

Sbírka nálezů a usnesení
Ústavního soudu České republiky

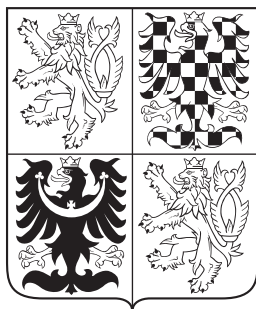


ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY

SBÍRKA

NÁLEZŮ A USNESENÍ

Svazek 87 / ročník 2017 – IV. díl




ÚSTAVNÍ
SOUD

Vzor citace:

Ústavní soud České republiky: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 87.
Vydání 1. Praha : C. H. Beck, 2019

CIP – KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR
Česko. Ústavní soud
Sbírka nálezů a usnesení. Sv. 87, ročník 2017. – 4. díl/Ústavní soud
České republiky. – Vyd. 1. – V Praze : C. H. Beck, 2019, 946 s.
ISBN 80-7179-029-X (soubor : váz.).
ISBN 978-80-7400-757-6 (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 978-80-7400-757-6 (C. H. Beck. Praha)
ISBN 80-7179-029-X (Soubor)

OBSAH

I. Nálezy

Č. 183	K náhradě nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku správního řízení.....	27
Č. 184	K výpočtu výše náhrady nákladů řízení v případě odlišných samostatných nároků více osob ve společném řízení.....	41
Č. 185	K odškodnění nemateriální újmy vzniklé nezákonným vězněním za komunistického režimu	49
Č. 186	K povinnosti dovolacího soudu posoudit otázky zásadního právního významu uvedené v dovolání.....	55
Č. 187	Ke stanovení výše odměny advokáta v řízení o určení vlastnického práva k nemovitosti, jejíž cena není známa.....	71
Č. 188	K poskytování informací o platech zaměstnanců	77
Č. 189	K zastavení řízení o omezení svéprávnosti.....	135
Č. 190	Ke stanovení povinnosti oprávněné z exekučního titulu hradit část nákladů exekuce	147
Č. 191	K zákonnosti policejního zásahu v případě squattingu.....	155
Č. 192	K porušení principu autonomie vůle a smluvní svobody K platnosti dohody o narovnání s projevy vůle stran obsaženými ve více listinách.....	175
Č. 193	K zadostiučnění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou trestního řízení K posuzování obsahu dovolání Nejvyšším soudem.....	189
Č. 194	K příkázání věci jinému soudu z důvodu vhodnosti	201
Č. 195	K podání učiněnému v elektronické podobě s uznávaným elektronickým podpisem.....	211
Č. 196	K nesprávnému poučení odvolacího soudu o možnosti podat dovolání	219
Č. 197	K posouzení právní otázky zásadního významu v dovolacím řízení	225
Č. 198	K posouzení naléhavého právního zájmu na určení neplatnosti odvolání z funkce ředitelky mateřské školy	243
Č. 199	K nařízení soudního prodeje zástavy a rozhodnutí o nákladech řízení.....	253
Č. 200	K rozhodování o povolení obnovy trestního řízení ve veřejném zasedání.....	259
Č. 201	K návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů.....	269
Č. 202	K otázce jmenování profesorů vysokých škol prezidentem republiky	311
Č. 203	K neposkytnutí informace ve formě zvukového záznamu ze zasedání zastupitelstva obce	329

OBSAH

Č. 204	K právu obviněného vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a k použití výpovědi nepřítomného svědka jako důkazu.....	341
Č. 205	K uložení trestu vyhoštění občanům Evropské unie s trvalým pobytem v České republice.....	359
Č. 206	K nesprávnému odmítnutí dovolání pro opožděnost.....	371
Č. 207	K otázce zásahu do práva na samosprávu obce zrušením části územního plánu ve správním soudnictví.....	377
Č. 208	K odmítnutí odpůrcí žaloby z důvodu absence aktivní legitimace insolvenčního věřitele	403
Č. 209	K rozporu státem vznesené námitky promlčení nároku na náhradu nemateriální újmy s dobrými mravy	413
Č. 210	K zajištění peněžních prostředků na účtu při podezření ze spáchání trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby i po úhradě doměřené daně	429
Č. 211	K právům zúčastněné osoby, jejíž věc má být zabrána v trestním řízení	439
Č. 212	K odmítnutí dovolání pro údajné vady na základě posouzení jeho přípustnosti	447
Č. 213	K náhradě škody za nezákonné rozhodnutí o zahájení trestního stíhání po postoupení věci ke kázeňskému řízení.....	457
Č. 214	K právu poškozeného na navrácení lhůty podle § 61 odst. 1 trestního řádu.....	469
Č. 215	K rovnocennému podílu obou rodičů na péči a výchově dítěte....	477
Č. 216	K odměně zmocněnce za bezplatnou právní pomoc poskytovanou poškozenému v trestním řízení.....	487
Č. 217	K ochraně spotřebitele při neodpovídající výši vyúčtovaného vodného a stočného.....	493
Č. 218	K ochraně spotřebitele jako slabší smluvní strany v souvislosti s rozhodováním soudu o náhradě nákladů řízení	505
Č. 219	K porušení kasační závaznosti nálezu Ústavního soudu dovolacím soudem	511
Č. 220	Ke způsobilosti nezletilého k uzavření přepravní smlouvy.....	519
Č. 221	K rozhodování insolvenčního soudu o povolení reorganizace	529
Č. 222	K prioritě výkladu zakládajícího platnost smlouvy a k principu autonomie vůle smluvních stran	543
Č. 223	Ke jmenování kolizního opatrovníka v řízení o omezení svéprávnosti.....	551
Č. 224	K právu obžalovaného být jednoznačně informován, co je mu kladeno za vinu.....	565
Č. 225	K zastavení řízení o svéprávnosti pro zpětvzetí odvolání kolizním opatrovníkem	573
Č. 226	K rozhodování o osvobození od soudního poplatku.....	587

OBSAH

Č. 227	K návrhu na zrušení zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb	597
Č. 228	K návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů	663
Č. 229	K návrhu na zrušení § 12 odst. 4 a 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 124/2008 Sb.	735
Č. 230	K otázce zjištění hodnoty předmětu sporu pro účely stanovení výše nákladů řízení	763
Č. 231	K nesouladu mezi skutkovými zjištěními a právními závěry v odůvodnění soudního rozhodnutí ve věci náhrady nemajetkové újmy	775
Č. 232	K náhradě za omezení vlastnického práva opatřením obecné povahy vymezujícím územní rezervu	781
Č. 233	K nezohlednění doplnění dovolání v rozhodnutí dovolacího soudu	791
Č. 234	K posuzování přípustnosti dovolání	801
Č. 235	K povinnosti soudu zjistit názor nezletilých před vydáním předběžného opatření o úpravě jejich styku s rodiči	811
Č. 236	K dovolacímu důvodu nesprávného právního posouzení věci podle § 241a odst. 1 občanského soudního řádu	827
Č. 237	K náhradě nákladů exekučního řízení při zastavení exekuce	841
Č. 238	K zachování kontaktu rodiče ve vazbě s jeho nezletilým dítětem	853

