V postupu soudů, které ho i za takové situace uznaly vinným jako spolupachatele, spatřuje porušení ústavněprávní zásady *in dubio pro reo*. V rámci procesu dokazování obecné soudy dle stěžovatele pochybily i tím, že

povolily výslech svědkyně K. (bývalé právní zástupkyně obchodních společností ULINOD, s. r. o., a ULINOD PROFI, s. r. o.), která byla zproštěna mlčenlivosti pouze zmíněnými společnostmi. Zproštění mlčenlivosti jí navíc nebylo dle stěžovatele řádně doručeno, a nemohlo tak mít předvídané právní účinky. Dle stěžovatele tak v tomto případě šlo o nezákonný důkaz, jehož provedením porušily obecné soudy jeho právo na spravedlivý proces. Dále obecným soudům vytýká i právní posouzení zjištěných skutečností s ohledem na znak trestného činu přijetí úplatku spočívající v jednání „v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu“. Dle tohoto stěžovatele tento znak nemohl být naplněn, jelikož obchodní společnost Pražské služby, a. s., je soukromou korporací, která se nezabývá pouze svozem komunálního, ale veškerého odpadu. Služby, které v tomto smyslu od společností řízených třetím stěžovatelem objednal, se týkaly čistě soukromého rozhodnutí o změně korporátní identity těchto společností, a tudíž vůbec nesouvisely se svozem komunálního odpadu jako věcí obecného zájmu. Dalším zásahem do práva na spravedlivý proces došlo podle tohoto stěžovatele tím, že obecné soudy ve výroku svých rozhodnutí stěžovatele výslovně nezprostily obžaloby u více než sta dílčích útoků, u kterých se jeho vina neprokázala. Stěžovatel dále soudům vytýká, že pouze jemu byl uložen trest propadnutí majetku ve značné výši. V otázce aplikace trestního zákoníku v daném trestním řízení pak uplatnil v podstatě totožnou argumentaci jako první stěžovatel. Ze všech uvedených důvodů pak navrhl, aby Ústavní soud napadená rozhodnutí zrušil.

11. Nad rámec argumentace uplatněné ostatními stěžovateli rozporuje v ústavní stížnosti třetí stěžovatel skutková zjištění soudů ohledně výše údajně získaného prospěchu, neboť soudy neodečetly od této částky jím vynaložené náklady. Dále pak namítá i to, že v průběhu řízení před soudem prvního stupně došlo oproti obžalobě ke změně časového určení jeho údajného trestného jednání, což je dle jeho názoru v rozporu se zásadou jednoty skutku v rámci celého trestního řízení. Z uvedených důvodů pak i on navrhl zrušení všech napadených rozhodnutí.

III. Vyjádření ostatních účastníků řízení a repliky stěžovatelů

12. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení.

13. K žádosti Ústavního soudu se k projednávaným ústavním stížnostem vyjádřily Nejvyšší soud, vrchní soud a městský soud.

14. Městský soud a vrchní soud zcela odkázaly na argumentaci uplatněnou v odůvodnění svých rozhodnutí.

15. Nejvyšší soud pak ve svém vyjádření zopakoval své hlavní argumenty, které ukončil závěrem, že nové projednání věci pro aplikaci nesprávného zákona by rozhodně v daném případě nemohlo vést

ke zmírnění kvalifikace skutku a uložení nižšího trestu. Ve zbytku pak ústavními stížnostmi stěžovatelé napadají pouze skutkové závěry rozhodnutí soudů nižších stupňů. Z toho důvodu Nejvyšší soud navrhl, aby byly ústavní stížnosti odmítnuty nebo zamítnuty.

16. Stěžovatelům byla výše uvedená vyjádření zaslána na vědomí a k případné replice. Ze stěžovatelů následně využil svého práva repliky první stěžovatel. V ní především zopakoval dříve uplatněné argumenty ohledně nesprávné aplikace trestního zákoníku. Dovolací soud nemá dle tohoto stěžovatele pravomoc posuzovat možnou výměru trestu v rámci úvah vedených dle jiného zákona. Takováto úvaha překračuje limity dovolacího řízení a navíc odporuje smyslu změn trestního práva. Ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny představuje dle stěžovatele pro soudy nepřekročitelný axiom. Působnost zákona není variabilní. Průtahy v řízení přitom nezpůsobil stěžovatel, nýbrž soudy svým nesprávným postupem. Stěžovatel se ztotožnil se závěrem, že nikoliv každé porušení trestního řádu musí vést ke zrušení vydaného rozhodnutí, avšak principiální porušení časové působnosti zákona, při vědomí rozdílných myšlenkových porovnávaných zákonů, takové pochybení představuje. Obě normy nejsou zaměnitelné. Na návrhu ústavní stížnosti stěžovatel setrval.

IV. Procesní předpoklady projednání návrhu

17. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnosti byly podány včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v němž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejich projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva; ústavní stížnosti jsou přípustné (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a *contrario*).

V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

18. Ústavní soud zvážil všechny výše uvedené okolnosti a dospěl k závěru, že podané ústavní stížnosti jsou zjevně neopodstatněné.

19. Obecně k vzneseným námitkám stěžovatelů je třeba zdůraznit, že řízení o jejich ústavních stížnostech není pokračováním trestního řízení, nýbrž samostatným specializovaným řízením, jehož předmětem je přezkum napadených soudních rozhodnutí pouze v rovině porušení základních práv či svobod zaručených ústavním pořádkem. To především znamená, že zpochybnění skutkových závěrů obecných soudů se v řízení o ústavní stížnosti s ohledem na postavení Ústavního soudu nelze úspěšně domáhat, což platí i pro vlastní interpretaci okolností, za kterých se měl skutkový děj odehrát, resp. jim odpovídajících skutkových závěrů obecných soudů, včetně

hodnocení objektivita a úplnosti provedeného dokazování. Na tomto místě je rovněž třeba podotknout, že je to pouze obecný soud, který hodnotí důkazy podle svého volného uvážení v rámci mu stanoveném trestním řádem, přičemž zásada volného hodnocení důkazů vyplývá z principu nezávislosti soudů (čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy). Jsou-li v trestním řízení respektovány podmínky předvídané trestním řádem a soud uvede, o které důkazy svá skutková zjištění opřel, jakými úvahami se při hodnocení důkazů řídil, není v pravomoci Ústavního soudu toto hodnocení posuzovat a přehodnocovat. Pouze v případě, kdyby právní závěry soudu byly v extrémním nesouladu s učiněnými skutkovými zjištěními anebo by z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění soudního rozhodnutí nevyplývaly, bylo by nutné takové rozhodnutí považovat za vydané v rozporu s ústavně zaručenými právy a svobodami, jejichž porušení stěžovatelé namítají.

20. S ohledem na právě uvedené za nejdůležitější námitku považoval Ústavní soud stěžovateli tvrzené porušení čl. 40 odst. 6 Listiny, v němž se uvádí: „Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.“ Tato ustanovení jsou pak promítnuta do § 2 odst. 1 trestního zákoníku a § 16 odst. 1 trestního zákona. Smyslem těchto ustanovení, zakládajících ústavní zákaz tzv. retroaktivity trestního práva v neprospěch pachatele, je posílení právní jistoty jednotlivce, který v právním státě musí mít v každém okamžiku života možnost seznat zejména to, zda se jeho jednání může dostat za hranice vymezené normami trestního práva, popř. dostalo-li se již za tyto hranice, má naopak právo žádat, aby byl hodnocen podle měřítek pozdějšího zákona, je-li pro něj příznivější. Právě posledně uvedený požadavek vznesl první stěžovatel. Jeho námitce sice Nejvyšší soud přisvědčil, když dospěl k závěru, že na projednávanou věc měla být uplatněna příslušná ustanovení trestního zákona, nicméně současně konstatoval, že toto pochybení městského soudu a vrchního soudu by po případném zrušení rozhodnutí vrchního soudu a při novém posouzení jednání obviněného podle trestního zákona nemohlo vést ke zlepšení postavení prvního stěžovatele a za současného užití zásady *beneficium cohaesionis* podle § 265k odst. 2 a § 261 trestního řádu ani ke zlepšení postavení druhého stěžovatele.

21. Tento závěr dovolacího soudu z hlediska dodržení ústavních kautel trestního řízení ob stojí. Ochrana uvedeného práva však dle Ústavního soudu nespočívá toliko v jeho formální rovině, tedy v aplikaci toho právního předpisu, který z celé řady novel na každý projednávaný případ z časového hlediska přesně dopadá. Přinejmenším z důvodu vázanosti zásadou minimalizace zásahů do činnosti ostatních orgánů veřejné moci by tak Ústavní soud nepřistoupil ke kasaci napadených rozhodnutí toliko z formalistického důvodu aplikace zákona v rozporu s aplikačními zásadami, ať už

všeobecnými (kupř. *lex specialis derogat legi generali*), nebo zvláštními (srov. kupř. čl. 40 odst. 6 Listiny), nedojde-li tímto pochybením souasně k zásahu do základních práv v materiálním smyslu [srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 3. 2009 sp. zn. I. ÚS 3108/08 (U 9/52 SbNU 821) nebo náleze Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2014 sp. zn. III. ÚS 1980/13 (N 1/72 SbNU 23)]. Při posuzování nutnosti kasace napadených rozhodnutí z důvodu porušení čl. 40 odst. 6 Listiny tak není rozhodující forma (pramen práva), ve které je zakázané chování vyjádřeno, nýbrž samotný zakázaný obsah.

22. Po právu sice Nejvyšší soud vytknul městskému soudu, že nerespektoval pro stěžovatele příznivější nové ustanovení § 2 odst. 4 trestního zákoníku, podle kterého je čin spáchán v době, kdy pachatel nebo účastník konal nebo v případě opomenutí byl povinen konat. To konkrétně znamená, že i když následek trestné činnosti přesáhl okamžik nabytí účinnosti nového trestního zákoníku, byl přesto trestný čin přijetí úplatku dokonán již tím, že stěžovatel o úplatek požádal (nejpozději v září 2009, tedy před nabytím jeho účinnosti). Nejvyšší soud tak dospěl k závěru, že úvaha vrchního soudu, že pro konečnou výši úplatku bylo rozhodné to, co se odehrálo až v roce 2010, je sice namístě, nebylo to však rozhodné pro určení časové působnosti trestního zákona oproti aplikaci trestního zákoníku.

23. Z hlediska posuzované věci je však rozhodující nikoli forma (trestní předpis), ve které je pravidlo chování vyjádřeno (při dodržení ústavně vyžadované formy zákona podle čl. 39 Listiny), nýbrž to, zda v rámci legislativních změn došlo ke změně obsahu právní normy zavazující subjekt práva k určitému jednání (podle čl. 7 odst. 2 Úmluvy je dokonce obsah zavazující bez ohledu na formu, jde-li o porušení obecných právních zásad uznávaných civilizovanými národy). Právě až změna obsahu právní normy, ať již jde na vrub, nebo ku prospěchu pachatele, představuje zpravidla hranici intenzity porušení čl. 40 odst. 6 Listiny, určující nezbytnost zásahu Ústavního soudu v konkrétním případě. V případech nesprávného posouzení a aplikace časové působnosti jednoho z více do úvahy přicházejících zákonů, které však zakotvují totožné pravidlo chování (z hlediska jejich hypotézy, dispozice i sankce), není obvykle náprava ve formě kasace namístě. To by bylo možno přijmout právě v situaci, kdy trestný čin přijímání úplatku podle § 160 odst. 2 a odst. 4 písm. a) trestního zákona, podle kterého měly městský soud a vrchní soud jednání prvních dvou stěžovatelů hodnotit, je definován stejnými zákonnými znaky a je za něj pohružka stejnou trestní sazbou jako v případě zvlášť závažného zločinu přijetí úplatku podle § 331 odst. 2, odst. 4 písm. a) trestního zákoníku, podle kterého bylo ve věci rozhodováno. Ústavní soud tedy přistoupil k posouzení toho, zda se aplikace nesprávného zákona, k níž v daném případě došlo, jakkoliv

významně negativně promítla do právního postavení stěžovatelů, když tito nesouhlasí ani s právě uvedeným závěrem Nejvyššího soudu.

24. Za rozhodující okolnost pro daný případ považují stěžovatelé (ne) aplikaci § 88 odst. 1 trestního zákona, podle kterého k okolnosti, která „podmiňuje použití vyšší trestní sazby, se přihlídně jen tehdy, jestliže pro svou závažnost podstatně zvyšuje stupeň nebezpečnosti trestného činu pro společnost“. K výkladu tohoto ustanovení se v minulosti vyjádřil i Ústavní soud, přičemž dospěl zejména k závěru, že k naplnění podmínky použití vyšší trestní sazby musí dojít nejen ve formálním, ale především v materiálním smyslu, a obecné soudy tedy musí zkoumat, jakou roli tato skutková okolnost hrála v celém případě [srov. nálezy ze dne 10. 12. 2009 sp. zn. III. ÚS 1481/09 (N 257/55 SbNU 479) nebo ze dne 11. 7. 2002 sp. zn. III. ÚS 701/01 (N 84/27 SbNU 7)]. Nejvyšší soud se k otázce relevance aplikace § 88 trestního zákona obsáhle vyjádřil v napadeném rozhodnutí. Jelikož Ústavní soud hodnotí napadené trestní řízení vždy jako celek, v němž je možné, aby pochybení soudů nižších stupňů napravil dovolací soud, považuje tuto námitku za vypořádanou. V tomto případě Nejvyšší soud obsáhle a přílehavě odůvodnil irelevanci případné aplikace § 88 odst. 1 trestního zákona především dobou páčání trestné činnosti, její propracovaností a podobou vztahů jednotlivých pachatelů, jakož i přinejmenším nepřímým úmyslem získat neoprávněně prospěch významně přesahující hranici velkého rozsahu (bliže sub 5).

25. Dále bylo nezbytné posoudit, zda tento závěr Nejvyššího soudu odpovídá předvídatelnému a ustálenému výkladu uvedeného ustanovení. V případech, kdy lze oprávněně dovodit úmysl získat prospěch velkého rozsahu, je diskrece soudu při posuzování dopadu dané okolnosti na společenskou nebezpečnost trestného činu významně omezenější. K výši škody, resp. prospěchu, jako okolnosti podmiňující užití vyšší trestní sazby, tak Nejvyšší soud v minulosti např. konstatoval, že k okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby se proto nepřihlídně jen tehdy, nebude-li stupeň nebezpečnosti činu pro společnost v konkrétním případě ani při naplnění této okolnosti odpovídat ani nejléčším běžně se vyskytujícím případům trestného činu dané kvalifikované skutkové podstaty (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 1998 sp. zn. 10 Tz 104/1998), např. při zjevně malé pravděpodobnosti, že pachatel daný prospěch skutečně získá (rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 11. 1982 sp. zn. 11 To 73/82). Rozhodující soudy však žádné takové okolnosti v případě stěžovatelů neshledaly. Právě naopak, vrchní soud ve svém rozsudku konstatoval, že výše získaného majetkového prospěchu a doba, po kterou stěžovatelé trestnou činnost páčali, významně zvyšují společenskou škodlivost jejich jednání (srov. str. 29 rozsudku vrchního soudu). Přestože tak soudy posuzovaly jednání stěžovatelů podle časově nepřislušného trestního zákoníku, a nemohly tak

formálně na toto jednání pohlížet optikou § 88 odst. 1 trestního zákona, z textu odůvodnění napadených rozhodnutí nevytvářejí pochyby, že v jednání stěžovatelů soudy spatřovaly významnou společenskou nebezpečnost. Uvedené okolnosti lze přitom považovat za prokázané ústavně konformním způsobem (viz níže).

26. Z uvedených skutečností tedy vyplývá, že i přes výše popsanou vadnou aplikaci trestního zákoníku namísto trestního zákona nedošlo ke zhoršení právního postavení stěžovatelů, a státní moc tak jejich jednání postihla v souladu s obsahem závazných právních norem, vyplývajících zejména z ústavních předpisů a trestního zákona, popř. trestního zákoníku. Ústavní soud tak konstatuje, že pro ústavněprávní přezkum rozhodnutí obecného soudu není sama o sobě vždy relevantní každá jednotlivost, v níž lze spatřovat procesní či hmotněprávní nesprávnost, nýbrž celkové vyznění posuzovaného trestního řízení, resp. jím dosažený výsledek; kasační zásah Ústavního soudu, způsobující opakování celého trestního řízení bez spravedlivé možnosti odlišného výsledku v otázce ochrany hmotných ústavních práv, by byl toliko formalistickým postupem [srov. usnesení ze dne 26. 8. 2015 sp. zn. III. ÚS 443/15 (U 10/78 SbNU 655)]. Jako zjevně neopodstatněný návrh je proto třeba hodnotit ústavní stížnost, která směřuje proti vadám postupu obecných soudů, které sice použily jiný předpis trestního práva, než který měly v souladu čl. 40 odst. 6 Listiny aplikovat, avšak podle kterého by nedošlo, vzhledem k totožnému vymezení zákonných znaků skutkové podstaty trestného jednání, rozmezí trestní sazby i způsobu výkonu trestu v novém trestním řízení, vyvolaném jen v důsledku této změny, k jakékoli modifikaci ve prospěch obviněných. Námitky stěžovatelů uplatněné v tomto směru tak Ústavní soud shledal jako zjevně neopodstatněné.

27. Opodstatněnost nebylo možno přiznat ani ostatním vzneseným námitkám stěžovatelů. Co se týče námitek druhého a třetího stěžovatele směřujících k hodnocení důkazů obecnými soudy, zejména s ohledem na tvrzené porušení zásady *in dubio pro reo* a práva na soudní ochranu, Ústavní soud v první řadě poukazuje na to, že mu nepřisluší přehodnocování provedených důkazů, resp. další posuzování skutkového stavu zjištěného obecnými soudy (blíže sub 18), přestože i v těchto oblastech se mohou obecné soudy dopustit takového pochybení, jež svou intenzitou dosahuje stěžovateli tvrzeného zásahu do práva na soudní ochranu, typicky tzv. extrémní rozpor [viz zejména náleze ze dne 30. 6. 2004 sp. zn. IV. ÚS 570/03 (N 91/33 SbNU 377)]. Ústavnímu soudu nezbývá než konstatovat, že v tomto konkrétním případě k žádnému takovému pochybení nedošlo. Napadená rozhodnutí jsou v tomto směru (vedení dokazování a hodnocení důkazů) řádně a podrobně odůvodněna a nelze v jejich případě hovořit o existenci extrémního rozporu mezi provedenými důkazy, skutkovými zjištěními a jejich následným právním hodnocením ani o porušení zásady

in dubio pro reo. Každý jednotlivý závěr soudů je podepřen konkrétním důkazem, jehož hodnocení aplikací uvedené zásady odpovídá. Existence obvyklých rozporů mezi jednotlivými důkazy, typicky např. mezi jednotlivými výpověďmi, nezakládá extrémní rozpor odsuzujících závěrů. Z hlediska dodržení ústavní zásady *in dubio pro reo* je pak podstatné to, že soudy věnovaly rozporům mezi jednotlivými důkazy (např. nejasnostem v jednotlivých výpovědích) přiměřenou pozornost a pomocí dalšího dokazování je dokázaly vysvětlit. To se v dané věci stalo u všech stěžovatelů tvrzených rozporů, zejména k argumentaci druhého stěžovatele (sub 10). Tyto jednotlivé drobné rozpory či nejasnosti byly dle Ústavního soudu ústavně přípustným způsobem vyvráceny hodnocením všech důkazů ve vzájemných souvislostech. V podrobnostech lze tedy na napadená rozhodnutí odkázat.

28. S námitkami o absenci zprošťujících výroků u druhého stěžovatele a s právním hodnocením zamýšleného prospěchu třetího stěžovatele se ústavně konformním způsobem vypořádal Nejvyšší soud (srov. str. 26 až 28 napadeného rozhodnutí). K těmto závěrům není dle Ústavního soudu třeba cokoliv dodávat, neboť stěžovatelé s nimi ani nijak nepolemizují.

29. Otázkou výkladu tzv. podústavního práva je i druhým a třetím stěžovatelem namítané nesprávné právní posouzení znaku trestného činu, spočívajícího v „činnosti související s obstaráváním potřeb obecného zájmu“. K této námitce Ústavní soud jen v krátkosti podotýká, že obecné soudy konkrétně uvedly, v čem spatřují souvislost jednání stěžovatelů s obstaráváním potřeb obecného zájmu, přičemž v případě stěžovatelů nešlo o nijak vybočující či extenzivní výklad daného pojmu. Právě naopak, obecné soudy tento pojem vykládaly v souladu s existující judikaturou Ústavního soudu [viz např. usnesení ze dne 21. 10. 2008 sp. zn. IV. ÚS 143/08 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) či náleze ze dne 27. 3. 2002 sp. zn. I. ÚS 537/2000 (N 41/25 SbNU 329)]. Z dané judikatury mj. vyplývá, že „obecný zájem“ je širokým pojmem, který nelze zaměňovat s užším pojmem „veřejného sektoru“.

30. Opodstatněnost nemohl Ústavní soud přiznat ani tvrzení o nezákonnosti výslechu svědkyně K., advokátky společností ovládaných dříve třetím stěžovatelem. Touto námitkou se obecné soudy opět velmi podrobně zabývaly a jejich závěry jsou z ústavněprávního hlediska akceptovatelné, neboť žádným způsobem nesnižují ochranu uživatelů právních služeb (srov. str. 49 rozhodnutí městského soudu, str. 26 a 27 rozhodnutí vrchního soudu a str. 21 a 22 rozhodnutí Nejvyššího soudu). Způsob doručení listiny o zproštění povinnosti mlčenlivosti, jehož oprávněnost v dané věci zpochybňoval druhý stěžovatel, je otázkou tzv. podústavního práva. Z ústavněprávního hlediska je zcela irrelevantní, zda taková listina byla advokátovi doručena datovou schránkou, poštou či policejním orgánem. Podstatný je pouze její smysl a obsah.