II. Usnesení

Č. 16	K rozhodování exekučního soudu o návrhu na zastavení exekuce z důvodu doručení exekučního titulu procesně nezpůsobilé osobě trpící duševní poruchou	873
Č. 17	K místní příslušnosti soudu v přípravném řízení trestním K vazebním důvodům podle § 67 písm. a) a c) trestního řádu	879
Č. 18	K aktuálnosti zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod při rozhodování o ústavní stížnosti	891
Č. 19	K vydání náhradního pozemku v případě restitucí historického církevního majetku	897

III. Stanoviska

Stanovisko pléna Ústavního soudu č. 45/16	905
---	-----

Systematický rejstřík nálezů	930
Systematický rejstřík uveřejněných usnesení	932
Stanoviska pléna	933
Věcný rejstřík	934



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, nálež 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. 183, 191, 195

čl. 1 – N. č. 192, 202, 206, 209, 213, 218, 219, 224, 227 až 229, 233, 237

čl. 2 – N. č. 192, 202, 212, 214, 217, 218, 222, 227 až 229, 238

čl. 4 – N. č. 186, 192, 197, 198, 200, 202, 204, 209, 217, 219

st. č. 45/16

čl. 5 – N. č. 227 až 229

čl. 6 – N. č. 227, 228

čl. 7 – N. č. 229

čl. 8 – N. č. 219

čl. 9 – N. č. 202

čl. 10 – N. č. 217, 224

čl. 10a – N. č. 227

čl. 18 – N. č. 228

čl. 19 – N. č. 228

čl. 20 – N. č. 227

čl. 22 – N. č. 227

čl. 24 – N. č. 227

čl. 27 – N. č. 227

čl. 29 – N. č. 227

čl. 48 – N. č. 196

čl. 51 – N. č. 227

čl. 63 – N. č. 202

čl. 78 – N. č. 227

čl. 79 – N. č. 227

čl. 81 – N. č. 211, 230

čl. 82 – N. č. 186, 197, 198

čl. 83 – N. č. 184, 186, 189, 190, 194, 196, 197, 199, 200, 205, 206, 208, 209,

211, 212, 215, 217, 218, 221 až 223, 225, 227, 228, 231, 233, 236 až 238

usn. č. 16

čl. 84 – N. č. 229

čl. 87 – N. č. 184 až 186, 189, 197, 200, 201, 206 až 210, 212, 214, 218, 221

až 223, 225 až 228, 230, 232, 233 až 236

usn. č. 16, 17

čl. 88 – N. č. 227

čl. 89 – N. č. 185, 187, 189, 199, 206, 209, 223, 225, 226, 232

usn. č. 18

st. č. 45/16

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

- čl. 90 – N. č. 184, 190, 194, 199, 200, 206, 207, 211, 215, 220, 221, 224, 230,
231, 235 až 237
- čl. 91 – N. č. 184, 186, 190, 197, 199, 200, 208, 217, 221, 222, 231, 233, 234,
236 až 238
- čl. 92 – N. č. 234
st. č. 45/16
- čl. 93 – N. č. 229
- čl. 95 – N. č. 201, 208, 214, 227, 229, 233
- čl. 96 – N. č. 184, 214, 234
- čl. 99 – N. č. 207
- čl. 100 – N. č. 207, 219
- čl. 101 – N. č. 207, 219
- čl. 102 – N. č. 228

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

- čl. 1 – N. č. 185, 188, 194, 202, 217, 229, 234, 235, 237
usn. č. 18
- čl. 2 – N. č. 192, 202, 212, 214, 217, 218, 221, 222, 226 až 229, 235, 238
st. č. 45/16
- čl. 3 – N. č. 183, 188, 202, 216, 219, 228, 229
- čl. 4 – N. č. 188, 201, 208, 213, 216, 227, 229
usn. č. 18
- čl. 7 – N. č. 188, 191
usn. č. 18
- čl. 8 – usn. č. 17
- čl. 9 – N. č. 229
- čl. 10 – N. č. 185, 188, 215, 227, 235, 238
usn. č. 18
- čl. 11 – N. č. 183, 186, 187, 190 až 192, 197, 201, 208, 210 až 212, 216, 217,
219 až 222, 227, 228, 230, 232, 237
usn. č. 16, 18, 19
- čl. 12 – N. č. 227
- čl. 13 – N. č. 227
- čl. 14 – N. č. 205
usn. č. 17
- čl. 15 – N. č. 202
- čl. 17 – N. č. 188, 203, 228, 229
- čl. 18 – N. č. 229
- čl. 20 – N. č. 228

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

- čl. 21 – N. č. 227 až 229
čl. 22 – N. č. 227, 228
čl. 23 – N. č. 229
čl. 26 – N. č. 202, 216, 220, 221, 227 až 229
 usn. č. 18
čl. 27 – N. č. 227
čl. 28 – N. č. 227, 229
čl. 29 – N. č. 227
čl. 30 – N. č. 227
čl. 31 – N. č. 227
čl. 32 – N. č. 205, 215, 227, 235, 238
čl. 33 – N. č. 202, 227
čl. 35 – N. č. 227
čl. 36 – N. č. 183 až 187, 189, 190, 192 až 226, 229 až 238
 usn. č. 16, 17, 19
 st. č. 45/16
čl. 37 – N. č. 184, 185, 194, 199, 212, 214, 216, 218, 226, 234, 235, 237
 usn. č. 16
čl. 38 – N. č. 183, 186, 193, 194, 196, 197, 200, 201, 204, 212, 219, 226, 233,
 238
 usn. č. 17
čl. 39 – N. č. 205, 213, 224, 227, 229
čl. 40 – N. č. 213, 238
 usn. č. 17
čl. 41 – N. č. 227, 228, 229
- 3. Ústava Československé socialistické republiky (ústavní zákon Národního shromáždění č. 100/1960 Sb., ve znění pozdějších předpisů)**
čl. 4 – N. č. 228
- 4. Ústavní listina Československé republiky (uvozená zákonem Národního shromáždění č. 121/1920 Sb.)**
čl. 113 – N. č. 188
- 5. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.)**
usn. č. 18
čl. 2 – N. č. 229
čl. 8 – N. č. 229
čl. 9 – N. č. 185

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

čl. 14 - N. č. 185, 230

st. č. 45/16

čl. 19 - N. č. 188

čl. 25 - N. č. 229

6. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.)

čl. 6 - N. č. 229

čl. 7 - N. č. 229

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

usn. č. 18

čl. 3 - N. č. 191, 229

čl. 5 - N. č. 185

čl. 6 - N. č. 183 až 186, 189, 192 až 194, 196, 197, 200, 201, 204, 206, 209, 212, 213, 215, 216, 219, 223, 225, 230, 233, 235 až 237

st. č. 45/16

čl. 7 - N. č. 224

čl. 8 - N. č. 188, 215, 227, 235, 238

čl. 9 - N. č. 188

čl. 10 - N. č. 188, 203

čl. 13 - N. č. 183, 191

čl. 14 - N. č. 183

čl. 35 - N. č. 188, 238

Dodatkový protokol

čl. 1 - N. č. 183, 186, 193, 197, 201, 210, 212, 216, 219, 222, 230, 237

usn. č. 19

8. Úmluva o právech dítěte (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.)

N. č. 220

čl. 3 - N. č. 215, 235, 238

čl. 5 - N. č. 235

čl. 7 - N. č. 235

čl. 8 - N. č. 235, 238

čl. 9 - N. č. 215, 235, 238

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

- čl. 12 – N. č. 235
- čl. 18 – N. č. 215, 235

9. Listina základních práv Evropské unie (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 111/2009 Sb. m. s.)

- čl. 7 – N. č. 188
- čl. 8 – N. č. 188
- čl. 11 – N. č. 188
- čl. 38 – N. č. 217, 218
- čl. 42 – N. č. 188

10. Všeobecná deklarace lidských práv z 10. 12. 1948¹⁾

- usn. č. 18
- čl. 19 – N. č. 188

11. Úmluva o styku s dětmi (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2005 Sb. m. s.)

- čl. 2 – N. č. 238
- čl. 4 – N. č. 238
- čl. 5 – N. č. 238
- čl. 9 – N. č. 238

12. Úmluva o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 115/2001 Sb. m. s.) N. č. 188

13. Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb. m. s.)

- čl. 12 – N. č. 189, 223, 225
- čl. 13 – usn. č. 16

14. Úmluva o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 33/1997 Sb.) N. č. 210

¹⁾ Všeobecná deklarace lidských práv nebyla sice ratifikována a vyhlášena ve Sbírce zákonů, je však považována za součást obecného mezinárodního práva a Česká republika se k jejím zásadám hlásí.

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

15. Evropská sociální charta (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb. m. s.)
čl. 1 – N. č. 229
16. Úmluva o nucené nebo povinné práci (č. 29) – (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 506/1990 Sb.)
čl. 1 – N. č. 229
čl. 2 – N. č. 229
17. Zákon Parlamentu České republiky č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 183 až 238
usn. č. 16 až 19
st. č. 45/16
18. Zákon Parlamentu České republiky č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 460/2016 Sb.
N. č. 186, 189, 192, 209, 215, 217, 220, 223, 225, 228, 235, 238
19. Zákon Národního shromáždění č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 186, 189, 192, 197, 201, 209, 217, 222, 223, 225, 233
20. Zákon Národního shromáždění č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 183 až 186, 189, 190, 193, 194, 196 až 199, 201, 212, 215, 217, 219, 221, 223, 225, 226, 228, 230, 231, 233 až 238
usn. č. 16, 19
st. č. 45/16
21. Zákon Parlamentu České republiky č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 188, 191, 202, 207, 234
22. 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. 228

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

23. Zákon Federálního shromáždění č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 186, 197, 217, 219, 236
24. Zákon Parlamentu České republiky č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb.
N. č. 189, 223, 225, 235
25. Zákon Federálního shromáždění č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 192, 236
26. Zákon Parlamentu České republiky č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 236
27. Zákon Parlamentu České republiky č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 201, 208, 221
28. Zákon Federálního shromáždění č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 201
29. Zákon Parlamentu České republiky č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 195, 200, 204 až 206, 210, 211, 213, 214, 224, 229
usn. č. 17
30. Zákon Národního shromáždění č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 209, 211, 229
31. Zákon Národního shromáždění č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 195, 200, 201, 204 až 206, 209 až 211, 213, 214, 216
usn. č. 17

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

32. Zákon Parlamentu České republiky č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 210
33. 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. 216
34. Zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 229
35. Zákon Parlamentu České republiky č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 183, 207
36. Zákon Parlamentu České republiky č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích
N. č. 228
37. Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 227
38. Zákon Parlamentu České republiky č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 197, 203, 219
39. Zákon Parlamentu České republiky č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 191, 229
40. Zákon České národní rady č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 229

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

41. 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. 234, 238
st. č. 45/16
42. Zákon Parlamentu České republiky č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správčích, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 201
43. Zákon Parlamentu České republiky č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 229
44. 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. 190, 237
45. Zákon Parlamentu České republiky č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 213, 229
46. Zákon Parlamentu České republiky č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 227
47. Zákon Parlamentu České republiky č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 228
48. Zákon Parlamentu České republiky č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 229
49. 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. 238

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

50. Zákon Parlamentu České republiky č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 238
51. Zákon Federálního shromáždění č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 194, 233
usn. č. 19
52. Zákon Parlamentu České republiky č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších zákonů
usn. č. 19
53. Zákon České národní rady č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů
usn. č. 19
54. Zákon České národní rady č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 233
55. Zákon Parlamentu České republiky č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 233
56. 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)
usn. č. 19
57. Zákon Parlamentu České republiky č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 188, 203, 227
usn. č. 18

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

58. Zákon Parlamentu České republiky č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 188, 203, 227
59. Zákon Parlamentu České republiky č. 303/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se zrušením statusu veřejné prospěšnosti
N. č. 228
60. 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. 228
61. Zákon Parlamentu České republiky č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 198
62. Zákon Parlamentu České republiky č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 188
63. 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. 220
64. 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. 188
65. Zákon Parlamentu České republiky č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 202, 228

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

66. Zákon Parlamentu České republiky č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 228
67. 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. 227
68. Zákon Federálního shromáždění č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 228
69. Zákon Federálního shromáždění č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 228
70. Zákon Parlamentu České republiky č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 217
71. Zákon Parlamentu České republiky č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 217, 232
72. Zákon Parlamentu České republiky č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 227
73. Zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 227
74. Zákon Parlamentu České republiky č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 227

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

75. Zákon Federálního shromáždění č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 227
76. Zákon České národní rady č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 226
77. Zákon České národní rady č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 186
78. Zákon Parlamentu České republiky č. 491/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2001
N. č. 228
79. Zákon Parlamentu České republiky č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 207, 231, 232
80. 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. 183, 185, 193, 209, 213, 231, 238
81. Zákon Parlamentu České republiky č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 227
82. Zákon Parlamentu České republiky č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 227
83. Zákon Parlamentu České republiky č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce
N. č. 195