31. Ústavně konformním způsobem se pak soudy vypořádaly i s námitkou nesprávně vymezeného časového rámce jednání třetího stěžovatele (srov. str. 22 rozhodnutí Nejvyššího soudu). Ani k těmto závěrům nemá Ústavní soud co dodat.

32. Druhý stěžovatel dále namítá, že uložením dle jeho názoru zcela nepřiměřeného trestu propadnutí majetku došlo k zásahu do jeho práva na spravedlivý proces. Z jeho podání dále vyplývá, že jako nepřiměřeno nevnímá výši trestu samu o sobě, ale především v porovnání s prvním stěžovatelem, kterému žádný trest zasahující majetkovou sféru uložen nebyl. Ústavní soud musí přisvědčit druhému stěžovateli pouze do té míry, že rozlišování mezi jednotlivými spolupachateli nemůže být s ohledem mj. i na rovnost před zákonem ve smyslu čl. 1 Listiny v tomto ohledu neodůvodněné či dokonce projevem libovůle soudní moci. Je však nutno poukázat na skutečnost, kterou ve svém rozhodnutí uvedl již vrchní soud, tedy že mu v uložení majetkového trestu prvnímu stěžovateli bránila zásada zákazu *reformationis in peius*, vyplývající z § 259 odst. 4 trestního řádu, která je jako součást práva na obhajobu zároveň předmětem ústavněprávní ochrany [srov. např. náleze ze dne 8. 11. 2016 sp. zn. III. ÚS 525/15 (N 210/83 SbNU 341)]. Vrchní soud také s ohledem na poměry druhého stěžovatele uvedl jasný výčet důvodů, které ho k uložení trestu propadnutí majetku vedly. Tyto závěry jsou dle Ústavního soudu plně v souladu s ustanoveními trestního zákoníku týkajícími se ukládání trestů. Ani z ústavního pořádku, ani z trestního zákona či trestního zákoníku neplyne pro odsouzeného právo na zpřísnění trestu v odvolacím řízení pouze za podmínky možnosti zpřísnění trestu i ostatním odsouzeným. Ústavní soud naopak přísně ctí zásadu autonomie a monopolu veřejné žaloby, omezené z ústavněprávního hlediska fakticky pouze její povinností dodržovat práva poškozených, kteří se přiměřeně ochrany před neoprávněným jednáním pachatelů trestné činnosti nemohou domoci jinak. Konkrétní příkazy k určité procesní aktivitě, např. podání stížnosti či odvolání, jsou však i mimo kompetenci Ústavního soudu [srov. např. náleze ze dne 9. 8. 2016 sp. zn. III. ÚS 1716/16 (N 151/82 SbNU 385)]. Nepodání odvolání proti některému z odsouzených, jakkoliv z hlediska ochrany zákonnosti obtížně pochopitelné, nezakládá nepřípustnost zpřísnění či uložení nové sankce jinému odsouzenému.

33. Ústavní soud s ohledem na výše uvedené ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný.

Č. 11

K dokazování a zásadě volného hodnocení důkazů v trestním řízení

I. Rozsah lékařských povinností a kritéria pro jejich hodnocení jsou otázkou právní, a nikoliv skutkovou. Je-li skutkový stav zjištěn tak, že soud mohl učinit z něj odpovídající právní závěr, pak v souladu s procesní zásadou „*iudex peritus peritorum*“ je to právě a jen soudce, kdo rozhoduje o vedení řízení a v jeho rámci o potřebě znaleckého zkoumání, rozsahu znaleckého úkolu a rovněž i o místě závěrů z něj vyplývajících v souhrnu provedených důkazů při tvorbě skutkových a následně i právních závěrů (nikoli však přezkumu odborných závěrů posudku).

II. Vyhodnocení lékařského postupu jako postupu *lege artis* nevylučuje aplikaci pravidel neformálních a v průběhu času proměnlivých, jejichž obsah je soudu zpravidla zprostředkován jen prostřednictvím znalců, popř. neprávních dokumentů odborníků daného odvětví sdružených v odborných společnostech či vycházejících z akademického prostředí. Úkolem soudu je pak z těchto odborných závěrů vyvodit příslušné právní rozhodnutí, které již z povahy věci musí být založeno na aplikaci právních předpisů, nikoli pouze na stanovisku či doporučení sdružení odborníků.

Usnesení

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka – ze dne 6. června 2017 sp. zn. III. ÚS 2776/15 ve věci ústavní stížnosti A. K., zastoupeného JUDr. Janem Machem, advokátem, se sídlem Vodičkova 33, Praha 1 – Nové Město, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. června 2015 č. j. 3 Tdo 636/2015-36 a usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. prosince 2014 č. j. 11 To 341/2014-776, kterým bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání proti prvostupňovému rozsudku, jímž byl uznán vinným ze spáchání přečinu usmrcení z nedbalosti, za účasti Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Hradci Králové jako účastníků řízení a Nejvyššího státního zastupitelství a Krajského státního zastupitelství v Hradci Králové jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí obecných soudů, jimiž bylo dle jeho tvrzení porušeno jeho ústavně zaručené právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z ústavní stížnosti a vyžádaného soudního spisu vedeného Okresním soudem v Trutnově (dále jen „okresní soud“) sp. zn. 3 T 182/2013 se podává, že stěžovatel byl rozsudkem okresního soudu ze dne 30. 9. 2014 č. j. 3 T 182/2013-720 uznán vinným ze spáchání přečinu usmrcení z nedbalosti podle § 143 odst. 1 a 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, jehož se měl dopustit, stručně řečeno, tak, že jako lékař zodpovědný za porod poškozené neprovedl ultrazvukové vyšetření, ačkoliv její váhový přírůstek v době těhotenství činil 27 kg a stěžovatel měl či mohl vědět, že takové vyšetření je dle doporučení České gynekologické a porodnické společnosti České lékařské společnosti Jana Evangelisty Purkyně (dále jen „Česká gynekologická a porodnická společnost“) nezbytné při váhovém přírůstku větším než 15,5 kg. Při následném porodu pak dítě v důsledku komplikací zemřelo. Za uvedené jednání byl stěžovatel odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání dvou roků, jehož výkon byl podmíněně odložen na dobu tří let, a k trestu zákazu výkonu povolání lékaře v odvětví gynekologie a porodnictví na dobu tří roků. K závěru o stěžovatelově vině dospěl okresní soud na základě provedených důkazů, zejména celé řady svědectví zdravotního personálu, poškozené a její rodiny a několika znaleckých posudků. Skutkový stav byl zjištěn velmi podrobně a mezi účastníky řízení nebyl v zásadě rozporován. Předmětem sporu se stal výklad právních předpisů a standardů určujících postup *lege artis*, konkrétně povinnosti porodníka provádět za určitých okolností ultrazvukové vyšetření rodičky. V tomto ohledu, tedy při stanovení podmínek, za nichž je provedení takového vyšetření namísto, došlo mezi vyslychanými znalci k určitým rozporům. Okresní soud nakonec dospěl k závěru, že stěžovatel porušil povinnost stanovenou v § 55 odst. 2 písm. a) zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, dle něhož musí zdravotničtí pracovníci vykonávat své povolání v rozsahu a způsobem, pro něž zásady určuje Ministerstvo zdravotnictví ve spolupráci s profesními organizacemi. Doporučení takových organizací proto musí lékař při svém rozhodování brát v potaz, což stěžovatel neučinil. Soud se tak ztotožnil se závěry znaleckého posudku Všeobecné fakultní nemocnice v Praze, dle nichž postup

stěžovatele u uvedeného porodu nebyl *de lege artis*, čímž se stěžovatel dopustil uvedeného přečinu.

3. Stěžovatel podal proti uvedenému rozsudku odvolání, které Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) zamítl napadeným usnesením. V něm se ztotožnil se závěry soudu okresního, které pouze doplnil o výklad způsobu určování viny u nedbalostních deliktů s větším množstvím příčin vzniku škodlivého následku a dále výklad principu *in dubio pro reo*. Přitom krajský soud shledal, že okresní soud postupoval v mezích daných zákonem a ústavním pořádkem a jeho závěry nelze označit za svévolné či extrémně rozporné s provedenými důkazy.

4. Nejvyšší soud následně odmítl stěžovatelem podané dovolání, neboť bylo podáno z jiného důvodu, než jaký připouští zákon. Zároveň doplnil, že závěry obou soudů nejsou v extrémním rozporu s provedenými důkazy.

II. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel je přesvědčen, že napadenými rozhodnutími byly porušeny ústavní zásady presumpce nevinny a *in dubio pro reo*. Dovolací soud rovněž nepřipustně restriktivně vyložil zákonnou úpravu dovolacích důvodů, a postupoval tak v rozporu s nálezy Ústavního soudu. Dle stěžovatele všechny soudy nerespektovaly ani další judikaturu Ústavního soudu, dle níž je nutné rozpory ve znaleckých posudcích odstranit buď dalším dokazováním, anebo v souladu s principem *in dubio pro reo* takové rozpory vyložit ve prospěch obviněného. Soudy v dané věci však postupovaly přesně opačně. Přestože obhajoba navrhovala provedení dalšího znaleckého posudku, tento návrh byl opakovaně odmítnut a okresní soud se přiklonil k závěru jednoho z posudků, aniž vyložil důvody tohoto postupu. Z uvedených důvodů tak stěžovatel navrhl, aby Ústavní soud napadená rozhodnutí zrušil.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

6. Ještě dříve, než mohl Ústavní soud přistoupit k věcnému projednání ústavní stížnosti, musel posoudit splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a ústavní stížnost je přípustná. Stěžovatel vyčerpал všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

IV. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

7. Obecně k vzneseným námitkám stěžovatele je třeba zdůraznit, že řízení o ústavní stížnosti není pokračováním trestního řízení, nýbrž samostatným specializovaným řízením, jehož předmětem je přezkum napadených soudních rozhodnutí pouze v rovině porušení základních práv či svobod zaručených ústavním pořádkem. To především znamená, že zpochybnění skutkových závěrů obecných soudů se v řízení o ústavní stížnosti s ohledem na postavení Ústavního soudu nelze úspěšně domáhat, což platí i pro vlastní interpretaci okolností, za kterých se měl skutkový děj odehrát, resp. jim odpovídajících skutkových závěrů obecných soudů, včetně hodnocení objektivitu a úplnosti provedeného dokazování. Na tomto místě je rovněž třeba podotknout, že je to pouze obecný soud, který hodnotí důkazy podle svého volného uvážení v rámci mu stanoveném trestním řádem, přičemž zásada volného hodnocení důkazů vyplývá z principu nezávislosti soudů (čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy). Jsou-li v trestním řízení respektovány podmínky předvídané trestním řádem a soud uvede, o které důkazy svá skutková zjištění opřel, jakými úvahami se při hodnocení důkazů řídil, není v pravomoci Ústavního soudu toto hodnocení posuzovat a přehodnocovat. Pouze v případě, kdyby právní závěry soudu byly v extrémním nesouladu s učiněnými skutkovými zjištěními anebo by z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění soudního rozhodnutí nevyplývaly, bylo by nutné takové rozhodnutí považovat za vydané v rozporu s ústavně zaručenými právy a svobodami, jejichž porušení stěžovatel namítá.

8. Stěžovatel nesouhlasí s postupem, jakým obecné soudy vyřešily situaci dvou znaleckých posudků s protichůdnými závěry, čímž mělo dojít k nepřipustnému hodnocení provedených důkazů v rozporu se zásadou *in dubio pro reo*, což mělo vést k jeho nezákonnému odsouzení. Tím stěžovatel požaduje, aby Ústavní soud přezkoumal způsob vedení důkazního řízení a hodnocení důkazů, které však až na případy extrémního vybočení z pravidel dokazování náleží do kognice obecných soudů, součástí jejichž soustavy Ústavní soud není (čl. 91 odst. 1 Ústavy). Proto Ústavní soud zasahuje do této jejich pravomoci zcela výjimečně, toliko při určitých druzích pochybení [srov. zejména náleze ze dne 30. 6. 2004 sp. zn. IV. ÚS 570/03 (N 91/33 SbNU 377)].

9. První skupinou jsou případy tzv. opomenutých důkazů [srov. např. náleze ze dne 18. 4. 2001 sp. zn. I. ÚS 549/2000 (N 63/22 SbNU 65)]. Stěžovatel v tomto směru zmiňuje, že navrhoval vypracování a provedení dalšího znaleckého posudku, který by vyřešil rozpory mezi znaleckými posudky Všeobecné fakultní nemocnice v Praze a Všeobecné fakultní nemocnice v Brně. Soudy se však s touto námitkou přinejmenším nepřímo vypořádaly, když označily skutkový stav za dostatečně zjištěný a jednotlivé důkazy v podstatných okolnostech za nerozporné, přičemž tyto své závěry

dostatečně odůvodnily. V tomto směru se s jejich názory Ústavní soud ztotožňuje. Je třeba zdůraznit, že otázka rozsahu lékařských povinností a kritérií pro jejich hodnocení, která byla pro výsledek řízení klíčová, je otázkou právní, a nikoliv skutkovou (podrobněji viz níže). Tedy k jejímu řešení nebylo dalšího znaleckého posudku zapotřebí, neboť skutkový stav byl zjištěn tak, aby mohl soud učinit z něj odpovídající právní závěr. Ústavní soud ve své judikatuře navíc ustáleně zdůrazňuje skutečnost, že v souladu s procesní zásadou „*iudex peritus peritorum*“ je to právě a jen soudce, kdo rozhoduje nejen o věci samé, ale rovněž i o vedení řízení a v jeho rámci o potřebě znaleckého zkoumání, rozsahu znaleckého úkolu a rovněž i o místě závěrů z něj vyplývajících v souhrnu provedených důkazů při tvorbě skutkových a následně i právních závěrů (nikoli však přezkumu odborných závěrů posudku). Znalecké posudky, ať už jakkoliv relevantní pro posouzení odborné stránky věci, jsou tudíž vždy toliko podkladem pro rozhodnutí soudce, který je v konečném důsledku nad všemi znalci [srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 4. 2013 sp. zn. II. ÚS 4463/12, bod 12, usnesení ze dne 21. 5. 2014 sp. zn. III. ÚS 2679/13 (U 9/73 SbNU 993) nebo náleze ze dne 13. 10. 2015 sp. zn. III. ÚS 2731/14 (N 183/79 SbNU 79); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. V dané věci přitom soudy jasně a srozumitelně odůvodnily, z jakého důvodu se přiklonily k závěrům jednoho ze znaleckých posudků (zde je třeba odkázat na str. 37 a 39 odůvodnění rozsudku okresního soudu). S ohledem na výše uvedené proto rozhodujícím soudům nelze neprovedení dalších důkazů z hlediska ústavních kautek trestního řízení vytknout.

10. Druhou skupinu případů, v nichž Ústavní soud hodnotí ústavní souladnost důkazního řízení, tvoří situace, kdy důkaz, resp. informace v něm obsažená, není získán co do jednotlivých dílčích komponentů procesu dokazování procesně přípustným způsobem, a tudíž musí být soudem vyloučen z předmětu úvah směřujících ke zjištění skutkového základu věci [srov. např. náleze ze dne 18. 11. 2004 sp. zn. III. ÚS 177/04 (N 172/35 SbNU 315)]. Takový problém v napadeném řízení nevystal a ani stěžovatel žádnou takovou námitku nevznesl.

11. Konečně třetí základní skupinou případů vad důkazního řízení jsou případy, kdy z odůvodnění rozhodnutí nevyplývá vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, resp. případy, kdy v soudním rozhodování jsou učiněná skutková zjištění v extrémním nesouladu s vykonanými důkazy [srov. např. náleze ze dne 20. 6. 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257)]. K takovému pochybení dojde, postrádá-li určitý závěr soudu jakoukoliv právní, skutkovou či racionální oporu v provedeném dokazování. Takový druh pochybení však v projednávané věci Ústavní soud neshledal. Závěry soudů jsou jednotlivě i ve svém souhrnu logické a snadno odvoditelné

z provedených důkazů. Důkazní řízení bylo provedeno v rozsahu umožňujícím vynést spolehlivý závěr o tom, že stěžovatel svým chováním naplnil všechny znaky uvedené skutkové podstaty přečinu usmrcení z nedbalosti. Je nutno zdůraznit, že přehodnocování rozporu mezi jednotlivými důkazy, kupř. v otázce přiléhavosti názorů znalců (natož pak přezkumu jejich odborných závěrů), nepatří k úkolům Ústavního soudu, a jeho vlastní názory učiněné v tomto směru tak nemohou být důvodem zrušení odsuzujících rozhodnutí trestních soudů.

12. Dokazování v posuzované věci směřovalo k řešení otázky, zda stěžovatel, jakožto odpovědný porodník, měl či neměl povinnost provést ultrazvukové vyšetření poškozené s ohledem na jemu známé okolnosti jejího zdravotního stavu. Otázka určení rozsahu povinností je přitom zásadně otázkou ryze právní, při jejímž řešení se neuplatní zásada *in dubio pro reo*. Projednávaná věc spadá do skupiny případů, v nichž k vyřešení právní otázky nepostačuje pouhá aplikace obecných právních předpisů. Vyhodnocení lékařského postupu jako postupu *lege artis* totiž často závisí na aplikaci pravidel neformálních a v průběhu času proměnlivých, jejichž obsah je navíc rozhodujícímu soudu zpravidla zprostředkovan jen prozřednictvím znalců, popř. neprávních dokumentů odborníků daného odvětví sdružených např. v odborných společnostech či vycházejících z akademického prostředí. Úkolem soudu je pak z těchto odborných závěrů vyvodit příslušné právní rozhodnutí, které již z povahy věci musí být založeno na aplikaci právních předpisů, nikoli pouze na stanovisku či sdružení odborníků. V posuzované věci došlo ke střetu odborných názorů znalců na nutnost provádění ultrazvukového vyšetření za podmínek vyjmenovaných v doporučení České gynekologické a porodnické společnosti, které uvádí řadu rizikových faktorů vzniku velkého plodu, mezi nimi mimo jiné i zvýšení váhy v těhotenství o více než 15,5 kg (v posuzované věci to bylo konkrétně 27 kg), což vede k potřebě provedení ultrazvukové biometrie plodu a indikuje vedení porodu nikoli primárně spontánním způsobem, jak rozhodl stěžovatel, nýbrž jak doporučuje odborná společnost, tedy císařským řezem. Nejde však o jedinou metodu pro zjištění (tzv. aspekce) velkého plodu, neboť se jich doporučuje celá řada.

13. S vědomím existence takového střetu je to právě v takových případech soud, jenž musí s ohledem na právem chráněné zájmy matky a plodu nalézt rozumný rozsah povinností lékařů formou autoritativního rozhodnutí věci. Postupovaly-li v takové situaci soudy tak, že upřednostnily ten výklad obecně vymezených právních povinností lékaře, který jej vede k zajištění co nejširší ochrany života a zdraví rodiček i provedením ultrazvukového vyšetření podle výše uvedených doporučení, nemůže Ústavní soud označit jejich postup za ústavně nekonformní. K takové situaci by došlo v případě, že by bylo doporučeno odborné společnosti základem pro

uložení trestu v rozporu s právním předpisem, popř. závěry znaleckého posudku. Tak tomu však nebylo, neboť obecné soudy posuzovaly otázku, zda stěžovatel dodržel postup *lege artis* a zda jeho postup nebyl jednou z příčin úmrtí poškozeného (novorozence), nikoli zda by i při jeho dodržení přesto došlo k úmrtí novorozence při takto vedeném porodu. Zdánlivé omezení zásady *nullum crimen sine lege certa et scripta*, které takový postup nutně vyvolává, je dle Ústavního soudu přiměřeně vyváženo mimořádným postavením lékařů, z něhož mimo jiné vyplývají požadavky na neustálé prohlubování jejich znalostí všech možných postupů v oblasti ochrany života a zdraví pacientů s ohledem na neustálý rozvoj poznatků vědy a vývoje techniky. Tento závěr přitom odpovídá i požadavku čl. 4 Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluvy o lidských právech a biomedicíně (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/2001 Sb. m. s.), který počítá nejen se standardy, nýbrž i profesními povinnostmi (blíže Šustek, P., Holčapek, T. a kol. Zdravotnické právo. Praha : Wolters Kluwer : Praha 2016, s. 272 a násl., zejm. s. 276, obdobně a podrobně Laufs, A., Katzenmeier, K., Lipp, V. *Arztrecht*. 7. vydání. Mnichov : C. H. Beck, NJW Praxis, sv. 29, s. 335–342), což konečně obecné soudy opěly o obecný požadavek (s ohledem na to, že k události došlo dne 1. 8. 2011 za platnosti jiné právní úpravy), podle kterého každý zdravotnický pracovník je povinen zejména vykonávat své povolání v rozsahu a způsobem, pro něž zásady určuje Ministerstvo zdravotnictví ve spolupráci s profesními organizacemi [§ 55 odst. 2 písm. a) zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů].

14. Stěžovatelova situace se přitom lišila v podstatných rysech od situace porodní asistentky, o jejíž ústavní stížnosti rozhodoval Ústavní soud v minulosti [viz náleze ze dne 24. 7. 2013 sp. zn. I. ÚS 4457/12 (N 132/70 SbNU 221)]. V uvedeném řízení Ústavní soud vyhověl námitkám stěžovatelky, která se dovolávala toho, že při provádění tzv. domácího porodu na přání rodičky v kritické situaci nemohla z nejasných symptomů rozpoznat vzácnou a závažnou poruchu zdraví dítěte. Stěžovatel se naproti tomu trestného jednání dopustil tím, že jako lékař neprovedl přes rizikové faktory vzniku velkého plodu (zejména značný váhový přírůstek rodičky) jednoduché a bezpečné ultrazvukové vyšetření, přestože jej měl k dispozici, porod vedl dál běžným způsobem, v důsledku čehož již nebylo možno zabránit tragickému následku.