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

84. Zákon Parlamentu České republiky č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 195
85. Zákon Parlamentu České republiky č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb
N. č. 227
86. Zákon České národní rady č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 233
87. Zákon Parlamentu České republiky č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 229
88. Zákon Národního shromáždění č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 233
89. Zákon Parlamentu České republiky č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 220
90. Zákon Parlamentu České republiky č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 229
91. Zákon Parlamentu České republiky č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 188
92. Zákon Ústavodárného Národního shromáždění Československé republiky č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě (trvalé úpravě vlastnictví k zemědělské a lesní půdě), ve znění zákona č. 88/1950 Sb.
usn. č. 19

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

93. Nařízení vlády č. 376/2017 Sb., o vyloučení některých tržeb z evidence tržeb
N. č. 227
94. Vyhláška České národní banky č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry
N. č. 228
95. Vyhláška České národní banky č. 141/2011 Sb., o výkonu činnosti platebních institucí, institucí elektronických peněz, poskytovatelů platebních služeb malého rozsahu a vydavatelů elektronických peněz malého rozsahu, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 228
96. Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 244/2002 Sb., kterou se provádí některá ustanovení zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 229
97. Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 175/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou drážní a silniční osobní dopravu
N. č. 220
98. Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 207
99. 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. 184, 187, 230
100. Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

**advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, ve znění dalších vyhlášek
N. č. 230**

**101. Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 109/1994 Sb., kterou se vydává řád výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 238**

I. Nálezzy

Č. 183

K náhradě nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku správního řízení

I. Při posouzení nároku účastníka správního řízení na náhradu nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem v podobě nepřiměřené délky správního řízení ve smyslu 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, je obecný soud povinen náležitě a přesvědčivě odůvodnit, proč nepovažuje konkrétní správní řízení za podřaditelné pod čl. 6 odst. 1 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Pouhý odkaz na rozhodovací praxi Nejvyššího soudu či Evropského soudu pro lidská práva a konstatování, že dané správní řízení nespĺňuje zde formulovaná kritéria, nelze považovat za náležité odůvodnění rozhodnutí ve smyslu § 157 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

II. Zkoumá-li obecný soud přiměřenost délky správního řízení z důvodu posouzení případného nároku účastníka správního řízení na náhradu nemajetkové újmy způsobené nesprávním úředním postupem v podobě nepřiměřené délky správního řízení ve smyslu 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, vychází přitom z kritérií formulovaných rozhodovací praxí Evropského soudu pro lidská práva a Nejvyššího soudu. Závěr o nepřiměřené délce správního řízení není závislý na zjištění, zda v daném správním řízení docházelo k průtahům ve smyslu § 13 odst. 1 věty druhé a třetí 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.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Jana Musila (soudce zpravodaj) a Jaromíra Jirsy – ze dne 5. října 2017 sp. zn. IV. ÚS 2800/16 ve věci ústavní stížnosti Boženy Remešové, zastoupené Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, se sídlem Burešova 615/6,

602 00 Brno, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. května 2016 č. j. 18 Co 124/2016-53 a proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 3. března 2016 č. j. 18 C 111/2015-30, jimiž byla zamítnuta stěžovatelčina žaloba o náhradu nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku správního řízení, za účasti 1. Městského soudu v Praze a 2. Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení a České republiky – Ministerstva dopravy jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 18. května 2016 č. j. 18 Co 124/2016-53 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 3. března 2016 č. j. 18 C 111/2015-30 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. května 2016 č. j. 18 Co 124/2016-53 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 3. března 2016 č. j. 18 C 111/2015-30 se ruší.

Odůvodnění

I. Stěžovatelkou namítané zásahy do základních práv

1. Ústavní soud obdržel návrh ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), jímž se Božena Remešová (dále jen „stěžovatelka“ nebo „žalobkyně“) domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí obecných soudů, neboť má za to, že jimi bylo zasaženo do jejich ústavně zaručených základních práv. Stěžovatelka namítá především porušení čl. 3 odst. 1, čl. 11, čl. 36 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i porušení čl. 6 odst. 1 a čl. 13 a 14 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a zásah do čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Zásah do svých základních práv stěžovatelka spatřuje v rozhodnutích obecných soudů, jimiž jí nebylo přiznáno požadované přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem ve správním řízení.

II. Řízení předcházející podání ústavní stížnosti

3. Z obsahu ústavní stížnosti a z obsahu spisů vedených u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 26 C 134/2014 a 18 C 111/2015 Ústavní soud zjistil:

4. Dne 10. března 2010 podala stěžovatelka u Městského úřadu v Koryčanech (dále jen „správní orgán“) žádost, jíž se domáhala vydání rozhodnutí, kterým by správní orgán podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř.“) určil, že na pozemku parc. č. X, katastrální území Koryčany, obec Koryčany, se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Tuto komunikaci stěžovatelka využívala k přístupu na své pozemky.

5. Řízení před správním orgánem probíhalo od 10. března 2010 do 1. září 2015, tedy více než pět let. Důvodem délky správního řízení byla počáteční nečinnost správního orgánu, který nesprávně vyhodnotil žádost stěžovatelky, a opakovaná kasace jeho rozhodnutí odvolacím správním orgánem – Krajským úřadem Zlínského kraje.

6. V průběhu správního řízení stěžovatelka brojila proti nečinnosti správního orgánu prostřednictvím žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 s. ř. Stěžovatelka se rovněž obrátila na Veřejného ochránce práv, který ve své zprávě o šetření ze dne 9. prosince 2010 sp. zn. 4660/2010/VOP/DS konstatoval, že správní orgán se dopustil nesprávného úředního postupu. Lhůty pro vydání rozhodnutí byly správními orgány opakovaně, přes jejich prodloužení odvolacím správním orgánem, překračovány v řádech týdnů. Také rozhodnutí vydaná správním orgánem byla opakovaně k odvolání stěžovatelky či jiných účastníků správního řízení odvolacím správním orgánem rušena a věc byla vždy správnímu orgánu prvního stupně vrácena k novému projednání.

7. Dne 31. března 2014, tedy ještě v průběhu správního řízení a po více než čtyřech letech od jeho zahájení, stěžovatelka uplatnila u Ministerstva dopravy (dále též jen „ministerstvo“) nárok na náhradu nemajetkové újmy. Ta jí měla být způsobena nesprávným úředním postupem správních orgánů, spočívajícím v neodůvodněných průtazích a v nepřiměřené délce správního řízení.

8. Ministerstvo ve lhůtě stanovené § 15 odst. 2 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), (dále jen „zákon o odpovědnosti státu“) o nároku stěžovatelky nerozhodlo. Stěžovatelka proto podala dne 5. listopadu 2014 k Obvodnímu soudu pro Prahu 1 žalobu o náhradu nemajetkové újmy (dále jen „první žaloba“). Výši nemajetkové újmy stěžovatelka vyčíslila na 100 000 Kč s příslušenstvím.