15. Pro úplnost lze ještě uvést, že stěžovatelovy osobní názory na možnost škodlivost ultrazvukového vyšetření nesdílel žádný z odborníků vystupujících v řízení. Pro takový zvláštní postup (založený na jeho odborném názoru, který byl znalci hodnocen) by stěžovatel potřeboval informovaný souhlas poškozené, který je spolu indikací a postupem *lege artis* potřebný k provedení lékařského zákroku. Závěr obecných soudů o stěžovatelově

vině je tak dle Ústavního soudu dostatečně právně i skutkově podložen, neboť krajský soud i Nejvyšší soud se s námitkami stěžovatele vůči dokazování i právní kvalifikaci v tomto směru podrobně vypořádaly s ohledem na všechna skutková zjištění, která provedl okresní soud.

16. Za neopodstatněnou považuje pak Ústavní soud i námitku stran nepřipustně formalistického omezení přezkumu v dovolacím řízení. Nejvyšší soud se v dané věci nijak neodchýlil od své ustálené praxe a judikatury Ústavního soudu, když se v souladu se stěžovatelovými námitkami zabýval relevantními ústavněprávními otázkami, zejména existencí tzv. extrémního rozporu mezi provedenými důkazy a závěry obsaženými v argumentaci soudů nižších stupňů.

17. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný.

Č. 12

K aktivní legitimaci kárného senátu Ústavního soudu k předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky

Článek 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny obsahují významný ústavněprávní princip právního státu, totiž že státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Ústavní soud jako celek i kárný senát Ústavního soudu jsou orgány veřejné moci a i na ně dopadá požadavek, že mohou vykonávat jen ty kompetence, které jim zákon výslovně svěřuje.

Článek 88 odst. 1 Ústavy, který říká, že „zákon stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení před Ústavním soudem“, obsahuje tzv. výhradu zákona.

Výslovné oprávnění k tomu, aby kárný senát Ústavního soudu mohl podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy neobsahují ani předpisy ústavního pořádku, ani žádná zákonná ustanovení.

Zákonnou úpravu aktivní legitimace samotných orgánů Ústavního soudu pro podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení obsahuje zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, v ustanovení § 64 odst. 1 písm. c) a v ustanovení § 78 odst. 2. Takovou legitimaci poskytuje tento zákon toliko senátům a plénu Ústavního soudu.

Oprávnění kárného senátu Ústavního soudu k podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle článku 87 odst. 1 písm. a) Ústavy nelze dovodit ani za použití interpretační metody usuzování *per analogiam legis*, jelikož pravomoc kárného senátu (§ 139 a násl. zákona o Ústavním soudu) je diametrálně odlišná od pravomoci „běžného“ senátu, neřkuli pléna Ústavního soudu.

Článek 95 odst. 2 Ústavy České republiky neposkytuje kárnému senátu Ústavního soudu aktivní legitimaci k tomu, aby Ústavnímu soudu předložil návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. Ze samotného textu a ze systematiky Ústavy je zřejmé, že čl. 90 až 96 Ústavy se vztahují toliko na obecné soudy, nikoliv na Ústavní soud nebo dokonce na jeho vnitřní tělesa či orgány.

Závěry vyslovené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 ze dne 29. 9. 2010 (N 205/58 SbNU 827; 332/2010 Sb.) se týkají toliko kárného senátu Nejvyššího správního soudu a nelze z nich dovozovat nic ve vztahu k návrhovému oprávnění kárného senátu Ústavního soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Z výše uvedených důvodů Ústavní soud návrh kárného senátu Ústavního soudu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení odmítl podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu jako podání učiněné někým zjevně neoprávněným.

Usnesení

Ústavního soudu – pléna složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Jana Musila (soudce zpravodaj), Vladimíra Sládečka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka – ze dne 13. června 2017 sp. zn. Pl. ÚS 29/16 ve věci návrhu kárného senátu Ústavního soudu na zrušení ustanovení § 4 odst. 2 a § 133 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Výrok

Návrh na zrušení ustanovení § 4 odst. 2 a § 133 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti předcházející podání návrhu

1. Dne 11. 8. 2016 bylo Ústavnímu soudu doručeno sdělení Městského úřadu Břeclav, odboru správních věcí a dopravy, oddělení přestupkového řízení, (dále jen „správní orgán“) ze dne 10. 8. 2016 č. j. MUBR 56799/2016/RH, podle něhož se soudce Ústavního soudu JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D., měl dne 21. 7. 2016 dopustit jednání, které má znaky přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, tím, že při řízení motorového vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou zákonem o silničním provozu pro jízdu v obci. Jelikož podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o přestupcích“), jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustila osoba požívající výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva, nelze jako přestupek projednat, nestanoví-li zákon jinak, správní orgán věc postoupil k dalšímu opatření předsedovi Ústavního soudu.

2. Předseda Ústavního soudu dne 11. 8. 2016 usnesením č. j. K. ÚS 5/16-13 podle ustanovení § 134 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb.,

o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zahájil proti jmenovanému soudci kárné řízení.

3. Dne 23. 8. 2016 plénum Ústavního soudu zvolilo podle ustanovení § 139 odst. 2 zákona o Ústavním soudu k projednání a rozhodnutí věci kárného provinění jmenovaného soudce pětičlenný kárný senát ve složení Ludvík David, Jaroslav Fenyk, Vladimír Sládeček, Kateřina Šimáčková a Vojtěch Šimíček; posledně jmenovaný byl následně podle ustanovení § 140 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zvolen předsedou kárného senátu.

II. Návrh kárného senátu

4. Dne 6. 9. 2016 usnesením č. j. K. ÚS 5/16-18 kárný senát (dále též jen „navrhovatel“), s poukazem na článek 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), kárné řízení se soudcem Radovanem Suchánkem přerušil (výrok I) a navrhl zrušit ustanovení § 4 odst. 2 a ustanovení § 133 odst. 2 zákona o Ústavním soudu (výrok II).

III. Znění ke zrušení navrhovaných ustanovení zákona o Ústavním soudu

5. Ke zrušení navrhovaná ustanovení zákona o Ústavním soudu mají následující znění (vyznačeno tučně).

„§ 4

(2) Soudce nelze stíhat pro přestupek.

§ 133

(2) Kárným proviněním je též jednání, které má znaky přestupku podle zvláštních předpisů.“

IV. Argumentace navrhovatele

6. Navrhoval je toho názoru, že napadená zákonná ustanovení jsou rozporná s čl. 1 větou první, s čl. 3 a 10 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a s čl. 1 Ústavy.

7. Navrhovatel konstatoval, že soudci Ústavního soudu nemají možnost volby orgánu příslušného k projednání a rozhodnutí o přestupku, jak je tomu např. u poslanců a senátorů podle ustanovení § 9 odst. 3 zákona o přestupcích, nýbrž jsou povinni se podrobit pouze a jedině kárné pravomoci Ústavního soudu. Tento stav považuje navrhovatel za protiústavní, neboť porušuje princip rovnosti. Soudci Ústavního soudu nejsou ničím jiným než občany v taláru, a není proto důvod jakkoliv je zvýhodňovat i tam, kde toto „zvýhodnění“ přímo nesouvisí s jejich činností.

8. Navrhovatel je toho názoru, že jakkoliv absolutní rovnost nastolit nelze, je nezpochybnitelným úkolem právního řádu odstraňovat rozdíly

tam, kde jsou neodůvodněné, zbytečné, iracionální a někdy až způsobující zjevné nespravedlnosti.

9. Navrhovatel je také toho názoru, že zvýhodnění soudců Ústavního soudu v případě spáchání přestupků není žádným způsobem rozumně a legitimně odůvodnitelné a není dán rozumný důvod pro to, aby přestupkové řízení nebylo vedeno k tomu určenými orgány a aby jím byl zatěžován samotný Ústavní soud.

10. K případné obavě ze šikanování soudce Ústavního soudu orgány veřejné správy navrhovatel poukázal na systém opravných prostředků, jež jsou k dispozici ve správním řízení, ve správním soudnictví, případně v řízení o ústavní stížnosti. Obavy ze zneužití situace orgány veřejné správy vůči soudcům Ústavního soudu, které by mohlo vzbuzovat odstranění přestupkové exempce, považuje navrhovatel „za zcela liché“.

11. Navrhovatel dále poukázal na princip právního státu zakotvený v čl. 1 Ústavy, zahrnující povinnost státu rovně zacházet se všemi osobami ve své jurisdikci bez privilegií a nerovného zacházení, a uvedl, že vývojem České republiky právní úprava zakotvující v podstatě přestupkovou imunitu soudců Ústavního soudu postupem času ztratila legitimní účel a přestala být proporcionální. V době přípravy zákona o Ústavním soudu totiž vůbec neexistovalo plnohodnotné správní soudnictví, odpovídající standardům daným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod [k tomu viz nálezh sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.), dostupný stejně jako ostatní citovaná rozhodnutí Ústavního soudu v internetové databázi NALUS na <http://nalus.usoud.cz>], a v období transformace režimu mohla být pocítována potřeba větší ochrany nově zřízeného orgánu ochrany práva. Od 90. let minulého století však došlo ke změně kontextu právní úpravy, a tím i původně funkční opatření zcela ztratilo své historické odůvodnění a legitimní účel.

12. Stávající zákonná úprava se podle navrhovatele může v konečném důsledku jevit pro soudce Ústavního soudu nezřídk a jako velmi nevýhodná, neboť namísto vyřešení banálního přestupku zaplacením pokuty v blokovém řízení musí soudce podstoupit projednání této věci plénem Ústavního soudu a poté zvoleným kárným senátem, což již z povahy věci lze považovat za daleko větší zásah do osobních práv (narušení profesní pověsti, zhoršení postavení mezi ostatními kolegy a atmosféry na pracovišti), nežli by tomu bylo v neveřejném přestupkovém řízení.

13. Kárná řízení vedená kárným senátem Ústavního soudu mohou být i medializována a jakkoliv je pravda, že soudci Ústavního soudu jako osoby veřejně činné musí snést větší míru pozornosti a kritiky ze strany veřejnosti nežli osoby jiné, spočívá daný problém podle navrhovatele v tom, že mohou být podrobováni kritice primárně nikoliv pro samotné jednání, kterého se dopustili (a kterého se ostatně dnes a denně dopouštějí další občané),

nýbrž proto, že mají podle zákona (v řadě případů skutečně jen zdánlivě) privilegovaný způsob jeho projednání a potrestání. Podstata této kritiky totiž nespočívá v tom, že by se daného jednání dopustit nesměli, nýbrž v tom, že je zcela nedůvodné, aby toto jejich pochybení nebylo projednáno a rozhodnuto ve stejném režimu jako pochybení kterékoliv jiné osoby.

14. Stávající zákonná úprava je podle navrhovatele nanejvýš problematická i tím, že jako prakticky jedinou možností sankce za kárné provinění stanoví výtku (§ 141 zákona o Ústavním soudu), čímž nepřipouští sebelepší diferenciaci při ukládání trestů s ohledem na závažnost kárného provinění (resp. spáchaného přestupku). Tato paušalizace kárného trestání tak ve svém výsledku vede k tomu, že celé kárné řízení je jen jakousi „hrou“ na skutečné kárné řízení; kárně stíhaný soudce si je vědom, že mu skutečný právní postih nehrozí, a kárný senát zase není nijak motivován pečlivě objasňovat všechny relevantní okolnosti za situace, kdy kárně stíhaný soudce obsah usnesení o zahájení kárného stíhání nijak nerozporuje. Ve vztahu k jednotlivým kárným řízením pak zmíněná paušalizace vede k tomu, že soudcům, kteří se dopustili zcela banálního přestupku, je ukládána zcela stejná sankce jako těm, jejichž provinění je závažnější povahy. Tím je však zcela popírána zásada individualizace a konkretizace trestu, nemluvě o tom, že je zcela negován samotný účel ukládaného trestu.

15. Na základě shora uvedeného proto navrhovatel dospěl k závěru, že napadená zákonná ustanovení představují případ zvýhodnění soudců Ústavního soudu, postrádajícího jakékoliv rozumné opodstatnění ve smyslu doktríny a judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu, které zvýhodněné zacházení akceptují pouze tehdy, směřuje-li k odstranění faktické diskriminace mezi danými subjekty, což však zcela zjevně není daný případ [viz např. náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. 1. 2003 (N 11/29 SbNU 79; 40/2003 Sb.)].

16. Navrhovatel má za to, že shora popsané porušení rovnosti se může projevit rovněž v porušení čl. 10 Listiny. Tento článek totiž chrání právo na lidskou důstojnost, osobní čest, dobrou pověst a jméno každého, chrání před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života a před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů.

17. Napadená zákonná ustanovení podle navrhovatele v kontextu celé úpravy kárného řízení nastolují situaci, kdy soudce Ústavního soudu, který se dopustí (byť zcela banálního) přestupku, nesouvisejícího s jeho profesní činností, nemá oproti kterékoliv jiné osobě možnost podrobit se běžnému přestupkovému řízení, nýbrž věc je postoupena Ústavnímu soudu se všemi z toho plynoucími možnými důsledky: možná bulvarizace, paušalizace provinění a ukládané sankce („přestupek jako přestupek“), citelný

zásah do osobní a profesní sféry. Z uvedených důvodů by měla být napadená zákonná ustanovení zrušena.

V. Posouzení aktivní legitimace navrhovatele a posouzení kompetence Ústavního soudu k projednání návrhu

18. Výslovné oprávnění k tomu, aby kárný senát Ústavního soudu mohl podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy neobsahují ani předpisy ústavního pořádku, ani žádná zákonná ustanovení.

19. Jestliže při této absenci výslovné právní úpravy kárný senát Ústavního soudu takový návrh podal, musí plénum Ústavního soudu především zvážit, zda byl kárný senát Ústavního soudu k podání návrhu aktivně legitimován a zda plénum může podaný návrh meritorně projednat.

20. Plénum Ústavního soudu dospělo k závěru, že v posuzované věci kárný senát Ústavního soudu takovou aktivní legitimaci nemá, a proto se plénum podaným návrhem nemůže zabývat.

V/1. Východisko pro posouzení aktivní legitimace navrhovatele: Orgánům veřejné moci je dovoleno jen to, co je jim výslovně dovoleno zákonem

21. Článek 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny obsahují významný ústavněprávní princip: státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Ve vědě o ústavním právu je tato zásada označována jako enumerativnost veřejnoprávních pretenzí a je vztahována k výkonu jakékoli veřejné moci.

22. Ústavní soud jako celek i kárný senát Ústavního soudu jsou nepochybně orgány veřejné moci a i na ně dopadá požadavek, že mohou vykonávat jen ty kompetence, které jim zákon výslovně svěřuje.

23. Princip právního státu, obsažený v preambuli Ústavy, předpokládá mj. nezbytnou stabilitu platného práva. Jakýkoli postup usilující o změnu platného zákona (např. formou předkládání návrhů na zrušení zákona a jiných právních předpisů k Ústavnímu soudu) musí být upraven zákonem a vázán přísnými procedurálními pravidly.

24. Oprávnění podat Ústavnímu soudu návrh na zahájení řízení o zrušení zákonů podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy je velmi významné, protože se bezprostředně dotýká fundamentálního ústavního principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy). Procedura projednávání takového návrhu, upravená v části druhé hlavě druhé oddílu prvním (§ 64 až 71) zákona o Ústavním soudu je poměrně komplikovaná, vtaňuje do řízení též další účastníky a vedlejší účastníky řízení (§ 69 zákona o Ústavním soudu) a kapacitně je zatěžuje. Je proto žádoucí, aby v zájmu racionality a hospodárnosti řízení byly návrhy na zahájení tohoto řízení podávány uvážlivě a zdrženlivě.

25. Článek 88 odst. 1 Ústavy, který říká, že „zákon stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení před Ústavním soudem“, obsahuje tzv. výhradu zákona.

V/2. K aktivní legitimaci navrhovatele podle zákona o Ústavním soudu

26. Zákonnou úpravu aktivní legitimace samotných orgánů Ústavního soudu pro podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení obsahuje zákon o Ústavním soudu v ustanovení § 64 odst. 1 písm. c) a v ustanovení § 78 odst. 2. Takovou legitimaci poskytuje tento zákon toliko senátům a plénu Ústavního soudu.

27. Podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy je oprávněn podat „senát v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti“.

28. Podle ustanovení § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu platí: „Dojde-li senát v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti k závěru, že zákon nebo jiný právní předpis anebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jsou v rozporu s ústavním zákonem ... řízení přeruší a podá návrh plénu na zrušení takového právního předpisu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) nebo b) Ústavy. Pokud k takovému závěru dojde plénum v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, zahájí a provede řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) nebo b) Ústavy.“

29. Je zřejmé, že procesní oprávnění senátu Ústavního soudu (§ 15 a násl. zákona o Ústavním soudu), resp. pléna Ústavního soudu (§ 11 a násl. zákona o Ústavním soudu) podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, plynoucí z § 64 odst. 1 písm. c) a z § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, je podmíněno a lze je uplatit jen v řízení o ústavní stížnosti podle části druhé druhé oddílu třetího zákona o Ústavním soudu.

30. Zákonnou oporu pro podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení kárným senátem Ústavního soudu nelze v zákoně o Ústavním soudu najít, a to ani v ustanovení § 64 odst. 1 písm. c), ani v ustanovení § 78 odst. 2 tohoto zákona.

31. Takové oprávnění nelze dovodit ani za použití interpretační metody usuzování *per analogiam legis*, jelikož pravomoc kárného senátu (§ 139 a násl. zákona o Ústavním soudu) je diametrálně odlišná od pravomoci „běžného“ senátu, neřkuli pléna Ústavního soudu.

32. Je namístě připomenout i další podstatný rozdíl mezi plénem a senáty Ústavního soudu na jedné straně a kárným senátem na straně druhé. Zatímco plénum a senáty jsou relativně stálými a permanentně fungujícími tělesy, jejichž agenda je fixně stanovena zákonem (§ 11 a § 15 odst. 1

zákona o Ústavním soudu) a rozvrhem práce (§ 16 zákona o Ústavním soudu), je kárný senát zvolen plénem *ad hoc* (§ 139 odst. 2 zákona o Ústavním soudu), jeho složení je proměnlivé a nahodilé, funguje toliko jednorázově a krátkodobě.

V/3. K aktivní legitimaci navrhovatele podle článku 95 odst. 2 Ústavy

33. Navrhovatel je toho názoru, že jeho aktivní legitimace k podání návrhu plyne z článku 95 odst. 2 Ústavy, podle něhož „dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu“. Navrhovatel zastává názor, že kárný senát je soudem (v závěrečné části návrhu se dokonce výslovně označuje za „kárný soud“), a proto čl. 95 odst. 2 Ústavy je dle jeho názoru přímo aplikovatelný i v řízení o kárném provinění soudce Ústavního soudu.

34. Podle navrhovatele je Ústavní soud součástí moci soudní, a – ačkoliv není součástí systému obecných soudů – může mít prý dvojí postavení: Na jedné straně (v případech taxativně vymezených čl. 87 Ústavy) je soudním orgánem ochrany ústavnosti. V případech ostatních, kdy jeho pravomoc a působnost je založena nikoliv přímo ústavním pořádkem, nýbrž pouze zákonem a kdy svou podstatou jde o pravomoc nikoliv ústavní povahy (např. při rozhodování o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), však již prý o výkon ústavního soudnictví *stricto sensu* nejde. Rovněž úprava kárných provinění a kárného řízení není provedena ústavním zákonem, nýbrž zákonem „běžným“, tj. zákonem o Ústavním soudu. Ani svou povahou prý nejde o agendu, která by mohla být označována za „ústavněprávní“ v tom smyslu, že by mohla být vykonávána výhradně Ústavním soudem.

35. Plénum Ústavního soudu s názorem navrhovatele, že aktivní legitimaci kárného senátu Ústavního soudu k podání návrhu na zrušení napařených ustanovení zákona o Ústavním soudu lze odvodit z čl. 95 odst. 2 Ústavy, nesouhlasí.

36. Ze samotného textu a ze systematiky Ústavy je zřejmé, že čl. 90 až 96 se vztahují toliko na obecné soudy, nikoliv na Ústavní soud nebo dokonce na jeho vnitřní tělesa či orgány. Takový závěr lze vyvodit již z toho prostého faktu, že čl. 90 až 96 jsou v textu Ústavy nadepsány skupinovým nadpisem „Soudy“, zatímco čl. 83 až 89 skupinovým nadpisem „Ústavní soud“.

37. K témuž závěru – totiž že oprávnění předložit věc Ústavnímu soudu se vztahuje toliko na obecné soudy – lze dospět též systematickým a teleologickým výkladem. Smyslem tzv. incidenční kontroly ústavnosti zákona je „poskytnout pomoc“ obecným soudům v tom smyslu, aby mohly rozhodnout jimi souzenou věc (v němčině označovanou jako „Anlassfall“), v níž vstaly pochybnosti o ústavní konformitě aplikovaného zákona. Spektrum takových problematických kauz je v praxi obecných soudů velmi

široké a pestré, a proto je žádoucí (v zájmu jednotnosti aplikace práva) koncentrovat tuto incidenční kontrolu ústavnosti u Ústavního soudu.

38. Názor, že oprávnění předložit věc Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy se vztahuje toliko na obecné soudy, zastává rovněž právní nauka. Lze odkázat např. na tyto prameny: Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2015, str. 991 (bod 11), str. 992 (bod 12); Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2005, str. 495; Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. Ústava České republiky: komentář. 2. vyd., Praha : C. H. Beck, 2016, str. 1104.

39. Nedává žádný racionální smysl, aby kárný senát Ústavního soudu, do jehož kompetence spadá toliko oborově velmi úzká agenda kárných provinění soudců Ústavního soudu, a který tudíž ve své rozhodovací činnosti aplikuje jen úzký okruh zákonných norem, disponoval komplikovaným mechanismem návrhového oprávnění podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

40. Plénium Ústavního soudu uzavírá, že čl. 95 odst. 2 Ústavy neposkytuje kárnému senátu Ústavního soudu aktivní legitimaci k tomu, aby Ústavnímu soudu předložil návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení.

V/4. K údajné judikатурní opoře pro dovození aktivní legitimace navrhovatele podle článku 95 odst. 2 Ústavy

41. Judikaturní oporu pro dovození aktivní legitimace kárného senátu Ústavního soudu k podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení spatřuje navrhovatel v právním závěru obsaženém v bodu 60 nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 33/09 (N 205/58 SbNU 827; 332/2010 Sb.). V tomto nálezu se v bodu 60 mj. uvádí: „Kárný senát Nejvyššího správního soudu je dle názoru Ústavního soudu ‚soudem‘ ve smyslu ustanovení čl. 6 Úmluvy i (a to zejména) čl. 81 Ústavy ... Kárný senát Nejvyššího správního soudu totiž naplňuje formální i materiální znaky soudu. Pokud jde o znaky formální, považuje Ústavní soud za nutné zmínit především to, že kárný senát je organizačně součástí Nejvyššího správního soudu a jeho předsedou je vždy soudce (Nejvyššího správního soudu či Nejvyššího soudu). Stran znaků materiálních pak Ústavní soud poukazuje na existenci systémových garancí nezávislosti a nestrannosti, jež se vztahují na kárný senát Nejvyššího správního soudu stejně jako na soud složený pouze ze soudců, což zákonodárce reflektuje zejména v ustanovení § 5 a 6 napadeného zákona“ (pozn. Ústavního soudu: v citaci jde o zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb.).

42. V nynějším řízení je však třeba zdůraznit, že závěry vyslovené v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 se týkají toliko kárného senátu Nejvyššího správního soudu a nelze z nich dovozovat nic ve vztahu k návrhovému oprávnění kárného senátu Ústavního soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. V samotném citovaném nálezu se v bodě 31 odůvodnění připomíná, že účelem čl. 95 odst. 2 Ústavy je „otevření prostoru pro ústavní dialog mezi obecnými soudy a Ústavním soudem“.

43. Kárný senát Ústavního soudu - i když tomu snad může nasvědčovat nevhodně zvolený termín „senát“ - není běžným ani zvláštním senátem Ústavního soudu, ale specifickým kárným orgánem Ústavního soudu, působícím toliko interně vůči soudcům Ústavního soudu; lze jej kupř. přirovnat k mandátovému a imunitnímu výboru Poslanecké sněmovny (jistě nikdo nepochybuje, že ani tento výbor není soudem).

44. Podstatná odlišnost kárných senátů Nejvyššího správního soudu spočívá též v tom, že tyto působí v kárných věcech všech soudců obecných soudů, státních zástupců a exekutorů [viz zákon č. 314/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů; zákon č. 183/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 7/2009 Sb.].

45. Je možno též připomenout, že na průběhu kárného řízení vedeného proti soudcům Ústavního soudu se podílí kromě kárného senátu několik dalších orgánů Ústavního soudu. O zahájení kárného řízení rozhoduje předseda Ústavního soudu, resp. plénum na společný návrh nejméně tří soudců (§ 134 odst. 1 a 2 zákona o Ústavním soudu). Plénum rozhoduje také o námitkách proti usnesení kárného senátu (§ 142 odst. 1 a 3 zákona o Ústavním soudu) a o zániku funkce soudce (§ 144 zákona o Ústavním soudu). Za této situace nedává žádný rozumný smysl, aby mezi těmito orgány probíhal ještě další „ústavní dialog“ ve formě předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

VI. Obiter dictum

46. Nad rámec řečeného lze připomenout, že i v případě, že by plénum návrhu vyhovělo a napadená zákonná ustanovení zrušilo, neprojevoilo by se to vůbec nijak v nyní přerušeném kárném řízení s kárné obviněným soudcem. Přestupková imunita by i v takovém případě zůstala zachována (z důvodu zákazu retroaktivity v neprospěch obviněného) a kárné řízení by muselo být dokončeno podle části čtvrté zákona o Ústavním soudu. Těchto skutečností si byl vědom i navrhovatel, jak vyplývá z bodů 22 a 23 jeho návrhu.

47. Vzhledem k tomu, že již samotná absence aktivní legitimace navrhovatele musela vést k odmítnutí návrhu, nezabýval se Ústavní soud v této věci otázkou, zda je vůbec v pravomoci Ústavního soudu podrobovat ústavněprávnímu přezkumu zákon o Ústavním soudu. Navrhovatel se k otázce, zda s ohledem na znění čl. 88 odst. 2 Ústavy a dosavadní judikaturu je v pravomoci Ústavního soudu posuzovat ústavnost, resp. rušit ustanovení zákona o Ústavním soudu, nevyjadřuje.

48. Ústavní soud na tomto místě toliko konstatuje, že v části ústavněprávní nauky jsou pochybnosti o existenci této pravomoci vyzvozané z čl. 88 odst. 2 Ústavy, jenž zakotvuje vázanost soudců Ústavního soudu při svém rozhodování nejen ústavním pořádkem, ale též zákonem stanovujícím „kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení před Ústavním soudem“.

49. Je možno také konstatovat, že dosavadní judikatura Ústavního soudu k této otázce je značně rozkolísaná [viz např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 52/2000 ze dne 13. 3. 2001 (U 47/20 SbNU 387), usnesení sp. zn. Pl. ÚS 31/12 ze dne 15. 1. 2013, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/12 ze dne 20. 8. 2013, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 23/13 ze dne 10. 12. 2013 (U 12/71 SbNU 585)]. Rozdílné pohledy se vyskytují také v odlišných stanoviscích disentujících soudců (Jana Filipa, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové) a v odborné literatuře.

50. V nynější věci Ústavní soud neaspiruje na to, aby naznačený problém vyřešil, a přenechává jej k řešení budoucímu vývoji legislativy, judikatury a nauky.

51. Protože návrh bylo nutno odmítnout pro nedostatek aktivní legitimace navrhovatele, neřešil Ústavní soud ani otázku, zda je splněna ta podmínka, že ke zrušení navrhovaná ustanovení mají být použita při řešení věci kárným senátem (jak vyžaduje ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy).

52. S určitým zjednodušením lze říci, že navrhovatel svým návrhem sleduje cíl zrušit institut nazývaný v obecné mluvě přestupková imunita soudců Ústavního soudu. Napadená ustanovení § 4 odst. 2 a § 133 odst. 2 zákona o Ústavním soudu vytvářejí institut tzv. procesní exempce (privilegium nestíhatelnosti soudce Ústavního soudu pro přestupek v „běžném“ přestupkovém řízení) a zakládají věcnou příslušnost Ústavního soudu kárně stíhat soudce Ústavního soudu za „jednání, které má znaky přestupku“.

Konkrétně to znamená, že jednání, které má znaky přestupku, spáchané soudcem Ústavního soudu nestíhá (neprojednává) správní orgán, který by jinak byl příslušný k projednávání přestupku podle zákona o přestupcích, nýbrž že takové deliktní jednání je projednáno v kárném řízení podle části čtvrté zákona o Ústavním soudu. Procesní exempce neznamena beztrestnost pachatele deliktního jednání. Znamená toliko to, že „jednání, které má znaky přestupku“ a je označeno jako „kárné provinění“, je projednáváno ve zvláštním procesním režimu (v kárném řízení) a je postihováno jinými sankcemi („výtka“ podle § 141, v kvalifikovaných případech zánik funkce podle § 144 zákona o Ústavním soudu).

53. Jak naznačuje navrhovatel ve svém návrhu – a jak připouští i plénum Ústavního soudu – může být institut přestupkové immunity vnímán částí veřejnosti kontroverzně, lze nalézt řadu argumentů pro i proti. Nalézt optimální rovnovážný stav pro tyto kolidující hodnoty je úkolem pro zákonodárce, nikoliv pro Ústavní soud. Ve své roli „negativního zákonodárce“ musí být Ústavní soud velmi zdrženlivý.

54. Zvýšená zdrženlivost je namíště zejména tehdy, jestliže zrušení zákonného ustanovení způsobí přenesení kompetence ze sféry moci soudní do sféry moci výkonné; k tomu by došlo i v nyní posuzované věci – Ústavní soud by přenesl svou kárnou působnost ve prospěch správních orgánů. Pro tak závažné kompetenční změny neshledává Ústavní soud žádný ústavněprávní důvod.

VII. Závěr

55. Jelikož Ústavní soud neshledal aktivní legitimaci navrhovatele a z toho důvodu se nezabýval meritem věci, nezasílal návrh k vyjádření Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníkům řízení podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu ani vládě a veřejné ochránkyni práv jako potenciálním vedlejším účastníkům řízení podle § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu.

56. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud návrh jako podání učiněné někým zjevně neoprávněným odmítl podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu, a to mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudců Vojtěcha Šimíčka, Ludvíka Davida, Kateřiny Šimáčkové a Jiřiho Zemánka

1. Uplatňujeme vůči výroku i odůvodnění usnesení podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, odlišné stanovisko, jelikož máme za to, že návrh neměl být odmítnut

pro chybějící aktivní legitimaci navrhovatele, nýbrž mělo mu být vyhověno. K tomuto názoru nás vedou následující skutečnosti.

2. Tvrdíme, že aktivní legitimace kárného senátu je dána přímou aplikací čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), podle něhož „dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu“. Pro tento závěr svědčí zejména následující argumenty.

3. Není sporu o tom, že soudní moc je vykonávána obecnými soudy a Ústavním soudem, přičemž Ústavní soud je součástí moci soudní, avšak nikoliv soustavy obecných soudů (viz hlavu čtvrtou Ústavy a její systematiku) a představuje „soudní orgán ochrany ústavnosti“ (čl. 83 Ústavy). Soudním orgánem ochrany ústavnosti je v těch případech, které Ústava taxativně přímo vymezuje (čl. 87 Ústavy). V případech ostatních, kde pravomoc a působnost Ústavního soudu je 1. založena nikoliv přímo ústavním pořádkem, nýbrž pouze zákonem a 2. svojí podstatou se jedná o pravomoc nikoliv ústavní povahy, se však již o výkon ústavního soudnictví *stricto sensu* nejedná. Příkladem při rozhodování o poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je zcela zjevné, že se jedná o vydávání správních rozhodnutí, přezkoumatelných soudy ve správním soudnictví, a nikoliv o výkon agendy Ústavního soudu v pojetí vymezeném ústavním pořádkem.

4. Rovněž úprava kárných provinění a kárného řízení není provedena ústavním zákonem, nýbrž zákonem „běžným“, tedy zákonem o Ústavním soudu (ustanovení § 132 až 144). Ani svojí povahou se ostatně nejedná o agendu, která by mohla být označována za „ústavněprávní“ v tom smyslu, že by mohla být vykonávána výhradně Ústavním soudem (pro stručnost k tomu postačuje odkázat na právní závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 – dvojinstančnost kárného řízení).

5. Současně jistě není třeba připomínat, že jednou ze záruk zajišťujících nezávislost a nestrannost soudního rozhodování v podmínkách právního státu je dělba moci, která předpokládá rovněž to, že soudci nejsou postížitelní (případně dokonce až odvolatelní z funkce) jinými mocenskými složkami, než jsou samotné soudy. Je proto třeba trvat na tom, že rozhodování o kárné odpovědnosti soudců musí být vykonáváno soudy, resp. že musí být zaručena plná soudní přezkoumatelnost kárných opatření, která by byla ukládána jinými státními orgány, nežli jsou právě soudy. Jakkoliv je sice pravda, že kárná řízení nejsou trestními řízeními v obvyklém smyslu, není sporu o tom, že se jedná o řízení svojí povahou sankční, a i na ně se proto musí přiměřeně vztahovat ústavní zásada, podle níž jen soud rozhoduje o vině a trestu (čl. 90 Ústavy, čl. 40 odst. 1 Listiny). Navíc, považujeme za nesporné, že rozhodování v kárném řízení může zasahovat do základních práv kárně stíhaného soudce. I na toto řízení se proto v plném rozsahu

musí vztahovat imperativ plynoucí z čl. 36 odst. 2 *in fine* Listiny, podle něhož nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

6. Známé pořekadlo praví, že když něco vypadá jako kachna, lítá jako kachna, chodí jako kachna a kváká jako kachna, tak je to s největší pravděpodobností kachna. Pokud je proto kárný senát tvořen výhradně soudci, rozhoduje jako soud a činí tak i formálně pod „hlavičkou“ soudu, pak to prostě soud být musí, a to se všemi důsledky včetně aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení ustanovení zákona, které má při řešení rozhodované věci použít.

7. Jsme proto přesvědčeni o tom, že kárný senát (potažmo za zákonem stanovených podmínek i plénum Ústavního soudu – § 144 zákona o Ústavním soudu) představuje „soud“ ve smyslu citovaného čl. 95 odst. 2 Ústavy, který je oprávněn podat návrh na zrušení zákona anebo jeho jednotlivých ustanovení plénu Ústavního soudu. Podobný závěr učinil Ústavní soud ostatně již v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 ve vztahu ke kárnému senátu Nejvyššího správního soudu, ačkoliv ani v tomto případě tento kárný senát vůbec nevykonává agendu správního soudnictví, nepostupuje podle soudního řádu správního a dokonce ani většina jeho členů nejsou soudci Nejvyššího správního soudu a polovina ani soudů obecných, a přesto aktivní legitimace tohoto kárného senátu nebyla (zcela správně) zpochybněna. K pokusu o odlišení kárného senátu Ústavního soudu a kárných senátů Nejvyššího správního soudu (v bodu 44 se dokonce píše o „podstatné odlišnosti“) v tom smyslu, že tyto působí v kárných věcech „všech soudců obecných soudů, státních zástupců a exekutorů“, postačí uvést, že kárný senát Ústavního soudu působí v kárných věcech všech soudců Ústavního soudu. Skutečně nevidíme, v čem spočívá rozdílné postavení těchto senátů.

8. Nesouhlasíme rovněž s tvrzením (bod 39), že „nedává žádný racionální smysl, aby kárný senát Ústavního soudu, do jehož kompetence spadá toliko oborově velmi úzká agenda kárných provinění soudců Ústavního soudu, a který tudíž ve své rozhodovací činnosti aplikuje jen úzký okruh zákonných norem, disponoval komplikovaným mechanismem návrhového oprávnění podle čl. 95 odst. 2 Ústavy“. Předně, nejedná se o žádný „komplikovaný mechanismus“, neboť ve skutečnosti je schvalováno jediné usnesení, kterým se přerušuje kárné řízení a podává se návrh na zrušení zákonných ustanovení. Dále, pokud by měl být vážně míněným argumentem „úzký okruh zákonných norem“, pak se obáváme, že ze stejného důvodu by toto návrhové oprávnění muselo být odepřeno i řadě obecných soudů, které také často aplikují (s ohledem na specializaci) jen úzký okruh norem, což – doufejme – většina pléna dovodit nechtěla. Konečně, omezení napadené zákonné úpravy na 15 soudců Ústavního soudu rovněž nemůže znamenat odepření jejího přezkumu plénem v řízení o kontrole norem, jeli-

kož – jak je dobře známo – obecnost právní úpravy není dána počtem osob, na které se vztahuje (může se jednat i o jedinou osobu, a přesto půjde o úpravu obecnou – např. prezident republiky, předseda vlády apod.), nýbrž tím, že se týká všech případů, které spadají do její působnosti (tedy i jakéhokoliv budoucího prezidenta republiky či předsedy vlády).

9. Závěr většiny pléna učiněný v tomto usnesení vede ve svých důsledcích bohužel k tomu, že soudci Ústavního soudu jsou jedinou profesní skupinou, o jejichž kárných proviněních nerozhoduje soud [kárný senát je totiž označen za „orgán veřejné moci“ (bod 22), resp. specifický kárný orgán, avšak bez jakéhokoliv bližšího vysvětlení, neboť definici, že kárný senát je specifickým kárným orgánem, považujeme za tautologii] a tato rozhodnutí ani nejsou následně soudně přezkoumatelná. Tento závěr považujeme za argumentačně neudržitelný a je nám velmi líto, že ho učinil právě Ústavní soud, povolany k ochraně ústavnosti a základních principů právního státu.

10. Protože se disentující soudci v tomto značně specifickém případě téměř překrývají s členy senátu, který daný návrh plénu Ústavního soudu podal, nemá smysl zastírat, že jsme přesvědčeni nejen o tom, že kárný senát k podání tohoto návrhu byl aktivně legitimován, nýbrž že mu mělo být též vyhověno. V tomto směru v podrobnostech odkazujeme na argumentaci obsaženou v usnesení ze dne 6. 9. 2016 sp. zn. K.ÚS 5/16.

11. S ohledem na důvod odmítnutí podaného návrhu nicméně považujeme za velmi nevhodné, pokud většina pléna v rámci *obiter dicti* uvádí (bod 54), že k přenesení kárné působnosti ve prospěch správních orgánů Ústavní soud „neshledává žádný ústavněprávní důvod“. Tento důvod totiž spatřujeme ve zcela bezdůvodném porušení principu rovnosti, neboť bezdůvodná privilegia jsou jeho vážným porušením. Jak je uvedeno v návrhu kárného senátu, pokud by se objevovala obava z toho, že soudce může být ze strany orgánů veřejné správy šikanován, a *de facto* tím bude zasahováno do nezávislého a nestranného výkonu jeho funkce, je vhodné připomenout, že proti (případnému) rozhodnutí o přestupku je možné se bránit oprávněným prostředkem ve správním řízení a poté žalobou podanou ke správnímu soudu, resp. následně kasační stížností k Nejvyššímu správnímu soudu a v konečném důsledku lze podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu. Obavy ze zneužití situace vůči některým soudcům, které by se mohly naplnit odstraněním jejich zmíněné přestupkové exempce, proto považujeme za zcela liché.



Č. 13

**K samostatnému procesnímu režimu nároku na vydání
bezdůvodného obohacení a zdržovacího nároku v dovo-
lacím řízení**

Není porušením práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, když Nejvyšší soud podle § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř. odmítne pro nepřipustnost část dovolání, které se týká nároku na vydání bezdůvodného obohacení v bagatelní hodnotě, a věcně přezkoumá zdržovací nárok, a to i přesto, že bezdůvodné obohacení mělo vzniknout jednáním, kterého se žalovaný měl zdržet. Každý z nároků má totiž samostatný skutkový základ, byť se mohou navzájem částečně prolínat, a proto může mít samostatný procesní režim.

Usnesení

Ústavního soudu - senátu složeného z předsedy senátu Davida Uhlíře a soudců Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka - ze dne 20. června 2017 sp. zn. I. ÚS 2009/15 ve věci ústavní stížnosti Ochranné organizace autorské - Sdružení autorů děl výtvarného umění, architektury a obrazové složky audiovizuálních děl, z. s., se sídlem Žitná 1575/49, Praha 1, zastoupené Mgr. Lucií Tycovou Rambouskovou, advokátkou, se sídlem Národní 973/41, Praha 1, proti výroku I rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. března 2015 č. j. 30 Cdo 5008/2014-245, kterým bylo odmítnuto stěžovatelčino dovolání týkající se bezdůvodného obohacení internetové kavárny, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a Pavla Felcána, zastoupeného Mgr. Evou Ruhswormovou, advokátkou, se sídlem Zakšinská 570/2, Praha 9, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění**I. Vymezení věci**

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 7. července 2015, stěžovatelka navrhla zrušení výroku I rozhodnutí uvedeného v záhlaví z důvodu tvrzeného porušení jejího základního práva podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Stěžovatelka se žalobou domáhala, aby byla vedlejšímu účastníku řízení uložena povinnost vydat bezdůvodné obohacení ve výši 15 264 Kč a zdržet se zpřístupňování grafického uživatelského rozhraní třetím osobám. Tvrdila, že vybraná uživatelská rozhraní jsou autorskými díly a žalovaný je při provozování internetové kavárny zpřístupňoval za úplatu svým zákazníkům, aniž by s žalobkyní uzavřel licenční smlouvu.

3. Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 16. května 2013 č. j. 19 C 147/2011-164 výrokem I zamítl žalobu v části domáhající se vydání bezdůvodného obohacení, výrokem II zamítl žalobu v části týkající se zdržení dalšího zpřístupňování a výrokem III uložil stěžovateli povinnost zaplatit náklady řízení vedlejšímu účastníkovi řízení.

4. Vrchní soud v Praze rozsudkem ze dne 27. května 2014 č. j. 1 Co 278/2013-221 potvrdil výrokem I rozsudek krajského soudu a výrokem II uložil stěžovateli povinnost zaplatit náklady odvolacího řízení vedlejšímu účastníkovi řízení.

5. Nejvyšší soud k dovolání stěžovatelky rozsudkem ze dne 25. března 2015 č. j. 30 Cdo 5008/2014-245 výrokem I odmítl dovolání pro nepřipustnost v části, v níž se týkalo bezdůvodného obohacení, neboť jeho výše nedosahovala hranice 50 000 Kč ve smyslu § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu (dále také „o. s. ř.“). Výrokem II zrušil rozsudek vrchního soudu ve zbyvajících částech, tj. v části, jež se týkala uložení povinnosti zdržet se dalšího zpřístupňování a nákladů řízení, a věc mu vrátil v tomto rozsahu k dalšímu řízení.

II. Argumentace stěžovatelky

6. V ústavní stížnosti stěžovatelka namítala, že v celé její věci záviselo rozhodnutí na vyřešení právní otázky, která v rozhodovací praxi dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena, a to, zda v případě poskytování služeb internetové kavárny jde o takové využívání autorských děl, které spadá pod taxativně určený rozsah kolektivní správy. Při podání žaloby ke krajskému soudu vycházela z § 40 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), přičemž měla za to, že nároky, které podle tohoto ustanovení může u soudu uplatnit, jsou neoddelitelné a ve své souvislosti umožňují adekvátně postihnout zásah do autorských práv. Postup Nejvyššího soudu považovala za nepřijatě formalistický, protože Nejvyšší soud jím pominul při řešení téže právní otázky jeden z jejích nároků, a tím oslabil její právo na spravedlivý proces. Domnívala se, že v jejím konkrétním případě bylo omezení přípustnosti dovolání částkou 50 000 Kč nepoužitelné, neboť účelem dovolání bylo rozhodnout o otázce rozsahu povinné kolektivní správy autorských práv. V tom spatřovala porušení svého práva na soudní ochranu.