9. Řízení o první žalobě skončilo před Obvodním soudem pro Prahu 1 uzavřením smíru mezi stěžovatelkou (žalobkyní) a ministerstvem (žalovaným), jímž se žalovaný zavázal zaplatit žalobkyni částku 37 362 Kč jako náhradu nemajetkové újmy. Stěžovatelka souhlasila s tím, že v rozsahu, ve kterém se na žalovanou obrátila s návrhem na náhradu nemajetkové

újmny dne 31. března 2014, nebude uplatňovat žádná další plnění. Usnesením ze dne 4. prosince 2014 č. j. 26 C 134/2014-24 Obvodní soud pro Prahu 1 uzavřený smír schválil.

10. Podáním ze dne 24. dubna 2015 vzala stěžovatelka svou žádost o vydání správního rozhodnutí ze dne 10. března 2010 zpět. Usnesením ze dne 21. května 2015 č. j. MK/1394/2015 správní orgán v rozsahu, v němž stěžovatelka vzala svůj původní návrh zpět, správní řízení zastavil. Správní řízení ve zbytku skončilo dne 1. září 2015.

11. Dne 27. října 2015 stěžovatelka uplatnila u ministerstva nárok na náhradu nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem ve zbylé části správního řízení, tedy od 1. dubna 2014 do 1. září 2015, jakož i celkovou nepřiměřenou délkou správního řízení a jeho nesprávným průběhem.

12. Ministerstvo ve svém stanovisku ze dne 25. listopadu 2015 nárok stěžovatelky neuznalo. Stěžovatelka proto dne 26. listopadu 2015 podala k Obvodnímu soudu pro Prahu 1 žalobu o náhradu nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem, jíž se domáhala zaplacení částky 30 000 Kč s příslušenstvím (dále jen „druhá žaloba“).

13. Rozsudkem ze dne 3. března 2016 č. j. 18 C 111/2015-30 Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „soud prvního stupně“) zamítl žalobu a rozhodl o nákladech řízení. Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že za průtahy k nimž ve správním řízení došlo v období od 10. března 2010 do 31. března 2014, již byla stěžovatelce (žalobkyni) ze strany žalovaného ministerstva poskytnuta náhrada v rámci soudem schváleného smíru, a jde tak o věc pravomocně rozhodnutou. Z tohoto důvodu soud prvního stupně konstatoval, že žalobkyni nelze přiznat náhradu nemajetkové újmy za uvedené období. Soud prvního stupně poté přistoupil k hodnocení, zda po 1. dubnu 2014 došlo v rámci správního řízení k nesprávnému úřednímu postupu, načež uzavřel, že v daném období byly lhůty pro vydání rozhodnutí správními orgány překročeny celkem o 30 dní. Takové překročení lhůt označil za nezpůsobitelné „k zásahu do žádné z myslitelných osobnostních sfér žalobkyně v takové míře a intenzitě, aby bylo možné konstatovat, že žalobkyně utrpěla nemajetkovou újmu, opravňující přiznání jakékoli kompenzace“.

14. K odvolání žalobkyně Městský soud v Praze (dále také jen „odvolací soud“) rozsudkem ze dne 18. května 2016 č. j. 18 Co 124/2016-53 potvrdil rozsudek soudu prvního stupně a žalobkyni uložil zaplatit žalované náhradu nákladů řízení. Odvolací soud se neztotožnil se závěrem soudu prvního stupně, že ohledně odškodnění stěžovatelky za období od 10. března 2010 do 31. března 2014 je dána překážka věci pravomocně rozhodnuté. Potvrdil však jeho závěr: „že průběh předmětného správního řízení již nevykazoval v období od 1. dubna 2014 do 1. září 2015 průtahy ani nepřiměřenou délku.“ Z tohoto důvodu odvolací soud označil závěr soudu prvního

stupně o nedůvodnosti požadavku stěžovatelky na přiznání další peněžité částky za správný. Odvolací soud dále nepřijal tvrzení stěžovatelky, že byla-li nepřiměřená délka správního řízení již konstatována v předchozím odškodňovacím řízení (se závěrem, že zadostiučinění je třeba poskytnout v penězích), omezuje se odškodnění nemajetkové újmy za období od 1. dubna 2014 na stanovení další částky peněžitého zadostiučinění, a to na základě délky zbývající doby, po kterou dané správní řízení probíhalo. Odvolací soud citoval závěry usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2015 sp. zn. 30 Cdo 344/2014, načež uzavřel, že jestliže stěžovatelka nevyličila, jakým způsobem se v její osobnostní sféře promítlo vedení daného správního řízení, nelze presumovat, že jí nemajetková újma v dané věci skutečně vznikla.

15. Proti rozhodnutí odvolacího soudu nebylo podle § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř. dovolání přípustné.

III. Argumentace stěžovatelky

16. Stěžovatelka v podané ústavní stížnosti předně uvádí, že se jak v řízení před ministerstvem, tak v řízení před obecnými soudy domáhala přiznání nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem spočívajícím i v nepřiměřenosti celkové délky správního řízení. Činila tak jak za období, v němž byla její nemajetková újma kompenzována na základě schváleného smíru (tedy od 10. března 2010 do 31. března 2014), tak za období od 1. dubna 2014 do 1. září 2015.

17. Stěžovatelka je přesvědčena, že v případě nepřiměřenosti celkové délky řízení jde o samostatný typ nesprávného úředního postupu, který je nezávislý na dílčích nečinnostech a průtahích, a který je tak nutno posuzovat a zkoumat samostatně. Obecným soudům v tomto směru vytýká, že ani jeden z nich se otázkou nepřiměřenosti celkové délky správního řízení nezabýval, v čemž současně spatřuje porušení svého ústavně zaručeného práva na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. dubna 2002 sp. zn. Pl. ÚS 18/01 (N 53/26 SbNU 73; 234/2002 Sb.) či ze dne 16. května 2013 sp. zn. IV. ÚS 3377/12 (N 86/69 SbNU 373)], jež jsou veřejnosti dostupné, stejně jako ostatní rozhodnutí Ústavního soudu, na webové stránce <http://nalus.usoud.cz/>].

18. Stěžovatelka dále obsáhle argumentuje ve prospěch výkladu, že součástí práva na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem je i právo na náhradu újmy způsobené nepřiměřenou délkou správního řízení. Opačný výklad se podle ní příčí ústavnímu pořádku a každé rozhodnutí, které na základě takové argumentace odpírá určité osobě náhradu újmy, která jí byla způsobena nepřiměřeně dlouhým správním řízením, považuje za „jednoznačně protiústavní“.

19. Ve vztahu k soudnímu smíru, jenž byl mezi stěžovatelkou a ministerstvem uzavřen a následně i schválen soudem prvního stupně, stěžovatelka uvádí, že daný smír nezahrnoval náhradu nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku řízení. Tento nárok stěžovatelka uplatnila až následně v rámci své druhé žaloby.