III. Shrnutí řízení před Ústavním soudem

7. Ústavní soud si pro účely tohoto řízení vyžádal soudní spis a vyjádření účastníků řízení.

8. Nejvyšší soud ve vyjádření odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku. Byl přesvědčen, že výrok I rozsudku krajského soudu je třeba posuzovat jako zcela svébytný. Proto neshledával, že by došlo k dotčení ústavních práv stěžovatelky.

9. Vedlejší účastník řízení ve vyjádření měl za to, že § 237 o. s. ř. má jasné opodstatnění v systému o. s. ř., neboť zamezuje podáním v tzv. bagatelních věcech, aby Nejvyšší soud nebyl zahlcen podáními ve věcech mizivého významu. Upozorňoval, že pokud soud rozhodne o nároku s dělitelným plněním tak, že žalobě částečně vyhoví, dojde k rozštěpení uplatněného práva na dvě práva se samostatným skutkovým základem. V takových případech je nutné přípustnost dovolání posuzovat vždy samostatně vůči jednotlivým rozštěpeným nárokům. K nároku zdržovacímu a nároku na zaplacení uplatněným stěžovatelkou tedy není možné přistupovat společně. Byl přesvědčen, že v předložené věci nebylo rozhodnutí Nejvyššího soudu stíženo kvalifikovanou vadou, která by měla za následek porušení ústavnosti.

10. Na tato vyjádření stěžovatelka reagovala replikou, v níž zdůraznila, že nárok na zaplacení má totožný skutkový i právní základ jako nárok zdržovací, u něhož Nejvyšší soud dovolání stěžovatelky vyhověl. Nemohl si dle jejího názoru „zavázat oči“ a tvrdit, že důvod kasace u jiného nároku nespátňuje. Porušil tím princip předvídatelnosti práva a podlomil důvěru účastníků řízení v právo a právní jistotu. Aplikace práva Nejvyšším soudem vybočila z ústavněprávních záruk, když v jednom případě shledal porušení práva a v druhém jej pro zákonný limit zcela přehlédl. Stěžovatelka není schopná vysvětlit důvody tohoto procesního postupu autorům, které zastupuje. Nadto, pokud by vedlejší účastník řízení upustil v průběhu dalšího řízení od neoprávněného zásahu do práv autorů, nositelům práv se již nedostane žádného reálného plnění. Domnívala se, že ve specifické právní oblasti výkonu kolektivní správy není možné uplatňovat jinak obecně platné limity přístupu k dovolacímu soudu, neboť ochrana duševního vlastnictví vyžaduje komplexní pohled.

IV. Podmínky projednání ústavní stížnosti

11. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání návrhu, ústavní stížnost je přípustná, byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou a splňuje i ostatní zákonem stanovené náležitosti. Bylo proto možné přistoupit k jejímu věcnému projednání.

V. Vlastní posouzení

12. Poté, co se Ústavní soud seznámil s napadenými rozhodnutími, soudním spisem a došlými vyjádřeními, zhodnotil, že ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná [pro rozhodná kritéria srov. náleze ze dne 25. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)]. Zjevná neopodstatněnost ústavní stížnosti, přes její ústavněprávní rozměr, může mimo jiné plynout také z předchozích rozhodnutí Ústavního soudu, která již shodnou či obdobnou právní otázku vyřešila [usnesení ze dne 24. září 2002 sp. zn. Pl. ÚS 24/02 (U 31/27 SbNU 341)].

13. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] se Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) omezuje na posouzení, zda rozhodnutími orgánů veřejné moci nebo postupem předcházejícím jejich vydání nebyla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody. To znamená, že jejich ochrana je jediným důvodem, který otevírá prostor pro zásah do rozhodovací činnosti těchto orgánů, což platí i pro případné přehodnocení jejich skutkových zjištění nebo právních závěrů. Tento závěr se přitom přirozeně uplatní i ve vztahu k postupu a rozhodování obecných soudů. Ústavní soud totiž není v postavení jejich další instance, a tudíž jeho zásah nelze odůvodnit toliko tím, že se obecné soudy dopustily pochybení při aplikaci tzv. podústavního práva či jiné nesprávnosti.

14. Ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu dává Ústavnímu soudu v zájmu racionality a efektivity řízení pravomoc posoudit opodstatněnost návrhu ještě předtím, než dospěje k závěru, že o něm rozhodne meritorně nálezem. Jde o specifickou a relativně samostatnou část řízení, kdy Ústavní soud může obvykle rozhodnout bez dalšího, jen na základě obsahu napadených rozhodnutí orgánů veřejné moci a údajů obsažených v samotné ústavní stížnosti. Směřuje-li ústavní stížnost proti rozhodnutí orgánů veřejné moci, považuje ji Ústavní soud zpravidla za zjevně neopodstatněnou, jestliže napadené rozhodnutí není vzhledem ke své povaze, namítaným vadám svým či vadám řízení, které jeho vydání předcházelo, způsobilé porušit základní práva a svobody stěžovatele, tj. když ústavní stížnost postrádá ústavněprávní dimenzi. O takový případ jde i v projednávané věci.

15. Podle § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř. dovolání není přípustné „proti rozsudkům a usnesením, v nichž dovoláním napadeným výrokem bylo rozhodnuto o peněžitém plnění nepřevyšujícím 50 000 Kč, ledaže jde o vztahy ze spotřebitelských smluv a o pracovněprávní vztahy; k příslušenství pohledávky se přitom nepřihlíží“. Stěžovatelka nesouhlasila výhradně s aplikací citovaného ustanovení v její konkrétní věci, neměla však výhrady proti samotné právní úpravě, která odvozuje přípustnost dovolání od finanční hodnoty, „o níž bylo rozhodnuto dovoláním napadeným výrokem“. Le

poukázat na to, že do občanského soudního řádu byla taková právní úprava poprvé včleněna novelou č. 238/1995 Sb. účinnou od 1. ledna 1996 [tehdy šlo o § 238 odst. 2 písm. a) o. s. ř.], tj. před více než dvaceti lety. Její ústavnost nebyla nikdy zpochybněna [viz k tomu také náleze ze dne 6. června 2007 sp. zn. I. ÚS 750/06 (N 93/45 SbNU 335)].

16. Stěžovatelka požadovala plnění ve výši přibližně 15 000 Kč již v řízení před soudem prvního stupně. S ohledem na řadu let účinnou úpravu dovolání proto mohla už tehdy předvídat, že dovolání ve věcech bagatelní hodnoty není přípustné. Nešlo tak ani o situaci, kterou se již Ústavní soud opakovaně zabýval, kdy je žalováno plnění v částce převyšující finanční limit přípustnosti dovolání, následně ale dojde ze strany soudu k tzv. štěpení nároku, ať z důvodu věcné legitimace (soud vyhoví jen části nároku), nebo z důvodu posouzení právní povahy nároku (žalovaná částka je součtem hodnot nároků, které se opírají o odlišný skutkový základ). I v takových případech přitom Ústavní soud shledává omezení přípustnosti dovolání vůči danému, soudem „rozštěpenému“ nároku ústavně souladným [srov. náleze ze dne 18. března 2009 sp. zn. I. ÚS 2884/08 (N 60/52 SbNU 591), náleze ze dne 20. října 2009 sp. zn. IV. ÚS 681/09 (N 221/55 SbNU 75) či usnesení ze dne 5. února 2014 sp. zn. II. ÚS 3298/13 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>)].

17. Z naposledy zmíněných rozhodnutí vyplývá i to, že Ústavní soud akceptoval právní názor Nejvyššího soudu, podle něhož je nutné jednotlivé nároky se samostatným skutkovým základem (i za situace, kdy o nich bylo rozhodnuto jedním výrokem) posuzovat z hlediska přípustnosti samostatně. Stěžovatelka přitom namítala právě to, že Nejvyšší soud na základě totožného skutkového a právního základu rozhodl různě. S tímto tvrzením však Ústavní soud nesouhlasí.

18. O právo se samostatným skutkovým základem, a tím i procesně nezávislý nárok, jde tehdy, odlišuje-li se od ostatních předmětem, tj. věcným návrhem či žalobním požadavkem, nebo skutkovým vylíčením, které v případě shodného žalobního požadavku rozliší, pod jakou právní normou je nutno nárok podřadit (viz Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád (§ 1 až 250l). Řízení sporné. Praktický komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 906; David, L. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. II. díl. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1097 a násl., či již citovaný náleze sp. zn. IV. ÚS 681/09).

19. Těto definici odpovídá i judikatura Nejvyššího soudu (srov. citovaný náleze sp. zn. Pl. ÚS 85/06). Za nároky s odlišným skutkovým základem, byť mohou mít z laického pohledu původ v téže skutečnosti, zhodnotila např. nárok na bolestné a za ztížení společenského uplatnění, nárok na zdržení a vydání věci či nárok na vydání věci a na bezdůvodné obohacení (z rozhodnutí Nejvyššího soudu viz např. usnesení ze dne 14. února 2008 sp. zn. 25 Cdo 4936/2007 nebo ze dne 10. června 2016 sp. zn. 26 Cdo

5487/2015 a srov. též Drápal, L., Bureš, J. a kol. Občanský soudní řád II. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 1088 a násl., a tam citovanou judikaturu). Každému z nároků totiž odpovídá jiná skupina skutkových okolností, kterou je třeba v řízení tvrdit a prokázat, každý z nich má samostatný skutkový základ podle toho, jakým způsobem (jak a čím vším) žalovaný zasahuje do výkonu práva žalobce.

20. Výše uvedené platí i ve věci stěžovatelky. V případě nároku na zdržení žalobou určeného jednání bude zpravidla nutné tvrdit, že dochází k jednání porušujícímu právo žalobce a toto jednání trvá či hrozí jeho opakování. V případě nároku na vydání bezdůvodného obohacení bude zato obvykle nutné tvrdit, že došlo k protiprávnímu jednání, které však nemusí trvat, že se na základě tohoto jednání žalovaný obohatil a je třeba určit výši takto získaného majetkového prospěchu. Ve věci stěžovatelky tedy nedošlo k rozdělení procesního režimu na základě totožného skutkového základu. Stěžovatelka naopak uplatnila nároky se samostatným skutkovým základem, jejichž rozdílný procesní režim jen odpovídá jejich povaze.

21. Nepřípadný je i poukaz stěžovatelky na specifickou oblast výkonu kolektivní správy, pro niž by se neměly uplatňovat obecné limity přístupu k dovolacímu soudu. Stejně jako § 40 autorského zákona upravuje katalog právních prostředků ochrany porušení autorského práva, upravuje i např. § 2988 občanského zákoníku katalog právních prostředků ochrany proti nekalé soutěži a stejného katalogu může podle § 423 občanského zákoníku využít i ten, kdo byl dotčen ve svém právu k obchodní firmě. Autorský zákon tak není jediným předpisem, který umožňuje oprávněnému, aby si vybral z většího množství prostředků ochrany jeho práva ty nároky, které považuje za nejvhodnější. Ve všech jmenovaných případech přitom platí, že jednotlivé nároky lze uplatňovat samostatně i v libovolné kumulaci, v závislosti na konkrétních skutkových okolnostech. Mezi nároky není žádná hierarchie, nelze proto dovodit závislost procesního režimu projednání jednoho typu nároku na procesním režimu jiného. Naopak je za platné úpravy dosaženo rovnosti a předvídatelnosti u přístupu k soudu tím, že procesní režim majetkového nároku, včetně omezení přístupu k dovolacímu soudu limitem 50 000 Kč, bude vždy stejný, ať už nárok žalobce uplatní samostatně, nebo společně s dalším nárokem.

22. Jakkoli je lidsky pochopitelné, že ve stěžovatelce mohlo rozdílné posouzení předkládané právní otázky na základě rozlišení přípustnosti dovolání u jednotlivých uplatněných nároků vyvolat pocit nespravedlnosti, Ústavní soud nepřehlédl, že se tak stalo i v důsledku procesní taktiky, kterou zvolila. Stěžovatelka zastoupená advokátkou, u níž se předpokládá znalost procesních předpisů, předně mohla podat ústavní stížnost přímo proti výroku vrchního soudu v části týkající se bezdůvodného obohacení. Ústavní soud, byl-li by upozorněn na paralelně probíhající řízení

u Nejvyššího soudu v jiné části věci, by mohl zohlednit závěry nově vysloveného právního názoru Nejvyššího soudu v dosud neřešené právní otázce za předpokladu, že by měly ústavněprávní přesah, při vlastním hodnocení ústavnosti rozhodnutí vrchního soudu. Není ani vyloučeno, že by shledal jiné vady rozsudku vrchního soudu zasahující do základních práv stěžovatelky. Stěžovatelka měla také druhou možnost, a to napadnout rozsudek vrchního soudu ústavní stížností nyní, spolu s rozsudkem Nejvyššího soudu. Lhůta k napadení rozsudku vrchního soudu by byla zachována pro nejednoznačné poučení o možnosti podat dovolání, které nerozlišovalo mezi procesním režimem jednotlivých částí rozsudku vrchního soudu [srov. náleze ze dne 31. ledna 2012 sp. zn. IV. ÚS 3476/11 (N 25/64 SbNU 269)]. To však stěžovatelka neučinila a žádné nedostatky tohoto rozsudku nenamítala. Ústavní soud tak není příslušný ho jakkoli hodnotit a nemůže, i s ohledem na ochranu práv vedlejšího účastníka řízení jako druhé strany sporu, z vlastní moci „sjednotit“ procesní režim či samotné právní posouzení různých nároků stěžovatelky.

23. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že Nejvyšší soud nepochybil, když část dovolání stěžovatelky napadeným výrokem odmítl. Nejvyšší soud je podle § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř. oprávněn odmítnout pro nepřípustnost část dovolání, které se týká nároku na vydání bezdůvodného obohacení v bagatelní hodnotě, a věcně přezkoumat zdravotací nárok, a to i přesto, že bezdůvodné obohacení mělo vzniknout jednáním, kterého se žalovaný měl zdržet. Každý z nároků má totiž samostatný skutkový základ, byť se mohou navzájem částečně prolínat, a proto může mít samostatný procesní režim. Nejvyšší soud postupoval v souladu s procesním předpisem, jímž je vázán (čl. 95 odst. 1 Ústavy), své rozhodnutí též v dostatečném rozsahu, přehledně a srozumitelně odůvodnil. Napadeným výrokem rozsudku Nejvyššího soudu nedošlo k protiústavnímu zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatelky, tedy ani do jejího práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

24. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud rozhodl o odmítnutí ústavní stížnosti mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení, a to podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu pro její zjevnou neopodstatněnost.



Č. 14

K předběžnému opatření o umístění dítěte do diagnostického ústavu

Ochrana dítěte, která leží primárně na rodičích, je s ohledem na mezinárodněprávní a ústavněprávní rámec (jako pozitivní povinnost vyplývající z práva na rodinný život, chráněného čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) svěřena též státu. V roli prvního ochranného a záchranného činitele zde mají vystupovat orgány sociálně-právní ochrany dítěte, jejichž opatření a postupy v rámci sociálně-právní ochrany dětí mají mít především preventivní účel, s cílem zabránit krizové situaci, která může v rámci péče o nezletilé dítě nastat. Pozitivní závazek státu poskytovat rodičům pečujícím o děti materiální i nemateriální pomoc tak nachází svůj odraz zejména v zákoně č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Stát je nositelem povinnosti aktivně chránit zájem dítěte vyrůstat ve funkční rodině. Zásahu do výkonu rodičovské zodpovědnosti musí proto zásadně předcházet preventivní působení ze strany orgánu sociálně-právní ochrany dětí, které spočívá v projednání existujících problémů s rodiči a jejich dětmi, v důkladném zmapování poměrů dětí, vyžádání zpráv od lékaře, školy, širší rodiny apod. a ve využití mírnějších výchovných opatření nespojených s umístěním dětí mimo rodinu.

Usnesení

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře – ze dne 29. června 2017 sp. zn. I. ÚS 1393/17 ve věci ústavní stížnosti R. P., zastoupené JUDr. Zdeňkou Polákovou, advokátkou, se sídlem Opletalova 608/2, Havířov-Šumbark, proti usnesení Okresního soudu ve Vsetíně č. j. 0 P 145/96-597 ze dne 27. února 2017, usnesení Krajského soudu v Ostravě č. j. 56 Co 111/2017 ze dne 5. dubna 2017 a usnesení Okresního soudu ve Vsetíně č. j. 0 P 145/96-643 ze dne 4. května 2017, kterými bylo rozhodnuto o prodloužení předběžného opatření spočívajícího v umístění stěžovatelčina nezletilého syna do diagnostického ústavu.

Výrok

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností podanou dne 8. 5. 2017 stěžovatelka – dle svých tvrzení ve shodě s manželem, který je ve výkonu trestu – brojí proti v záhlaví uvedeným usnesením Okresního soudu ve Vsetíně (dále též jen „okresní soud“) a Krajského soudu v Ostravě (dále též jen „krajský soud“), kterými bylo rozhodnuto o prodloužení předběžného opatření nařízeného dne 9. 1. 2017, jímž byl nezletilý syn stěžovatelky předán do péče diagnostického ústavu. Tvrdí, že těmito rozhodnutími soudy porušily její práva, jakož i práva jejího nezletilého syna na rodinný život ve smyslu čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

2. K posouzení ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal spis vedený okresním soudem pod sp. zn. 0 P 145/96, z něhož zjistil, že rodina stěžovatelky je v evidenci orgánu sociálně-právní ochrany ve Vsetíně od narození prvního dítěte, že dva starší synové stěžovatelky byli v minulosti umístěni do ústavní výchovy a jeden z nich posléze do ochranné výchovy a že její syn narozený v roce X. byl na základě předběžného opatření svěřen na několik měsíců do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Ze spisu dále vyplývají následující skutečnosti vztahující se k projednávané ústavní stížnosti.

3. Dne 9. 1. 2017 podal Městský úřad Vsetín, odbor sociálních věcí, oddělení sociálně-právní ochrany dětí, (dále jen „OSPOD“) k okresnímu soudu návrh na nařízení předběžného opatření dle ustanovení § 452 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, (dále též jen „z. ř. s.“), kterým by byl nezletilý syn stěžovatelky předán do péče Dětského diagnostického ústavu v Olomouci. OSPOD měl za to, že stěžovatelka selhává ve svých rodičovských kompetencích a nezvládá výchovu nezletilého, který nemá z její strany nastaveny žádné hranice a nerespektuje ji. Nezletilý měl dále negativně zasahovat do výuky ve škole, negativně působit na spolužáky a pedagogy, kteří měli z jeho chování strach, přičemž matka se školou nespolupracovala. Podle OSPOD byl pobyt v ústavu v zájmu nezletilého, jehož normální vývoj byl vážně narušen, proto bylo nezbytné zprostředkovat mu odbornou pomoc za účelem komplexní diagnostiky, k definování specifických výchovných a vzdělávacích potřeb a k nastavení další podoby výchovných a vzdělávacích opatření.

4. K návrhu byla přiložena zpráva OSPOD, z níž vyplývalo, že nezletilý má osm sourozenců, matka je na rodičovské dovolené a otec ve výkonu trestu, jedná se o sociálně slabou rodinu s výskytem nejrůznějších sociálně patologických jevů. Nezletilý navštěvuje Základní školu L., která OSPOD

v listopadu 2016 informovala o jeho zhoršeném chování a nedostatečné spolupráci se stěžovatelkou. Dále bylo OSPOD v průběhu listopadu doručeno několik úředních záznamů Městské policie Vsetín, ve kterých figuroval nezletilý; Policie České republiky mimo jiné zahájila úkony trestního řízení, neboť nezletilý se měl na spolužákovi dopustit činu jinak trestného loupeže, osoba nezletilého figurovala také v trestním řízení na neznámého pachatele. Při pohovoru s OSPOD dne 21. 11. 2016 stěžovatelka dle zprávy uznala, že se chování nezletilého pod vlivem kamarádů zhoršilo, a byla upozorněna na nutnost spolupráce se školou i na povinnosti plynoucí z rodičovské odpovědnosti. Bylo také dohodnuto, že se stěžovatelka a nezletilý bezplatně zúčastní čtyř konzultací u etopedky; nezletilý se posléze zúčastnil pouze dvou konzultací, jedna proběhla v přítomnosti stěžovatelky. Dne 30. 11. 2016 proběhl výchovný pohovor mezi kurátorem pro mládež a nezletilým, při kterém byl tento upozorněn na možné důsledky svého protiprávního jednání. Později se však měl dopustit dalších dvou incidentů ve škole. Dne 8. 12. 2016 se proto ve škole uskutečnila případová konference, na které bylo konstatováno, že v důsledku opakovaných konfliktů mezi nezletilým a žáky školy nelze ani jedné straně zajistit bezpečí a že není možné, aby se nezletilý do kolektivu třídy vrátil. Podle školy byla situace ještě koncem listopadu řešitelná, ale i v důsledku nespolupráce stěžovatelky došlo k vyhocení stavu, nezletilému by proto měla být poskytnuta odborná poradenská pomoc. Výchovné problémy nezletilého ve škole pak pokračovaly i v prosinci, načež stěžovatelka měla sdělit, že chce nezletilému zajistit jinou školu ve V. OSPOD poté stěžovatelku informoval, že je nutné nezletilému zprostředkovat odbornou pomoc, a nabídl jí využít služeb Střediska výchovné péče ve Valašském Meziříčí či Dětského diagnostického ústavu v Olomouci. Stěžovatelka nejdříve požádala o ambulantní využití těchto služeb, posléze však souhlasila s dobrovolným pobytem nezletilého ve Středisku výchovné péče ve Valašském Meziříčí a požádala OSPOD o pomoc při umístění nezletilého. Dne 14. 12. 2016 nastoupil nezletilý na osmítýdenní pobyt do Střediska výchovné péče Valašské Meziříčí, kde mělo na přání stěžovatelky dojít k základní diagnostice. Při rozhovoru s OSPOD byli nezletilý i stěžovatelka upozorněni, že pokud by nezletilý vykazoval v době vánočních prázdnin, kdy byl jeho pobyt ve středisku přerušen, znaky problémového jednání či se do střediska nevrátil, podá OSPOD návrh na vydání předběžného opatření a umístění do dětského diagnostického ústavu. Dne 3. 1. 2017 přivezla stěžovatelka nezletilého zpět do střediska, odkud však tento následujícího dne utekl, a středisko jeho pobyt ukončilo. Od té doby byla stěžovatelka několikrát na OSPOD, podle jehož názoru je k chování nezletilého nekritická, ve svých rodičovských kompetencích selhává a její postoj je v přímém a hrubém rozporu s jeho zájmy. Na závěr zprávy vyjádřil OSPOD názor, že nezletilý v podstatě o dalších

krocích rozhodl svým útekem sám, jeho situace už byla řešena využitím „měkkých“ opatření (výchovné pohovory, ambulantní spolupráce s etopedem, dobrovolný pobyt ve středisku výchovné péče), která se ukázala neúčinnými k dosažení pozitivních změn, a nezbytným opatřením v zájmu nezletilého je tedy realizace jeho pobytu v dětském diagnostickém ústavu. V rodinném prostředí a okruhu nejbližších nebyla nalezena žádná vhodná osoba, která by zaručila řádnou péči, a je nezbytné, aby mu byla zprostředkována odborná pomoc za účelem komplexní diagnostiky, definování specifických výchovných a vzdělávacích potřeb a nastavení dalších opatření.