20. Stěžovatelka dále rozporuje judikaturu Nejvyššího soudu, na niž odvolací soud založil svůj závěr o tom, že v případě stěžovatelky nelze aplikovat zásadu vyplývající ze stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010 (dále jen „stanovisko Nejvyššího soudu“), podle níž je vznik nemajetkové újmy presumován již na základě toho, že délka příslušného řízení je nepřiměřená. Závěr Nejvyššího soudu, podle něhož čl. 38 odst. 2 Listiny dopadá toliko na ta správní řízení, na něž dopadá čl. 6 odst. 1 Úmluvy, zpochybňuje a předstírá vlastní argumentaci, na jejímž základě dovozuje, že čl. 38 odst. 2 Listiny je bezesbýtku aplikovatelný i na správní řízení. Stěžovatelka dále poukázala na samotný čl. 6 odst. 1 Úmluvy s tím, že předmětné správní řízení splňuje podmínky vyžadované pro aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy (k tomu stěžovatelka poukázala na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věcech *Sramek proti Rakousku* ze dne 22. října 1984, stížnost č. 8790/79, a *Allan Jacobsson proti Švédsku* ze dne 25. října 1989, stížnost č. 1084/73, pod bodem 73).

21. Dle stěžovatelky tedy obecné soudy nijak neposoudily otázku, zda na předmětné správní řízení dopadá čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Za této situace má stěžovatelka za to, že ze strany obecných soudů došlo současně k porušení čl. 11 Listiny (z důvodu nepřiznání přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu) a čl. 13 Úmluvy, jenž zakotvuje právo na účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem v případě, že byla porušena práva a svobody přiznané Úmluvou.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

22. Podle ustanovení § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval Ústavní soud Obvodní soud pro Prahu 1, Městský soud v Praze a Českou republiku – Ministerstvo dopravy, aby se vyjádřily k podané ústavní stížnosti.

23. Obvodní soud pro Prahu 1 ve svém vyjádření sdělil, že ústavní stížnost nemá za důvodnou, neboť napadenými rozhodnutími nebylo zasaženo do ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatelky. Ve zbytku soud prvního stupně odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

24. Městský soud v Praze ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že jeho postupem nedošlo k porušení žádného ze základních práv stěžovatelky zaručených Ústavou České republiky a Listinou. Odvolací soud připomenul, že své stěžejní závěry vybudoval na judikatuře Nejvyššího soudu,

především usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2015 sp. zn. 30 Cdo 344/2014. K tvrzení stěžovatelky, že na předmětné správní řízení je třeba aplikovat čl. 6 Úmluvy, připomenul, že vzhledem k předmětu řízení před správními orgány na něj čl. 6 odst. 1 Úmluvy nedopadá.

25. Ministerstvo ve svém vyjádření uvedlo, že nemajetková újma způsobená stěžovatelce nepřiměřenou délkou správního řízení za období od 10. března 2010 do 31. března 2014 již byla odškodněna schváleným smírem. V navazujícím řízení o druhé žalobě proto mohla být obecnými soudy posuzována toliko přiměřenost délky správního řízení probíhajícího od 1. dubna 2014. Shledal-li Městský soud v Praze, že průběh správního řízení nevykazoval průtahy ani nepřiměřenou délku, není dle názoru ministerstva pravda, že by se obecné soudy nárokem stěžovatelky na poskytnutí zadostiučinění za nemajetkovou újmu dostatečně nezabývaly. Ohledně tvrzení stěžovatelky, že na předmětné správní řízení dopadá stanovisko Nejvyššího soudu, ministerstvo poukázalo na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 344/2014 s tím, že předpoklady aplikace stanoviska Nejvyššího soudu formulované v daném usnesení v projednávané věci nebyly splněny.

26. Ústavní soud vzal v potaz skutečnost, že vyjádření obecných soudů a ministerstva obsahovala argumentaci stěžovatelce známou již z napadených rozhodnutí, a proto nepovažoval jejich zaslání stěžovatelce k případné replice za nutné.

V. Posouzení podmínek řízení

27. Dříve než Ústavní soud mohl přistoupit k vlastnímu přezkumu napadených rozhodnutí obecných soudů, musel se zabývat otázkou, zda podaná ústavní stížnost splňuje veškeré náležitosti dle zákona o Ústavním soudu.

28. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka před jejím podáním vyčerpala všechny procesní prostředky, které jí zákon k ochraně jejího práva poskytuje (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu). Ústavní stížnost byla podána včas osobou oprávněnou a splňuje také ostatní zákonné požadavky.

VI. Upuštění od ústního jednání

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

VII. Vlastní přezkum

30. Ústavní soud shledal ústavní stížnost důvodnou, a proto jí vyhověl z následujících důvodů.

VII. a) Obecná východiska

31. Stěžovatelka prostřednictvím ústavní stížnosti předně napadá samotná odůvodnění rozhodnutí obecných soudů, jimž vytýká, že se otázkou přiměřenosti délky správního řízení prakticky vůbec nezabývájí. Ve zbývajícím rozsahu stěžovatelka předestírá vlastní právní posouzení svého nároku na náhradu nemajetkové újmy.

32. Ústavní soud na tomto místě připomíná, že právo na spravedlivý proces zakotvené v hlavě páté Listiny a v čl. 6 Úmluvy garantuje (mimo jiné) spravedlivé a veřejné projednání věci nezávislým a nestranným soudem v přiměřené lhůtě při zachování principu rovnosti účastníků řízení. Právo na spravedlivý proces je právem procesní povahy, jehož účelem je zaručit především spravedlivost řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo.

33. Ve své judikatuře Ústavní soud opakovaně připomíná, že výklad a aplikace zákona přísluší v první řadě obecným soudům; nebyl-li jejich výklad svévolný, nemůže jej Ústavní soud nahradit svým. Ústavní soud tedy není povolán přezkoumávat, zda obecné soudy z provedených důkazů vyvodily správná či nesprávná skutková zjištění a následně i správnost z nich vyvozených právních závěrů – s výjimkou případů, kdy dospěje k závěru, že takové chyby mohly porušit ústavně zaručená práva či svobody [srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 29. května 1997 sp. zn. III. ÚS 31/97 (N 66/8 SbNU 149) či ze dne 29. srpna 2006 sp. zn. I. ÚS 398/04 (N 154/42 SbNU 257)]. Jinak řečeno, pravomoc Ústavního soudu ověřovat správnost skutkových zjištění, resp. interpretace a aplikace zákona obecnými soudy, je omezená a zejména není jeho úlohou tyto soudy nahrazovat [srov. náleze ze dne 1. 2. 1994 sp. zn. III. ÚS 23/93 (N 5/1 SbNU 41)]; jeho rolí je (mimo jiné) posoudit, zda rozhodnutí soudů nebyla svévolná nebo jinak zjevně neodůvodněná.