5. V řízení o vydání předběžného opatření vedeném pod sp. zn. 0 Nc 2601/2017 ustanovil okresní soud opatrovníkem nezletilého Městský úřad Vsetín. Téhož dne, tj. 9. 1. 2017, vydal předběžné opatření, kterým se nezletilý předává do péče Dětského diagnostického ústavu v Olomouci. Dle názoru soudu OSPOD jako navrhovatel osvědčil, že normální vývoj nezletilého je vážně narušen, jeho chování se vymyká běžným normám a stěžovatelka péči o něj nezvládá. Nezletilý představuje pro své okolí hrozbu, jeho setrvání v prostředí rodiny a školy není v tuto chvíli možné a je potřeba, aby byl odborně diagnostikován a byla nastavena výchovná a vzdělávací opatření. Jelikož odvolání stěžovatelky, ve kterém namítala kolizi zájmů ustanoveného opatrovníka a nedostatek důvodů pro umístění jejího syna do diagnostického ústavu, nemělo odkladný účinek, nastoupil nezletilý na diagnostický pobyt dne 10. 1. 2017. K odvolání stěžovatelky Krajský soud v Ostravě změnil dne 9. 2. 2017 uvedené usnesení tak, že opatrovníkem nezletilého pro řízení o předběžném opatření jmenoval město Valašské Meziříčí, neboť Městský úřad Vsetín je orgánem sociálně-právní ochrany dětí, který návrh na předběžné opatření podal. Ve zbytku bylo usnesení okresního soudu potvrzeno.

6. Usnesením č. j. 0 P 145/96-538 ze dne 20. 1. 2017 zahájil okresní soud podle § 13 z. ř. s. řízení o ústavní výchově, přičemž opatrovníkem nezletilého syna stěžovatelky ustanovil město Vsetín. Do řízení později vstoupil i okresní státní zástupce. K odvolání stěžovatelky bylo toto usnesení krajským soudem změněno tak, že opatrovníkem nezletilého se pro řízení o ústavní výchově jmenuje město Valašské Meziříčí.

7. Usnesením ze dne 2. 2. 2017 prodloužil okresní soud předběžné opatření nařízené dne 9. 1. 2017 o jeden měsíc, tj. do 9. 3. 2017, neboť od jeho uložení nedošlo k žádným novým skutečnostem. K odvolání stěžovatelky bylo toto usnesení dne 1. 3. 2017 potvrzeno krajským soudem.

8. Napadeným usnesením č. j. 0 P 145/96-597 ze dne 27. 2. 2017 prodloužil okresní soud předmětné předběžné opatření o jeden měsíc, tj. do 9. 4. 2017, neboť řízení o ústavní výchově dosud neskončilo a podmínky pro uložení tohoto opatření dle jeho názoru nadále trvaly. K odvolání stěžovatelky krajský soud toto usnesení potvrdil napadeným usnesením č. j. 56 Co

111/2017-616 ze dne 5. 4. 2017. Uvedl, že celková doba trvání předběžného opatření nepřesáhla dobu šesti měsíců a že stěžovatelka ve svém odvolání netvrdila, že by pominuly důvody, pro které bylo předběžné opatření nařízeno, tedy v podstatě důvody, které ve svém návrhu na nařízení předběžného opatření uvedl navrhovatel Městský úřad ve Vsetíně. Stěžovatelka netvrdí, že by došlo k nějaké změně od vydání usnesení ze dne 9. 1. 2017, a z obsahu spisu nevyplývá, že by u nezletilého byla ukončena komplexní diagnostika.

9. Usnesením okresního soudu ze dne 4. 4. 2017 bylo předběžné opatření dle § 460 odst. 1 z. ř. s. prodlouženo o jeden měsíc, tj. do 9. 5. 2017. Proti tomuto usnesení nepodala stěžovatelka odvolání, neboť vzhledem k jednání nařízenému na den 3. 5. 2017 podle svých tvrzení očekávala, že předběžné opatření nebude prodloužováno.

10. Dle zprávy diagnostického ústavu ze dne 20. 4. 2017 se nezletilý snažil budít dobrý dojem, pokud byl v přímém kontaktu s pedagogickými pracovníky, mimo jejich dohled se však choval k ostatním dětem hrubě a agresivně, zejména fyzicky napadl jiného chlapce, což vyústilo v podání trestního oznámení. Po tomto incidentu se jeho kázeň zlepšila a dokázal se více přizpůsobit i ve škole, v individuálním kontaktu se snažil spolupracovat, ale neuvědomoval si závažnost svých přestupků. Během pobytu udržoval pravidelný kontakt s rodinou, kam odjíždí na víkendové pobyty.

11. V mezidobí se ve dnech 6. 2. 2017 a 25. 4. 2017 uskutečnily dvě případové konference, na kterých stěžovatelka akceptovala, že v případě návratu nezletilého do rodinného prostředí bude třeba změnit základní školu a intenzivně spolupracovat s odborníky na psychiku.

12. Dne 3. 5. 2017 se před okresním soudem uskutečnilo jednání v řízení sp. zn. 0 P 145/96 o nařízení ústavní výchovy, na kterém stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s ústavní výchovou nezletilého. Opatrovník naopak navrhl nařízení ústavní výchovy kvůli potřebě dohledu a nastavení hranic; z jeho zprávy soudu, která shrnuje obsah rozhovorů nezletilého s etopedem a psychologkou diagnostického ústavu, vyplývají výkyvy v chování nezletilého: v režimovém zařízení je schopen pravidla dodržovat, problém však nastává, pokud není pod dohledem a nemá nastavená pravidla. Soud na jednání přistoupil k výsledku nezletilého a stěžovatelky; ta mimo jiné prohlásila, že telefonicky kontaktovala Základní školu v L., kam by nezletilý mohl chodit, a že s hledáním školy jí nepomáhá OSPOD, ale diakonie. Jednání pokračovalo dne 7. 6. 2017 výsledkem několika svědkyň z řad školských pracovníků a OSPOD Vsetín.

13. Usnesením ze dne 4. 5. 2017 prodloužil okresní soud předběžné opatření o jeden měsíc, tj. do 9. 6. 2017. Uvedl, že nezletilý má i v ústavu problémy s chováním, které bagatelizuje, což nadále svědčí o jeho vážně narušené výchově. Dále není reálně možné, aby se vzhledem ke zcela

narušeným vztahům vrátil do původní základní školy, a jiná škola pro něj není dosud zajištěna; pobyt v ústavu je tedy nezbytný. Stěžovatelka podala proti tomuto usnesení odvolání, ve kterém odkázala mimo jiné na náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2903/14 ze dne 12. 5. 2015 (N 94/77 SbNU 377) a ke kterému dne 24. 5. 2017 připojila rozhodnutí Základní školy L. o povolení přestupu nezletilému ke dni 22. 5. 2017. Ještě před rozhodnutím o tomto odvolání napadla usnesení ze dne 4. 5. 2017 touto ústavní stížností.

14. Usnesením ze dne 29. 5. 2017 změnil krajský soud usnesení okresního soudu ze dne 4. 5. 2017 tak, že předběžné opatření ze dne 9. 1. 2017 se neprodlužuje. Dospěl přitom k závěru, že důvody pro nařízení předběžného opatření odpadly, neboť komplexní diagnostika nezletilého – která si zpravidla vyžaduje dvou až tříměsíční pobyt – již mohla být ode dne 10. 1. 2017 ukončena, ve věci proběhlo dne 3. 5. 2017 jednání a stěžovatelka do spisu založila rozhodnutí o povolení přestupu na jinou základní školu. Odvolací soud si byl vědom toho, že nezletilý je dítětem, jehož výchova v rodině, ve které absentuje kladný mužský vzor a pevné vedení, a výchovné působení a vzdělávání ve škole nebudou jednoduché. Domníval se však, že stěžovatelce a především nezletilému je třeba – v kontextu probíhajícího řízení o ústavní výchově – dát prostor prokázat, že nelehkou situaci zvládnou. Další prodlužování předběžného opatření je zbytečné a vzhledem k aktuálnímu vývoji a novým okolnostem případu již není opodstatněné a přiměřené.

15. Ve spisu je založena též závěrečná komplexní diagnostická zpráva o nezletilém, vypracovaná diagnostickým ústavem dne 29. 5. 2017. Dle jejích závěrů je prognóza nejistá, nezletilý v současné době potřebuje důsledné výchovné vedení v režimovém zařízení, dohled a kontrolu, což jej drží v přijatelných mezích. Je patrné, že mu pobyt v režimovém zařízení prospívá a vede k lepšímu fungování. Nezletilý nemá zvnitřněné morální zásady, a proto pokud není pod dostatečným dohledem a kontrolou, má tendenci je porušovat. Návratem do rodinného prostředí se dá očekávat opětovné selhání, jelikož by ztratil výše zmíněné prostředky, bez kterých zatím není schopen fungovat. Zpráva obsahuje také doporučení vztahující se k programu rozvoje osobnosti. K této zprávě vnesla stěžovatelka ve svém vyjádření pochybnosti, neboť podle ní zpráva není objektivní, spíše než z vlastního šetření vychází z rámce nastíněného v podkladech OSPOD a zaměřuje se na negativa.

16. Dne 7. 6. 2017 podal okresní státní zástupce návrh na uložení ochranného opatření podle § 90 odst. 1 a § 93 odst. 1 písm. f) zákona č. 218/2003 Sb., odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), neboť nezletilý se měl ve dnech 10. a 11. 11. 2016 dopustit dvou činů jinak trestných loupeže, přičemž tato trestní věc byla usnesením

ze dne 20. 4. 2017 odložena, neboť trestní stíhání je kvůli nedostatku věku nezletilého nepřipustné.

17. Pobyt nezletilého v diagnostickém ústavu byl ukončen dne 9. 6. 2017. Ode dne 12. 6. 2017 navštěvuje nezletilý Základní školu v L.

18. Ze spisu konečně vyplývá, že rodina od roku 2011 využívá sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi poskytované Diakonií českobratrské církve evangelické ve Vsetíně. Podle zpráv sociální pracovnice stěžovatelka sama pečuje o všechny děti a snaží se přiměřeným způsobem zajišťovat jejich základní potřeby. Nezletilý syn, o kterého se v této ústavní stížnosti jedná, jí pomáhá s péčí o mladší sourozence; stěžovatelka se snažila podle svých možností jeho výchovné problémy řešit a plnit doporučení OSPOD.

II. Argumentace stěžovatelky, účastníků a vedlejších účastníků řízení

19. Stěžovatelka namítá, že pro umístění jejího nezletilého syna do diagnostického ústavu předběžným opatřením dle § 452 z. ř. s. nebyly důvody. Tvrdí, že u nezletilého se objevují výchovné problémy běžné v období dospívání, že ve V. panuje nevraživost vůči Romům, kteří jsou automaticky považováni za původce problémů. V této věci je pak patrná součinnost školy, OSPOD a orgánů činných v trestním řízení za účelem odebrání nezletilého z rodiny, přičemž soud si závěr o závažných problémech v chování nezletilého učinil bez řádného prošetření. Stěžovatelka se též pozastavuje nad tím, že byl nezletilý umístěn do ústavu mimo jiné proto, že škola nemohla zaručit, že mu děti neublíží, a že ani OSPOD, ani ústav jí nepomáhaly v zajištění pravidelných a častých kontaktů s ním. S odkazem na náleznost sp. zn. I. ÚS 2903/14 tvrdí, že pokud se řádně stará o své děti, úřady jí mají být nápomocny a nevyvíjet snahu dostat nezletilého do ústavu. V dané věci však OSPOD neplní své zákonné povinnosti stanovené § 12 odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, a snaží se nezletilého umístit do ústavu, aniž by bylo zvoleno jiné výchovné opatření. Tím OSPOD zasahuje do jejich silných citových vazeb, celou rodinu značně traumatizuje a jeho kroky situaci spíše komplikují a zhoršují.

20. S odvoláním na soudní jednání ze dne 3. 5. 2017 stěžovatelka dále tvrdí, že navrhuje-li opatrovník město Valašské Meziříčí ústavní výchovu, jedná dle stanoviska navrhovatele, tj. OSPOD Vsetín, a lze pochybovat o tom, že jedná v zájmu nezletilého.

21. Ve svém vyjádření k ústavní stížnosti krajský soud uvedl, že správnost a odůvodněnost rozhodnutí okresního soudu ze dne 27. 2. 2017 posuzoval jak z pohledu okolností námitek stěžovatelky, tak s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu vyplývajícím ze spisu. Stěžovatelka přitom ve svém odvolání brojila zejména proti samotnému umístění nezletilého do péče ústavu a proti zahájení řízení o ústavní výchově, což odvolací soud nemohl v rámci přezkumu rozhodnutí vydaného dle § 460 odst. 1

z. ř. s. posuzovat; nemohl ani hodnotit pravdivost tvrzení a důkazů předložených navrhovatelem a stěžovatelkou, kterážto činnost přísluší nalézacímu soudu. Z obsahu spisu ani z odvolání stěžovatelky přitom nevyplývalo nic, co by zpochybňovalo opodstatněnost a přiměřenost nařízení předběžného opatření a jeho prodloužení do 9. 4. 2017, přičemž podle poznatků odvolacího soudu je ke zpracování komplexní diagnostiky nutná doba 2 až 3 měsíců.

22. Město Valašské Meziříčí jako opatrovník nezletilého syna stěžovatelky v řízení o předběžném opatření (a o ústavní výchově) ve svém vyjádření sdělilo, že mu byla Městským úřadem Vsetín postoupena spisová dokumentace a jeho zástupce se zúčastnil případové konference dne 25. 4. 2017, jakož i soudního jednání dne 3. 5. 2017, na kterém se přiklonil k ústavní výchově.

23. Městský úřad Vsetín ve svém vyjádření trvá na tom, že návrh na nařízení předběžného opatření byl podán důvodně a že mu předcházelo několik opatření sociálně-právní ochrany ve smyslu § 10 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, konkrétně: působení na stěžovatelku, aby plnila povinnosti vyplývající z rodičovské odpovědnosti, projednání odstranění nedostatků ve výchově nezletilého se stěžovatelkou a projednání nedostatků v chování s nezletilým, konání případové konference dne 8. 12. 2016, doporučení stěžovatelce využít odbornou poradenskou pomoc a zprostředkování a zajištění této pomoci (etoped, Středisko výchovné péče Valašské Meziříčí), aktualizace individuálního plánu ochrany nezletilého. Před podáním návrhu na předběžné opatření hodnotil především to, jak stěžovatelka vykonává své povinnosti související se vzděláváním nezletilého, její výchovný přístup a dohled nad chováním a jednáním nezletilého mimo domov. Po umístění nezletilého do ústavu dbal na podporu a udržování jeho pravidelného kontaktu s rodinou a dával souhlas k jeho pobytu v bydlíšti stěžovatelky, přičemž tato se nikdy nezmiňovala o finančních nákladech na jízdné a nepožádala např. o dávky mimořádné okamžité pomoci. Stěžovatelka se také nezúčastnila případové konference dne 6. 2. 2017, což později omluvila záměnou data; protokol z konference jí byl osobně předán a bylo dohodováno, že spolu se sociální pracovníci diakonie zkontaktuje základní školy ve V. za účelem přijetí nezletilého ke vzdělávání. Na další případové konferenci dne 25. 4. 2017 bylo zjištěno, že ve V. se stěžovatelce žádnou školu najít nepodařilo.

24. Ve své replice k uvedeným vyjádřením stěžovatelka prostřednictvím své právní zástupkyně uvedla, že při rozhodování o prodloužení předběžného opatření postupoval odvolací soud formálně (a to přesto, že doba 3 měsíců nutná ke komplexní diagnostice již v té době uplynula). Zpochybnila též opatření zmiňovaná Městským úřadem Vsetín, která dle ní nebyla dostatečně specifikována, jakož i objektivní charakter zpráv a zápisů

sepsaných OSPOD, které jsou ovlivněny protiromskou atmosférou ve V. Uvedla, že tvrzené incidenty nezletilého ve škole nebyly řádně prošetřeny, že nesouhlasila s odebráním nezletilého z její péče a dobrovolný pobyt nezletilého ve Středisku výchovné péče akceptovala pouze pod nátlakem OSPOD. Tento pobyt nezletilý velmi špatně snášel, což bylo též důvodem k jeho útěku. OSPOD dále pomíjí, že pokud by uvedla, že nemá dostatek finančních prostředků, víkendový pobyt doma by nebyl nezletilému povolen. Dle stěžovatelky pak není zřejmé, proč nebyl OSPOD při zajištění nové školy pro nezletilého aktivní a proč tuto věc ponechal na ní. Namísto empatické pomoci rodině tak OSPOD prosazuje řešení, které je nejméně vhodné pro všechny a nejdražší pro stát, ačkoliv posílání dětí do ústavů velmi často nic pozitivního nepřinese. To potvrzuje i případ jejich dvou starších synů, kteří z ústavní výchovy nastoupili do výkonu trestu odnětí svobody.

25. Právní zástupkyně stěžovatelky požádala rovněž o náhradu nákladů řízení před Ústavním soudem.

26. Dne 14. 6. 2017 se k ústavní stížnosti vyjádřil okresní soud, který odkázal na napadené rozhodnutí, které považuje za správné i s ohledem na skutečnost, že v době jeho vydání bylo nutné zabezpečit řádnou školní docházku nezletilého, která nebyla v původní škole realizovatelná. Ohradil se též proti tvrzení, že všeobecně známá nevraživost obyvatel V. vůči Romům má vliv na rozhodování ve věcech týkajících se osob romského etnika. Vzhledem k obsahu tohoto vyjádření nepovažoval Ústavní soud za nutné zasílat je stěžovatelce k replice.

III. Hodnocení Ústavního soudu

27. Ústavní soud nejprve konstatuje, že stěžovatelka ve svém vyjádření ze dne 16. 6. 2017 svou ústavní stížnost doplnila v tom smyslu, že Krajský soud v Ostravě rozhodl o jejím odvolání proti usnesení Okresního soudu ve Vsetíně ze dne 4. 5. 2017 a že na své ústavní stížnosti trvá, přestože odvolací soud předběžně opatření neprodloužil. Vzhledem k tomu, že rozhodnutím krajského soudu ze dne 29. 5. 2017 bylo stěžovatelčinu odvolání vyhověno, avšak jím napadené usnesení ze dne 4. 5. 2017 bylo předběžně vykonatelné a na jeho základě zůstal stěžovatelčin syn v ústavu do dne 9. 6. 2017, není dle Ústavního soudu namístě odmítnout posuzovanou ústavní stížnost v části směřující proti usnesení Okresního soudu ve Vsetíně ze dne 4. 5. 2017 pro nepřijatelnost.

28. Ústavní soud dále konstatuje, že ústavní stížnost směřující proti usnesením obecných soudů, kterými bylo rozhodnuto o prodloužení trvání uloženého předběžného opatření, je přípustná a splňuje i všechny další zákonné náležitosti. Napadená usnesení sice namítaný zásah do práv stěžovatelky prvotně nekonstituovala, jelikož předběžné opatření v podobě odnětí nezletilého z péče stěžovatelky a jeho umístění do diagnostického

ústavu jimi nebylo přímo nařízeno, ovšem na jejich základě došlo k pokračujícímu trvání tohoto zásahu. Proto je namístě zkoumat, zda napadená rozhodnutí respektovala podmínky legality, legitimacy i nezbytnosti zásahu v demokratické společnosti, jak vyplývají z čl. 8 Úmluvy.

29. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně dovodil, že rozhodování o návrhu na vydání (nařízení) předběžného opatření, a tedy hodnocení toho, zda jsou v daném případě splněny podmínky pro jeho vydání či změnu, je především věcí obecných soudů. Ústavní soud si je samozřejmě vědom skutečnosti, že rozhodnutí o předběžných opatřeních jsou obecně způsobilá zasáhnout do základních práv a svobod jednotlivců. Práva a povinnosti jsou však jimi upravena pouze dočasně (zatímně), přičemž jejich úprava může být navíc v průběhu řízení před obecnými soudy k návrhu dotčených účastníků zrušena či upravena. Nadto zatímní povaha rozhodnutí o předběžných opatřeních nijak nevylučuje možnost, že v konečném meritorním rozhodnutí soudu může dojít k významné změně dosavadní úpravy těchto práv a povinností. Podstatou přezkumu Ústavního soudu tak může být jen posouzení ústavnosti takového rozhodnutí, nikoli posouzení podmínek pro nařízení předběžného opatření. Rozhodnutí o předběžném opatření tedy lze podrobit přezkumu jen v rámci tzv. omezeného testu ústavnosti (neboť podstatná část záruk spravedlivého procesu se vztahuje na řízení ve svém celku), a to z pohledu toho, zda má zákonný podklad (čl. 2 odst. 2 Listiny), zda je vydáno příslušným orgánem (čl. 38 odst. 1 Listiny) a zda není projevem svévole (čl. 1 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny) [srov. např. nálezy sp. zn. II. ÚS 221/98 ze dne 10. 11. 1999 (N 158/16 SbNU 171) a sp. zn. II. ÚS 1847/16 ze dne 1. 9. 2016 (N 161/82 SbNU 527), bod 12; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

30. Pokud jde o rozhodnutí obecných soudů o předběžných opatřeních, na jejichž základě dochází k zatímní úpravě výchovných poměrů nezletilých dětí (srov. např. usnesení sp. zn. II. ÚS 1710/16 ze dne 9. 8. 2016 či usnesení sp. zn. II. ÚS 2872/16 ze dne 6. 9. 2016), jako tomu je i v nyní projednávaném případě, jejich ústavní konformitu je nadto nezbytné hodnotit i prizmatem ústavněprávních kritérií, která Ústavní soud vymezil ve své judikatuře v rámci přezkumu rozhodnutí obecných soudů týkajících se této problematiky [srov. např. nálezy sp. zn. III. ÚS 1206/09 ze dne 23. 2. 2010 (N 32/56 SbNU 363); nálezy sp. zn. I. ÚS 266/10 ze dne 18. 8. 2010 (N 165/58 SbNU 421) či nálezy sp. zn. I. ÚS 2903/14 ze dne 12. 5. 2015 (N 94/77 SbNU 377)]. V rámci tohoto přezkumu Ústavní soud vždy posuzuje, zda řízení před soudy bylo konáno a přijatá opatření byla činěna v nejlépeším zájmu nezletilého dítěte (ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte). To platí obzvláště tehdy, je-li důsledkem přijatého opatření významné narušení rodinných vazeb nezletilého a zásadní změna jeho výchovného prostředí v důsledku odnětí nezletilého z rodiny, jako tomu je právě u nařízení ústavní

výchovy. Nařízení ústavní výchovy proto nepochybně představuje velmi závažný zásah do práva na rodinný život zaručeného v čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 Úmluvy, jehož základním prvkem je soužití rodičů a dětí – právě v jeho rámci se má uskutečňovat péče o děti a jejich výchova ze strany rodičů, na což mají jak děti, tak i rodiče právo podle čl. 32 odst. 4 Listiny [srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 838/07 ze dne 10. 10. 2007 (N 157/47 SbNU 53) či nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3363/10 ze dne 13. 7. 2011 (N 131/62 SbNU 59)].

31. Základním cílem čl. 10 odst. 2 Listiny, resp. čl. 8 Úmluvy, je především ochrana jednotlivce před svévolnými zásahy orgánů veřejné moci (právo na ochranu před neoprávněnými zásahy do rodinného života), nicméně tato ochrana se nevyčerpává pouze plněním povinnosti veřejné moci zdržet se takových zásahů, ale tento spíše negativní závazek je doplněn i o pozitivní závazky, jež jsou pevně spjaty s účinným respektováním soukromého či rodinného života. Ochrana dítěte, která leží primárně na rodičích, je proto s ohledem na mezinárodněprávní a ústavněprávní rámec svěřena též státu. V roli prvního ochranného a záchranného činitele zde mají vystupovat orgány sociálně-právní ochrany dítěte, jejichž opatření a postupy v rámci sociálně právní ochrany dětí mají mít především preventivní účel, s cílem zabránit krizové situaci, která může v rámci péče o nezletilé dítě nastat. Pozitivní závazek státu poskytovat rodičům pečujícím o děti materiální i nemateriální pomoc tak nachází svůj odraz zejména v zákoně č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.

32. Jak vyplývá z obecných principů shrnutých např. ve výše citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 2903/14, odnětí dítěte z péče rodičů musí být považováno jednak za krajní řešení, k němuž by mělo být přistoupeno až po náležitém zvážení, že jiná – mírnější – alternativní opatření na podporu rodiny by nebyla dostatečná, jednak za dočasné opatření, které má být ukončeno, jakmile to okolnosti dovolí. K tomu ostatně směřuje i zákonná úprava zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, účinného od 1. 1. 2014. Ta stanoví, že předběžné opatření upravující poměry dítěte může být prodlouženo, a to opakovaně o jeden měsíc, avšak celková doba jeho trvání nemá přesáhnout šest měsíců; po uplynutí této doby lze trvání předběžného opatření výjimečně prodloužit jen tehdy, nebylo-li z vážných důvodů a objektivních příčin možné v této době skončit důkazní řízení ve věci samé (§ 460 odst. 1 z. ř. s.). Z požadavku dočasnosti zásahu dále vyplývá i nutnost průběžného přezkoumávání jeho opodstatněnosti a přiměřenosti – tedy toho, zda je předběžné opatření obecně stále namístě a zda je namístě v té podobě, v jaké bylo dříve nařízeno.

33. Lze tak shrnout, že obecné soudy se nemohou spokojit s nařízením předběžného opatření coby děledobým řešením. Naopak po nařízení předběžného opatření a zahájení řízení ve věci musí obecné soudy

postupovat tak, aby řízení mohlo být co nejdříve, zpravidla v řádu měsíců, ukončeno meritorním rozhodnutím. Přitom i v průběhu řízení je nutné neustále zkoumat, zda jsou stále dány důvody k předběžné úpravě poměrů dítěte, a to v nezměněné podobě, přičemž toto zkoumání je třeba náležitě reflektovat i v odůvodnění rozhodnutí o dalším trvání předběžného opatření. Opodstatněnost a přiměřenost trvání předběžného opatření by obecné soudy rozhodující v nesporném řízení měly zkoumat případně i bez odpovídajících námitek dotčených účastníků, s ohledem na všechny jim dostupné a známé informace. Prostřednictvím náležitého odůvodnění svých rozhodnutí mohou obecné soudy realizovat svůj pozitivní závazek usilovat o opětovně sloučené rozdělené rodiny (viz výše citovaný nálezn. sp. zn. I. ÚS 2903/14, bod 48).

34. V rámci testu ústavnosti napadených usnesení nemá Ústavní soud v projednávané věci důvod zpochybnit zákonnost a legitimitu zásahu do práv stěžovatelky na rodinný život, neboť je zřejmé, že prodloužení trvání předběžného opatření mělo zákonný podklad. Ze shrnutí skutkového stavu vyplývá, že v průběhu prvního měsíce od vykonatelnosti předběžného opatření ze dne 9. 1. 2017 bylo zahájeno řízení o ústavní výchově podle § 13 z. ř. s. (viz bod 6), které dosud neskončilo. V případě napadených usnesení šlo o opakované prodloužení předběžného opatření, jehož celková doba trvání nepřesáhla 6 měsíců (viz ustanovení § 460 odst. 1 z. ř. s.). Předmětná rozhodnutí byla vydána k tomu oprávněnými orgány, tj. obecnými soudy nezletilého, které tím sledovaly legitimní cíl spočívající v ochraně práv i zájmů nezletilého.

35. S ohledem na argumenty stěžovatelky je zřejmé, že základní otázkou spočívá v tom, zda zvolený postup soudů, který vyústil v rozhodnutí o prodloužení předběžného opatření, respektoval podmínky nezbytnosti zásahu do práva stěžovatelky i nezletilého na rodinný život, zda napadená rozhodnutí nebyla projevem svévole a sledovala nejlepší zájem dítěte.

36. Jak již bylo výše uvedeno, posouzení podmínek pro vydání předběžného opatření – ať dle ustanovení § 452 z. ř. s., či dle § 460 z. ř. s. – je věcí obecného soudu. V projednávané věci tak obecné soudy učinily ústavně konformním způsobem, napadená rozhodnutí nevybočují z mezí zákona a důvody vedoucí k prodloužení předběžného opatření – vážné narušení normálního vývoje nezletilého ve smyslu § 452 odst. 1 z. ř. s. a nutnost komplexní odborné diagnostiky – jsou z ústavního hlediska akceptovatelné, nakořik nejsou v příkrém nesouladu se skutečnostmi známými v době rozhodování. I když je zřejmé, že k podrobnějšímu odůvodnění nezbytnosti prodloužení předběžného opatření, jakož i přiměřenosti jeho trvání se uchýlil zejména odvolací soud, nelze mít za to, že by výsledek řízení jako celek trpěl nedostatkem odůvodnění. Již ze samotné povahy řízení vyplývá, že vzhledem ke striktním lhůtám nemohou obecné soudy provádět

dokazování; soudy nicméně vycházely z tvrzení účastníků a obsahu spisu. Z něj je zřejmé, že ke dni 5. 4. 2017, resp. 4. 5. 2017 nebyla pro nezletilého zajištěna základní škola, ve které by mohl pokračovat ve školní docházce, a diagnostickým ústavem nebyla ukončena jeho komplexní diagnostika, která měla vyústit v definování specifických výchovných a vzdělávacích potřeb a v nastavení další podoby výchovných a vzdělávacích opatření, jimiž by byl zajištěn řádný vývoj nezletilého.

37. Ústavní soud má tedy za to, že obecné soudy adekvátně uzavřely, že v řízení byly osvědčeny okolnosti svědčící o potřebě prodloužení zatímní úpravy poměrů nezletilého, a učinily tak procesně korektně a ve vztahu k daným okolnostem i v přiměřené lhůtě. Jak již bylo výše naznačeno, v ústavněprávní rovině je relevantní jen přítomnost zjevného rozhodovacího excesu, resp. „svévole“ soudu, projevující se kupř. v nepřiměřenosti předběžného opatření, délece jeho trvání nad nezbytně nutnou dobu či absenci zdůvodnění nezbytnosti jeho prodloužení (srov. ve stížnosti dovolávaný a výše citovaný nálezn. sp. zn. I. ÚS 2903/14), což však v posuzované věci konstatovat nelze.

38. V projednávané věci také nelze opomenout, že usnesením krajského soudu ze dne 29. 5. 2017 bylo rozhodnuto tak, že předběžné opatření ze dne 9. 1. 2017 se neprodlužuje, v důsledku čehož nezletilý po pěti měsících ústav opustil (viz body 14 a 17), a předmětný zásah již tedy netrval.

39. Nadto nelze odhlédnout od skutečnosti, že většina „meritorních“ námitek stěžovatelky cílí na závěry obecných soudů o splnění podmínek pro samotné nařízení předběžného opatření, přičemž pomíjí jednak to, že v této otázce jde o interpretaci tzv. podústavního práva obecnými soudy, do níž přísluší Ústavnímu soudu ingerovat pouze v těch případech, ve kterých výkladem nebo aplikací tohoto práva dochází k zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod, jednak to, že předmětem této ústavní stížnosti není usnesení, kterým bylo umístění nezletilého do ústavu dne 9. 1. 2017 nařízeno. Ze spisu dále vyplývá, že před okresním soudem v současnosti probíhá řízení o ústavní výchově, v němž má stěžovatelka prostor pro uplatnění svých námitek i důkazních návrhů; ze spisu vyplývá, že tak i činí.

40. Ústavní soud považuje nicméně za nutné jako obiter dictum připomenout, že stát je nositelem povinnosti aktivně chránit zájem dítěte vyrůstat ve funkční rodině. Zásahu do výkonu rodičovské zodpovědnosti musí proto zásadně předcházet preventivní působení ze strany OSPOD, které spočívá v projednání existujících problémů s rodiči a jejich dětmi, v důkladném zmapování poměrů dětí, vyžádání zpráv od lékaře, školy, širší rodiny apod. a ve využití mírnějších výchovných opatření nespojených s umístěním dětí mimo rodinu (srov. např. usnesení sp. zn. II. ÚS 959/15 ze dne 25. 10. 2016, bod 8). Z dikce z. ř. s. (i zákona č. 359/1999 Sb.,

o sociálně-právní ochraně dětí) vyplývá, že OSPOD je ze své podstaty „hlavním strážcem bezpečí nezletilých dětí“, k čemuž je povinen využívat účelně i předběžné opatření podle ustanovení § 452 odst. 1 z. ř. s. K tomu uvádí například veřejný ochránce práv ve svém stanovisku ze dne 24. 3. 2006 sp. zn. 2653/2005/VOP/AŽ: „Přestože o nařízení předběžného opatření a ústavní výchovy autoritativně rozhoduje soud, nezabývá to orgán sociálně-právní ochrany odpovědnosti za podání návrhu. Jakožto výlučný navrhovatel při podávání takových návrhů je povinen zkoumat, zda jsou podmínky pro natolik závažný zásah do rodinného a soukromého života splněny“ (srov. Jirsa, J. Komentář k § 452 in Zákon o zvláštních řízeních soudních. Soudcovský komentář. Praha : HBT, 2015, citováno dle ASPI). Zde je namístě znovu zdůraznit, že oddělení rodičů a dětí je chápáno jako krajní možnost, k níž by mělo být přistoupeno až po náležitém zvážení, že jiná – mírnější – alternativní opatření na podporu rodiny by nebyla dostatečná. Svěření dítěte do ústavní výchovy by tedy mělo být posledním možným řešením, které představuje vygradování zásahů orgánů veřejné moci do vztahů rodičů a dětí (viz např. usnesení sp. zn. II. ÚS 2394/16 ze dne 14. 10. 2016). V projednávané věci sice Městský úřad Vsetín jako OSPOD zmínil ve své zprávě zasláné soudu spolu s návrhem na předběžné opatření (bod 4), jakož i ve svém vyjádření k ústavní stížnosti (bod 23) dříve učiněná mírnější opatření sociálně-právní ochrany, Ústavní soud je nicméně nucen se pozastavit nad tím, že tato opatření byla vesměs přijata až na podzim 2016, kdy se již výchovné problémy nezletilého stupňovaly. Vzhledem k tomu, že v tomto případě jde o rodinu, která je v evidenci OSPOD již od roku 1996, a stěžovatelka se sama stará o několik dětí, bylo dle Ústavního soudu namístě očekávat větší a intenzivnější zapojení OSPOD. Jeho úkolem bylo zejména včas využít veškeré dostupné nástroje prevence, které by směřovaly k zachování a ozdravení rodiny stěžovatelky, a poskytnout jí i nezletilému komplexní podporu a péči, zahrnující využití terénních a ambulantních služeb. Skutečnost, že se této úlohy OSPOD v dané věci nezhostil zcela uspokojivým způsobem, však nemůže být důvodem pro zrušení napadených usnesení, kterými soudy reagovaly na výrazné zhoršení výchovných problémů nezletilého, tím spíše, že předběžné opatření již v současnosti netrvá. Povinností OSPOD i příslušných soudů je však nadále aktivně pomáhat rodině stěžovatelky ve zvládnutí nelehké situace (viz bod 14) a všemi možnými prostředky zabránit dalšímu odebrání nezletilého z rodinného prostředí. V této souvislosti lze připomenout, že i dle Evropského soudu pro lidská práva je úlohou orgánů sociálně-právní ochrany pomoci osobám v nesnázích, které nemají nezbytné znalosti o systému, vést jejich kroky a poradit, jakými způsoby by mohly překonat své obtíže a vyřešit své problémy; nedostatečná spolupráce těchto osob přitom není rozhodující skutečností, jelikož nezabýváje příslušné orgány

povinnosti uplatnit prostředky, které by umožnily zachování rodinného vztahu (rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věcech *Wallová a Walla proti České republice* ze dne 26. 10. 2006 č. 23848/04, § 74, a *Havelka a další proti České republice* ze dne 21. 6. 2007 č. 23499/06, § 60 až 61).

41. V nyní posuzovaném případě však napadenými rozhodnutími obecné soudy reagovaly na konkrétní situaci dítěte, která již vyžadovala jiná než naznačená preventivní opatření. Byť by i příslušné státní orgány možná v minulosti ve své roli selhaly a zanedbaly přijetí zmíněných mírnějších opatření, Ústavní soud hodnotil rozhodnutí obecných soudů v konkrétní situaci a jejich zásah neshledal nepřiměřeným. Proto podanou ústavní stížnost odmítl jako zjevně neopodstatněnou podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, a to mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků řízení. Z tohoto důvodu nepovažoval Ústavní soud za odůvodněné uložit některému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, aby stěžovatelce nahradil náklady spojené s jejím právním zastupováním před Ústavním soudem, jak bylo požadováno.

SYSTEMATICKÝ REJSTŘÍK NÁLEZŮ

Pořadové číslo ve Sbírce rozhodnutí	Značka soudního spisu	Číslo, pod nímž byl nález publikován ve Sbírce zákonů
54.	II. ÚS 339/17	
55.	IV. ÚS 1351/16	
56.	Pl. ÚS 3/17	159/2017 Sb.
57.	IV. ÚS 2609/16	
58.	III. ÚS 3675/16	
59.	III. ÚS 3821/16	
60.	I. ÚS 564/17	
61.	IV. ÚS 1584/16	
62.	II. ÚS 2357/16	
63.	I. ÚS 425/17	
64.	I. ÚS 3682/16	
65.	IV. ÚS 2213/16	
66.	III. ÚS 3206/16	
67.	III. ÚS 2288/16	
68.	II. ÚS 795/16	
69.	Pl. ÚS 2/15	185/2017 Sb.
70.	I. ÚS 2135/16	
71.	II. ÚS 378/17	
72.	III. ÚS 3289/14	
73.	III. ÚS 27/16	
74.	III. ÚS 68/16	
75.	III. ÚS 532/17	
76.	IV. ÚS 736/17	
77.	II. ÚS 1795/16	
78.	IV. ÚS 2018/16	
79.	II. ÚS 2622/16	
80.	II. ÚS 3122/16	
81.	I. ÚS 326/17	
82.	Pl. ÚS 10/12	207/2017 Sb.
83.	Pl. ÚS 10/16	182/2017 Sb.
84.	II. ÚS 2599/16	
85.	II. ÚS 3039/16	
86.	II. ÚS 3080/16	
87.	II. ÚS 3700/16	
88.	III. ÚS 2857/15	
89.	Pl. ÚS 3/15	231/2017 Sb.
90.	I. ÚS 3976/14	

SYSTEMATICKÝ REJSTŘÍK NÁLEZŮ

91.	I. ÚS	56/15	
92.	I. ÚS	1501/16	
93.	IV. ÚS	4044/16	
94.	I. ÚS	3038/16	
95.	II. ÚS	155/16	
96.	II. ÚS	2301/16	
97.	I. ÚS	980/17	
98.	Pl. ÚS	34/15	245/2017 Sb.
99.	IV. ÚS	2158/16	
100.	II. ÚS	2370/14	
101.	IV. ÚS	1146/16	
102.	I. ÚS	1760/16	
103.	I. ÚS	2456/16	
104.	II. ÚS	3394/16	
105.	I. ÚS	3523/16	
106.	I. ÚS	3709/16	
107.	III. ÚS	1263/17	
108.	III. ÚS	1862/16	
109.	I. ÚS	349/17	
110.	Pl. ÚS	21/16	282/2017 Sb.
111.	Pl. ÚS	22/16	268/2017 Sb.
112.	II. ÚS	315/14	
113.	I. ÚS	740/15	
114.	I. ÚS	1274/16	
115.	I. ÚS	1346/16	
116.	I. ÚS	3226/16	

SYSTEMATICKÝ REJSTŘÍK UVEŘEJNĚNÝCH USNESENÍ

Pořadové číslo ve Sbírce rozhodnutí	Značka soudního spisu
8.	II. ÚS 599/17
9.	IV. ÚS 372/17
10.	III. ÚS 1126/15
11.	III. ÚS 2776/15
12.	Pl. ÚS 29/16
13.	I. ÚS 2009/15
14.	I. ÚS 1393/17



VĚCNÝ REJSTŘÍK

- advokát - N. č. 75, 77, 96, 104
 - náhrada nákladů právního zastoupení - N. č. 75, 77, 104
 - odměna - N. č. 96, 104
 - ustanovený - N. č. 96
 - zastupující stát - N. č. 75
- advokátní tarif - N. č. 104
- akcie - N. č. 78
- akcionář - N. č. 78
- autorské právo - usn. č. 13
- azyl - N. č. 72

- bezdůvodné obohacení - usn. č. 13
- byt - N. č. 63, 73, 97
 - nájem bytu - N. č. 73
 - nájemné - N. č. 73
 - nájemné - N. č. 97
 - obvyklé - N. č. 97

- cena - N. č. 68
 - tržní - N. č. 68
- církevní a náboženské společnosti - N. č. 108, 109
 - majetek - N. č. 108, 109
 - restituce - N. č. 108, 109
- cizinec - N. č. 69, 72

- daň
 - související pojmy
 - daňová exekuce - N. č. 55
- detence - N. č. 72
- diskriminace - N. č. 116
- dítě - N. č. 66, 71, 72, 80, 81, 85, 90, 94, 99, 116, usn. č. 9, 14
 - ochrana - N. č. 72, usn. č. 14
 - práva - N. č. 71, 72, 90, 94
 - přemístění dítěte mimo obvyklé bydliště - N. č. 71
 - styk rodičů s nezletilými dětmi - N. č. 80, 81
 - úmluva o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí - N. č. 71
 - zájem dítěte - N. č. 66, 71, 72, 80, 90, 94, 116, usn. č. 14
- dobrá víra - N. č. 70, 108, 109
- dobré mravy - N. č. 103
- dokazování
 - viz (též) „občanské soudní řízení / dokazování“