34. Ve vztahu k rozhodování obecných soudů o nárocích plynoucích z čl. 36 odst. 3 Listiny a ze zákona o odpovědnosti státu Ústavní soud zcela respektuje, že je naprosto v jejich pravomoci posoudit existenci podmínek pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. listopadu 2012 sp. zn. IV. ÚS 2190/12). Do samotného hodnocení konkrétních okolností případu obecnými soudy Ústavní soud zásadně není oprávněn vstupovat. Výjimku tvoří toliko případy, kdy je možné příslušné závěry označit za skutečně „extrémní“, vymykající se zcela smyslu a účelu dané právní úpravy. Takový postup obecných soudů by mohl být shledán rozporným s ústavně zaručeným základním právem účastníka řízení ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny. Pouhý nesouhlas s tím, jak obecný soud zhodnotil tu kterou okolnost, resp. s tím, že některé z hodnocených skutečností přisoudil menší či naopak větší váhu než skutečnosti jiné, věc

(ústavní stížnost) do ústavní roviny posunout zásadně nemůže [srov. nálezh Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2010 sp. zn. III. ÚS 1320/10 (N 247/59 SbNU 515)].

35. Ústavní soud zároveň v mnoha svých rozhodnutích definoval podmínky, při jejichž existenci má vadná aplikace podústavního práva obecným soudem za následek porušení základních práv a svobod jednotlivce [viz nálezh Ústavního soudu ze dne 10. října 2002 sp. zn. III. ÚS 74/02 (N 126/28 SbNU 85)]. Tak tomu je tehdy, pokud 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 přílehavého a rozumného vypořádání posuzovaného právního vztahu či v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti (viz teze „přepjatého formalismu“).

36. V návaznosti na uvedené Ústavní soud připomíná, že požadavek, aby soudní rozhodnutí dostatečně uváděla důvody, na nichž jsou založena, je součástí a obecným principem základního práva na spravedlivý proces, který sice není výslovně v Listině či Úmluvě formulován, vyplývá však z konstantní judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva.

37. Již ve svých nálezech ze dne 20. června 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257) a ze dne 26. září 1996 sp. zn. III. ÚS 176/96 (N 89/6 SbNU 151) Ústavní soud uvedl, že je zcela nezbytné, aby rozhodnutí obecných soudů nejen odpovídala zákonu, ale aby také odůvodnění vydaných rozhodnutí odpovídala kritériím daným ustanovením § 157 odst. 2 *in fine*, odst. 3 o. s. ř., neboť jen věcně správná (zákonu zcela odpovídající) a náležitě, tj. zákonem vyžadovaným způsobem odůvodněná rozhodnutí naplňují ústavní kritéria plynoucí z čl. 36 odst. 1 Listiny. Obecný soud je povinen se s argumentací účastníka v odůvodnění svého rozhodnutí (zejména jestliže předestřenou argumentaci odmítá) dostatečným a výstižným způsobem vypořádat, a to natolik, aby bylo zcela zřejmé, jaké důvody jej k tomu vedly. Jestliže tedy obecný soud v odůvodnění svého rozhodnutí opomene právní argumentaci žalobce, je zřejmé, že svým rozhodnutím (jeho odůvodněním) vykročil z uvedených kritérií.

VII. b) Aplikace obecných zásad na projednávaný případ

38. V projednávané věci stěžejní námitka stěžovatelky (v rámci řízení před obecnými soudy) spočívala v tvrzení, že nesprávným úředním postupem správních orgánů jí byla způsobena nemajetková újma. Nesprávný úřední postup přitom stěžovatelka spatřovala jednak v průtazích ve správním řízení v období od 1. dubna 2014 do 1. září 2015 a dále v nepřiměřenosti celkové délky správního řízení

39. Soud prvního stupně se v rámci ústavní stížnosti napadeného rozhodnutí zabýval toliko prvním z tvrzení stěžovatelky, totiž otázkou existence průtahů ve správním řízení v období po 1. dubnu 2014. V tomto směru soud prvního stupně uzavřel, že v důsledku překročení lhůt pro vydání rozhodnutí ve zbývající části správního řízení o 30 dnů nemohlo dojít „k zásahu do žádné z myslitelných osobnostních sfér žalobkyně v takové míře a intenzitě, aby bylo možné konstatovat, že žalobkyně utrpěla nemajetkovou újmu, opravňující přiznání jakékoli kompenzace“.

40. Ústavní soud stran odůvodnění rozhodnutí soudu prvního stupně konstatuje, že uvedený závěr obecného soudu je toliko apodiktický a zcela postrádá náležité posouzení tvrzení stěžovatelky o nepřiměřené délce správního řízení (lhostejno, zda měl soud prvního stupně v tuto chvíli posuzovat celkovou délku řízení či pouze délku správního řízení po 1. dubnu 2014). Pokud odvolací soud v odůvodnění rozhodnutí soudu prvního stupně přeci jen shledal určité závěry ohledně posouzení otázky (ne)přiměřenosti délky správního řízení [odvolací soud na straně 4 svého rozhodnutí v tomto směru uvedl, že „soud prvního stupně vyvodil správný závěr, že průběh předmetného správního řízení již nevykazoval v období po 1. dubna 2014 (...) nepřiměřenou délku“], je třeba takový závěr označit za nepřipustně zjednodušující a paušalizující.

41. Jak se totiž podává z již uvedeného stanoviska Nejvyššího soudu, představuje nepřiměřená délka řízení samostatný titul zakládající nárok na náhradu nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 odst. 1 vět druhé a třetí zákona o odpovědnosti státu. Při posouzení, zda je dané řízení možné považovat za přiměřeně dlouhé, je přitom zapotřebí vycházet z kritérií uvedených ve stanovisku Nejvyššího soudu. Těmito kritérii jsou složitosti případu, chování poškozeného, postup příslušných orgánů a význam předmětu řízení pro poškozeného. Ústavní soud z obsahu spisu vedeného u soudu prvního stupně pod sp. zn. 18 C 111/2015 ověřil, že stěžovatelka při vymezení výše požadovaného přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu vycházela právě z těchto kritérií (č. I. 8).

42. Ústavní soud si je vědom toho, že stran aplikace závěrů stanoviska Nejvyššího soudu na správní řízení panovaly dříve dílčí pochybnosti. Tyto pochybnosti však byly překonány usnesením Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 344/2014, jehož závěry následně přijal i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 25. července 2017 sp. zn. I. ÚS 2330/16 (N 131/86 SbNU 235).