VĚCNÝ REJSTRÍK

- viz (též) „trestní řízení / dokazování“
- doprava - N. č. 56, 62, 66, 88, 90, 94, 103
 - jízdné - N. č. 62, 66, 90, 94, 103
 - přírážka - N. č. 66, 90, 94, 103
 - letecká - N. č. 88
- doprava silniční - N. č. 93
- doručování - N. č. 67, 81, 90, 102
 - do datové schránky - N. č. 102
 - do vlastních rukou - N. č. 102
 - fikce doručení - N. č. 102
 - náhradní doručení - N. č. 102
 - právní fikce - N. č. 102
- dovolání
 - viz (též) „občanské soudní řízení / dovolání“
- držba - N. č. 84
- důchod - N. č. 55
 - invalidní - N. č. 55
- duševní porucha - N. č. 58, 61

- exekuce - N. č. 55, 62, 64, 74, 103, 114
 - daňová - N. č. 55
 - exekuční titul - N. č. 103, 114
 - náklady - N. č. 74, 114
 - příkázáním pohledávky - N. č. 55
 - zastavení - N. č. 62, 103, 114
- extrémní nesoulad mezi skutkovými zjištěními a právními závěry - N. č. 92

- fikce - N. č. 102

- hlasovací právo - N. č. 78

- in dubio pro reo - N. č. 92, usn. č. 10, 11
- insolvenční řízení - N. č. 105, 111
- interpretace - N. č. 111
 - právních norem ústavně konformním způsobem - N. č. 111
 - přednost před derogací - N. č. 111

- jízdné - N. č. 62, 66, 85, 90, 103
 - přírážka - N. č. 66, 85, 90, 103

- kasace - N. č. 65

VĚCNÝ REJSTŘÍK

katastr nemovitostí - N. č. 70, 83, 108

- materiální publicita - N. č. 83
- vklad do katastru nemovitostí - N. č. 83
- zamítnutí návrhu - N. č. 83

kompetence - usn. č. 9

- kompetenční spor - usn. č. 9
- negativní - usn. č. 9

léčiva - N. č. 112

legitimace - N. č. 76, 80, usn. č. 12

- aktivní - N. č. 80, usn. č. 12
- pasivní - N. č. 76

legitimní očekávání - N. č. 108, 109

lékař - usn. č. 11

lékařské vyšetření - usn. č. 11

les - N. č. 75

lex specialis - N. č. 105

lhůta - N. č. 54, 67, 77, 115

- počítání běhu lhůty - N. č. 54
- prekluzivní - N. č. 77
- zachování lhůty - N. č. 54

libovůle - N. č. 78

majetek - N. č. 84, 108, 109

- církevní - N. č. 108, 109
- obcí - N. č. 84

místní záležitosti veřejného pořádku - N. č. 56

moc - N. č. 57, 101, usn. č. 9

- soudní - N. č. 57, usn. č. 9
- nestrannost - N. č. 57
- veřejná - N. č. 101
- výkonná - usn. č. 9

náhrada - N. č. 115

- za ztížení společenského uplatnění - N. č. 115

náhrada nemajetkové újmy v penězích - N. č. 107

náklady řízení

- viz (též) „exekuce / náklady“
- viz (též) „občanské soudní řízení / náklady řízení“
- viz (též) „správní řízení / náklady“
- viz (též) „Ústavní soud / náklady řízení“
- viz (též) „výkon rozhodnutí / náklady“

VĚCNÝ REJSTRÍK

- nemajetková újma - N. č. 107
 - náhrada v peněžích - N. č. 107
- nemovitost - N. č. 83
- neplatnost - N. č. 100, 108, 109
 - absolutní - N. č. 100, 108, 109
 - právního úkonu - N. č. 100
- občanské soudní řízení - N. č. 54, 61, 63, 64, 66, 67, 70, 74, 75, 76, 78, 79, 81, 85, 90, 91, 93, 94, 97, 99, 104, usn. č. 8, 9, 13
 - dokazování - usn. č. 8
 - dovolání - N. č. 54, 63, 64, 67, 70, 75, 78, 79, 91, 93, 97, usn. č. 13
 - lhůta k podání - N. č. 54, 67
 - nepřipustné - usn. č. 13
 - odůvodnění rozhodnutí - N. č. 75, 78
 - připustnost - N. č. 63, 70, 79, 91, 97
 - náklady řízení - N. č. 74, 75, 104, usn. č. 8
 - dovolacího - N. č. 75
 - náhrada - N. č. 74, 75, 104
 - náklady právního zastoupení - N. č. 75, 104
 - odvolací řízení - N. č. 61
 - odvolání - N. č. 61, 81
 - doručení druhé straně - N. č. 81
 - opatrovník - N. č. 61, 66, 85, 90, 99
 - předběžné opatření - N. č. 76, 81
 - rozsudek - N. č. 79
 - pro uznání - N. č. 79
 - zastavení řízení - N. č. 61, usn. č. 9
 - zastupování - N. č. 66, 85, 90, 94, 104
 - tzv. obecný zmocněnec - N. č. 104
- obec - N. č. 56, 61, 78, 84, 98
 - doprava - N. č. 56
 - majetek - N. č. 84
 - přechod - N. č. 84
 - obecně závazná vyhláška - N. č. 56, 98
 - zákonné meze - N. č. 56
 - působnost samostatná - N. č. 56
 - statutární město - N. č. 56
 - veřejný pořádek - N. č. 56, 98
 - zastupitelstvo - N. č. 78
- obhájce - N. č. 96
 - odměna - N. č. 96
 - ustanovený - N. č. 96

VĚCNÝ REJSTRÍK

- obhajoba - N. č. 96
- obchodní společnost - N. č. 78, 101
 - akciová - N. č. 78, 101
- obiter dictum - N. č. 77
- obviněný - N. č. 59
 - práva - N. č. 59
 - právo být slyšen v řízení o přezkoumávání zákonnosti dalšího trvání vazby - N. č. 59
- odborová organizace - N. č. 82
- odlišné stanovisko - N. č. 56, 69, 82, 98, 106, 108, 111, usn. č. 12
- odměna - N. č. 96, 104
 - advokáta - N. č. 96, 104
 - obhájce - N. č. 96
- odnětí a přikázání věci v trestním řízení - N. č. 60
- odpovědnost - N. č. 68, 77, 93, 100
 - objektivní - N. č. 100
 - státu - N. č. 77
 - za škodu - N. č. 77
 - za škodu
 - viz (též) „škoda / odpovědnost za škodu“
- odškodnění - N. č. 95, 115
- odůvodnění
 - viz (též) „občanské soudní řízení / dovolání“
 - viz (též) „rozhodnutí / odůvodnění“
 - viz (též) „soudní řízení správní / rozhodnutí“
 - viz (též) „trestní řízení / rozhodnutí / odůvodnění rozhodnutí“
- odvolací řízení
 - viz (též) „občanské soudní řízení / odvolací řízení“
- odvolání
 - viz (též) „občanské soudní řízení / odvolání“
- ochrana
 - veřejného pořádku - N. č. 56
 - vlastnického práva - N. č. 68, 70, 86
- ochranná opatření - N. č. 58
- ochranné léčení - N. č. 58
- opatrovník
 - viz (též) „občanské soudní řízení / opatrovník“
- opravný prostředek - N. č. 70, 81, 97
 - mimořádný - N. č. 70, 97
 - řádný - N. č. 81
- organizační složka státu - N. č. 75
- osobní svoboda - N. č. 58, 59, 72, 87

VĚCNÝ REJSTŘÍK

- otcovství - N. č. 80
 - určení - N. č. 80
- plná moc - N. č. 78
- pobyt - N. č. 72
 - cizinců na území České republiky - N. č. 72
- podjatost - N. č. 65, 99
 - pracovníků správního orgánu - N. č. 99
 - soudce - N. č. 65
- pohledávka - N. č. 64, 73, 74
 - postoupení - N. č. 64
 - příslušenství - N. č. 74
- postižená osoba - N. č. 62
- postoupení pohledávky - N. č. 64
- pozemek - N. č. 108, 109
 - náhradní - N. č. 108, 109
 - překážka bránící vydání - N. č. 108, 109
 - restituce - N. č. 108, 109
- pozemní komunikace - N. č. 110
- pracovní poměr - N. č. 82
 - výpověď - N. č. 82
- právní fikce - N. č. 79, 102
- právní jednání - N. č. 83
 - neplatnost - N. č. 83
- právní předpis - N. č. 56
 - prováděcí - N. č. 56
 - zákonné zmocnění k vydání - N. č. 56
- právní úkon - N. č. 100
 - neplatnost - N. č. 100
 - absolutní - N. č. 100
- právo jednat před soudem - N. č. 66
- právo na bezplatnou zdravotní péči - N. č. 112
 - na základě veřejného pojištění - N. č. 112
- právo na informace - N. č. 101
- právo na ochranu vlastnictví - N. č. 75, 84
- právo na ochranu zdraví - N. č. 69
- právo na osobní svobodu - N. č. 58, 59, 72, 87
- právo na podnikání - N. č. 89, 101, 113
- právo na projednání věci ve své přítomnosti - N. č. 90
- právo na přístup k soudu - N. č. 54, 67, 91
- právo na respektování soukromého a rodinného života - N. č. 80
- právo na rodinný život - N. č. 72, 116, usn. č. 14

VĚCNÝ REJSTŘÍK

- právo na soudní ochranu – N. č. 54, 58, 63, 64, 73, 74, 79, 88, 100, 107, 112, 113, usn. č. 13
- právo na spravedlivý proces – N. č. 64
- právo na svobodu projevu – N. č. 57
- právo na zákonného soudce – N. č. 60, 63, 88, 105, 111
- právo shromažďovací – N. č. 110
- právo vyjádřit se k věci – N. č. 90
- pravomoc – usn. č. 9
 - soudu – usn. č. 9
 - správního orgánu – usn. č. 9
- presumpce – N. č. 92
 - neviny – N. č. 92
- procesní postup – usn. č. 13
- procesní principy – usn. č. 13
- projev vůle – N. č. 79
- promlčení – N. č. 115
 - podle občanského zákoníku – N. č. 115
 - promlčecí doba – N. č. 115
- provinění mladistvého
 - jednotlivé skutkové podstaty
 - krádeže – N. č. 106
 - neoprávněného opatření, padělání a pozměnění platebního prostředku – N. č. 106
 - těžkého ublížení na zdraví – N. č. 106
 - výtržnictví – N. č. 106
- průtahy v řízení – N. č. 77, 96, 107, 111
 - soudním – N. č. 107
 - nepřiměřená délka řízení – N. č. 107
 - správního orgánu – N. č. 77
- přečin
 - jednotlivé skutkové podstaty
 - křivého obvinění – N. č. 58
 - nadřizování – N. č. 92
 - neoprávněného zásahu do práva k domu, bytu nebo k nebytovému prostoru – N. č. 86
 - porušení povinnosti při správě cizího majetku – N. č. 60
 - usmrcení z nedbalosti – usn. č. 11
 - výtržnictví – N. č. 106
 - zneužití pravomoci úřední osoby – N. č. 60
 - zpronevěry – N. č. 87
- předběžná otázka – N. č. 88
 - Soudnímu dvoru Evropské unie – N. č. 88

VĚCNÝ REJSTRÍK

- předběžné opatření - usn. č. 14**
 - viz (též) „občanské soudní řízení / předběžné opatření“
- přestupek - N. č. 77, 98, usn. č. 12**
 - proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu - N. č. 77
- příkaz k zatčení - N. č. 87**
- příslušnost - N. č. 105**
 - soudu - N. č. 105
 - věcná - N. č. 105

- reformatio in peius - usn. č. 10**
- registrace - N. č. 76**
- restituce - N. č. 83, 108, 109**
 - církevního majetku - N. č. 108, 109
 - osoba oprávněná - N. č. 83
 - osoba povinná - N. č. 83
 - pozemku - N. č. 108, 109
 - vydání jiného pozemku - N. č. 108, 109
- retroaktivita - usn. č. 10**
 - zákaz - usn. č. 10
- rodiče - N. č. 71, 116**
- rodičovská zodpovědnost - N. č. 90**
- rodina - N. č. 80, 116, usn. č. 14**
 - právo na respektování rodinného života - N. č. 80
 - rodičovství a rodina - N. č. 116
- rozhodce - N. č. 114**
 - pravomoc - N. č. 114
- rozhodčí doložka - N. č. 114**
- rozhodnutí - N. č. 73, 93, 113**
 - nepřezkoumatelnost - N. č. 73
 - odůvodnění - N. č. 113
 - předvídatelnost - N. č. 93
- rozsudek - N. č. 79**
 - pro uznání - N. č. 79
- rozvrh práce - N. č. 60, 111**

- řízení - N. č. 57, 111, usn. č. 12**
 - kárné - N. č. 57, 111, usn. č. 12

- směnečný platební rozkaz - N. č. 64**
- směnka - N. č. 64**
- smír - N. č. 109**

VĚCNÝ REJSTRÍK

smlouva

- kupní - N. č. 70
- mezinárodní - N. č. 71
- nájemní - N. č. 73
- neplatnost - N. č. 100, 108
 - absolutní - N. č. 100, 108
- o dílo - N. č. 67
- o převodu nemovitostí - N. č. 70
- příkazní - N. č. 78

sociálně-právní ochrana dětí - N. č. 99, usn. č. 14

sociální zabezpečení - N. č. 55

soudce - N. č. 57, 60, 65, 111, usn. č. 12

- kárné řízení - N. č. 57, usn. č. 12
- nestrannost - N. č. 57
- nezávislost - N. č. 111
- podjatost - N. č. 65
- právo na zákonného soudce - N. č. 60, 111
- samosoudce - N. č. 60
- Ústavního soudu - usn. č. 12
- vyloučení - N. č. 65

soudní řízení správní - N. č. 112, 113

- rozhodnutí - N. č. 113
 - odůvodnění - N. č. 113

soudy - N. č. 57, 60, 63, 65, 78, 83, 88, 93, 95, 97, 99, 105, 107, 111, 114, usn. č. 9, 11

- Nejvyšší soud - N. č. 78, 93, 97, 114
 - sjednocování judikatury - N. č. 114
- nestrannost - N. č. 57
- nezávislost - usn. č. 11
- podjatost - N. č. 65
- právo na zákonného soudce - N. č. 60, 63, 88, 105, 111
- pravomoc soudu - usn. č. 9
- průtahy v řízení - N. č. 107
 - nepřiměřená délka řízení - N. č. 107
- předložení zákona k posouzení Ústavnímu soudu - N. č. 83
- předseda soudu - N. č. 111
- příslušnost - N. č. 105
 - věcná - N. č. 105
- rozvrh práce - N. č. 60, 111
- vázanost rozhodnutím Ústavního soudu - N. č. 65, 78, 95, 97, 99
- vyloučení soudce - N. č. 65

společenství vlastníků jednotek - N. č. 63

VĚCNÝ REJSTŘÍK

- společné jmění manželů – N. č. 73
- spoluvlastnictví – N. č. 63
- správní orgán – N. č. 77
 - průtahy v řízení – N. č. 77
- správní řízení – N. č. 77, 110, usn. č. 9
 - náklady – N. č. 77
 - správní uvážení – N. č. 110
 - účastník – N. č. 110
- správní soudnictví – N. č. 112, 113
 - Nejvyšší správní soud – N. č. 112, 113
 - změna judikatury – N. č. 112, 113
- správní uvážení – N. č. 110
- stát – N. č. 75
- státní svátek – N. č. 54
- statutární město – N. č. 56
- střet zájmů – N. č. 61, 85, 90, 94
- svéprávnost – N. č. 61
 - omezení – N. č. 61
- svoboda
 - osobní – N. č. 58, 59, 72, 87
 - projevu – N. č. 57
- škoda – N. č. 63, 68, 77, 88, 93, 95, 100, 107, 115
 - náhrada škody – N. č. 63, 68, 77, 88, 93, 95, 100, 107, 115
 - stanovení výše – N. č. 68, 95, 115
 - za nemajetkovou újmu – N. č. 107
 - odpovědnost za škodu – N. č. 68, 77, 100
 - způsobenou při výkonu veřejné moci – N. č. 77
- tlumočník – N. č. 107
- trest
 - druhy trestů
 - odnětí svobody – N. č. 55, 79, 87, 102
 - podmíněné odložení – N. č. 87, 102
 - výkon – N. č. 102
 - výkon trestu odnětí svobody – N. č. 55, 79
- trestní řízení – N. č. 58, 60, 86, 102, 105, 106, usn. č. 10, 11
 - dokazování – N. č. 58, 60, 106, usn. č. 10, 11
 - důkazní prostředky v trestním řízení – N. č. 106
 - hodnocení důkazů – N. č. 106
 - rekognice – N. č. 106
 - fotografiemi – N. č. 106

VĚCNÝ REJSTŘÍK

- volné hodnocení důkazů - N. č. 106, usn. č. 10, 11
- znaleckým posudkem - N. č. 58, usn. č. 11
- doručování - N. č. 102
- neopakovatelný úkon - N. č. 106
- rekognice - N. č. 106
- rozhodnutí - N. č. 86
 - odůvodnění rozhodnutí - N. č. 86
- zajištění peněžních prostředků na bankovním účtu - N. č. 105
- trestnost jednání - N. č. 86
- trestný čin
 - jednotlivé skutkové podstaty
 - křivého obvinění - N. č. 58
 - podplácení - usn. č. 10
 - přijetí úplatku - usn. č. 10
- účastník řízení - N. č. 66
 - ustanovení zástupce - N. č. 66
- úhrada zdravotní péče - N. č. 89
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže - N. č. 100
- Ústavní soud - N. č. 56, 65, 69, 70, 74, 78, 79, 82, 83, 88, 89, 95, 97, 98, 99, 110, 111, usn. č. 12
 - náklady řízení - N. č. 70, 99
 - řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů - usn. č. 12
 - závaznost nálezů Ústavního soudu - N. č. 65, 70, 79, 95, 99
 - závaznost rozhodnutí Ústavního soudu - N. č. 74, 78, 79, 88, 97
 - zrušení jiného právního předpisu - N. č. 56, 98
 - zrušení zákona - N. č. 69, 82, 83, 89, 110, 111
- ústavní stížnost - N. č. 90, 112, 113, usn. č. 8, 9, 10, 11, 13, 14
 - neopodstatněnost - usn. č. 8, 10, 11, 13, 14
 - nepřipustnost - usn. č. 9
 - odmítnutí ústavní stížnosti - usn. č. 8, 9, 10, 11, 13, 14
 - spojená s návrhem na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu - N. č. 112, 113
 - subsidiarita - usn. č. 9
 - vyčerpání všech procesních prostředků - N. č. 90
- ústavní výchova - usn. č. 9, 14
- územní samospráva - N. č. 84
- uznání nároku - N. č. 79
- valná hromada - N. č. 78
- vazba - N. č. 59
 - prodloužení - N. č. 59

VĚCNÝ REJSTRÍK

- veřejná instituce - N. č. 101
- veřejné zakázky - N. č. 100
- veřejné zdravotní pojištění - N. č. 89, 112, 113
 - úhrada zdravotní péče - N. č. 89
- veřejný pořádek - N. č. 56, 98, 116
 - ochrana veřejného pořádku - N. č. 56
- vklad do katastru nemovitostí - N. č. 83
- vlastnické právo - N. č. 63, 68, 70, 83, 84, 86, 108, 109
 - nabytí v dobré víře - N. č. 70, 83, 108
 - nabytí vydržením - N. č. 84
 - ochrana - N. č. 68, 70, 86
 - právo vlastnit majetek - N. č. 68
 - přechod - N. č. 84
 - vklad do katastru nemovitostí - N. č. 83
 - zamítnutí návrhu - N. č. 83
- Všeobecná zdravotní pojišťovna - N. č. 89
- vydržení - N. č. 84
- výchova - usn. č. 9, 14
 - ústavní - usn. č. 9, 14
- výklad (interpretace) - N. č. 111
 - ústavně konformní - N. č. 111
 - přednost před derogací - N. č. 111
- výkon rozhodnutí - N. č. 55, 62, 64, 74, 103, 114
 - náklady - N. č. 74, 114
 - zastavení - N. č. 62, 103, 114
- výpověď - N. č. 82
 - z pracovního poměru - N. č. 82

- zadržení - N. č. 72
- zajištění - N. č. 72
 - cizince - N. č. 72
- zákaz diskriminace - N. č. 116
- zaměstnanec - N. č. 82
- zaměstnavatel - N. č. 82
- zásada (princip)
 - materiální publicity - N. č. 83
 - subsidiarity trestního stíhání - N. č. 86
- zástava - N. č. 74
- zastavení řízení - N. č. 103
- zástavní právo - N. č. 74
- zastoupení - N. č. 66, 75, 85, 94, 104
 - advokátem - N. č. 75, 104

VĚCNÝ REJSTRÍK

zdravotní péče - N. č. 69, 89, 112, 113

- úhrada - N. č. 89, 112, 113

zdravotní pojištění - N. č. 69, 89, 112, 113

zdravotní pojišťovny - N. č. 89, 112, 113

zločin

- jednotlivé skutkové podstaty

- podvodu - N. č. 105

- těžkého ublížení na zdraví - N. č. 106

znalec - usn. č. 8, 11

- znalečné - usn. č. 8

znalecký posudek - N. č. 58, 71, 93, usn. č. 11

- hodnocení soudem - usn. č. 11

zvláštní řízení soudní - N. č. 61, 71, usn. č. 14

- o navrácení nezletilého dítěte ve věcech mezinárodních únosů dětí

- N. č. 71

žaloba - N. č. 83, 90, 103, 108

- na určení - N. č. 83, 108

- pro zmatečnost - N. č. 90, 103

POZNÁMKY

POZNÁMKY

POZNÁMKY

POZNÁMKY

POZNÁMKY

POZNÁMKY

POZNÁMKY



ISBN 978-80-7400-734-7



9 788074 007347