43. Z označeného rozhodnutí Nejvyššího soudu se podává, že Evropský soud pro lidská práva v obecné rovině připouští aplikaci čl. 6 odst. 1 Úmluvy i na správní řízení, a to za splnění kritérií aplikovatelnosti dovozených v judikatuře. Jestliže jde ve správním řízení o spor o právo nebo závazek, který je opravdový a vážný a jehož rozhodnutí má přímý vliv na exis-

tenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva nebo závazku, jestliže má toto právo nebo závazek svůj základ ve vnitrostátním právu a jestliže je právo nebo závazek, o které v daném případě jde, civilní (tj. soukromoprávní povahy), pak na správní řízení článek 6 odst. 1 Úmluvy dopadá, a je tudíž aplikovatelné i stanovisko Nejvyššího soudu.

44. Z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 30. listopadu 2016 sp. zn. 30 Cdo 214/2015 dále plyne, že nejsou-li shora uvedené podmínky splněny, pak se čl. 6 odst. 1 Úmluvy na posuzované správní řízení nevztahuje, a nelze tak na posouzení přiměřenosti jeho délky a případnou satisfakci při porušení práva na jeho přiměřenou délku aplikovat ani stanovisko Nejvyššího soudu.

45. Z rozhodnutí soudu prvního stupně se však nepodává, jak se tento soud vypořádal s otázkou, zda lze na předmetné správní řízení aplikovat stanovisko Nejvyššího soudu či nikoliv. Stejně tak nelze z rozhodnutí soudu prvního stupně seznat, na jakém základu dospěl k závěru o přiměřenosti délky správního řízení, neboť odůvodnění jeho rozhodnutí postrádá posouzení kritérií vymezených stanoviskem Nejvyššího soudu. Nahlíženo optikou ustanovení § 157 odst. 2 o. s. ř., v odůvodnění rozhodnutí soudu prvního stupně zcela absentují úvahy, jimiž se při posuzování otázky přiměřenosti délky správního řízení řídil. Tím tento soud zasáhl do práva stěžovatelky na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

46. Napadené rozhodnutí odvolacího soudu přitom trpí shodnými ústavněprávně relevantními deficity.

47. Odvolacímu soudu lze předně vytknout, že ačkoliv shledal, že pravomocně rozhodnuté, a co do přiměřenosti jeho délky je tedy třeba posuzovat celé správní řízení, tj. od 10. března 2010 do 1. září 2015, nijak se touto otázkou blíže nezabýval a toliko apodikticky konstatoval správnost závěru soudu prvního stupně o tom, že správní řízení v období od 1. dubna 2014 do 1. září 2015 nevykazovalo žádné průtahy ani nepřiměřenou délku. Nijak tedy nenapravitel pochybení soudu prvního stupně, jenž se posouzením jednotlivých kritérií rozhodných pro určení, zda délka předmetného správního řízení byla přiměřená či nikoliv, vůbec nezabýval. Odvolací soud pouze automaticky převzal uvedené právní hodnocení soudu prvního stupně, že správní řízení až do jeho skončení nevykazovalo žádné průtahy ani nepřiměřenou délku.

48. Následná úvaha odvolacího soudu ohledně otázky presumpce vzniku nemajetkové újmy v důsledku nepřiměřené délky správního řízení (tedy, že v případě nepřiměřené délky řízení je dána vyvratitelná domněnka

vzniku nemajetkové újmy) vychází z posouzení, zda na předmětné správní řízení dopadá čl. 6 odst. 1 Úmluvy či nikoliv.

49. Je však třeba říci, že odvolací soud v tomto směru žádnou vlastní úvahu, v jejímž rámci by posoudil, zda správní řízení, jehož byla stěžovatelka účastnicí, splňuje kritéria vymezená judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, nenabízí. Jinými slovy, odvolací soud (s odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu 30 Cdo 344/201, aniž by jakkoliv posoudil kritéria zde formulovaná) konkludentně dovedl, že na předmětné správní řízení nelze aplikovat čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Na základě této úvahy následně odvolací soud konstatoval, že případný vznik nemajetkové újmy byla povinna žalobkyně v rámci podané žaloby sama vylíčit.

50. Protože se ani odvolací soud v rámci odůvodnění svého rozhodnutí kvalifikovaně nezabýval stěžejní otázkou z hlediska nároku žalobkyně na náhradu nemajetkové újmy způsobené nepřiměřeností délky správního řízení (totiž zda na předmětné správní řízení dopadá čl. 6 odst. 1 Úmluvy), je odůvodnění jeho rozhodnutí v tomto směru nepřezkoumatelné, a tedy postrádající základní náležitosti odůvodnění stanovené v ustanovení § 157 odst. 2 o. s. ř. Postupem odvolacího soudu, který neshledal rozhodnutí soudu prvního stupně nepřezkoumatelným z důvodu jeho nedostatečného odůvodnění a současně zatížil své vlastní rozhodnutí stejnou vadou, bylo zasaženo do práva stěžovatelky na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

VIII. Závěr

51. Ústavní soud shrnuje, že Obvodní soud pro Prahu 1 a Městský soud v Praze tím, že dostatečně neodůvodnily svá rozhodnutí o nároku stěžovatelky na náhradu nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem, resp. nepřiměřenou délkou správního řízení, zasáhly do práva stěžovatelky na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

52. Dle Ústavního soudu je ochranu ústavnosti nutno spojit s minimalizací zásahů do pravomoci jiných orgánů. Jinak řečeno, pokud je nálezelem vytvořen procesní prostor pro ochranu tohoto práva uvnitř soustavy soudů, pak pro ústavní posouzení rozhodnutí soudu platí subsidiarita hmotněprávního k procesněprávnímu přezkumu [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. prosince 1997 sp. zn. III. ÚS 205/97 (N 159/9 SbNU 375), ze dne 18. dubna 2001 sp. zn. I. ÚS 549/2000 (N 63/22 SbNU 65) či ze dne 31. července 2017 sp. zn. III. ÚS 1167/17 (N 134/86 SbNU 273)]. Aniž by jakkoliv předjímal konečný výsledek řízení, nezabýval se Ústavní soud ostatními námitkami stěžovatelky, vztahujícími se k meritorní nesprávnosti dílčích závěrů obecných soudů. Bude povinností soudů na všechny tyto námitky adekvátně odůvodněným a ústavně konformním způsobem reagovat.

53. Ústavní soud z tohoto důvodu podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona napadené rozsudky zrušil.

54. Zrušením napadených rozhodnutí obecných soudů se stěžovatelce otevírá možnost nového projednání její věci před soudem. Obecné soudy budou muset nejprve posoudit, zda na předmětné správní řízení dopadá čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Přitom neopomenou zohlednit relevantní rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva (viz rozsudek ESLP ze dne 25. října 1989 ve věci *Allan Jacobsson proti Švédsku*, stížnost č. 10842/84). Jestliže dospějí k závěru, že na předmětné správní řízení dopadá čl. 6 odst. 1 Úmluvy, bude třeba posoudit obsah uzavřeného a schváleného soudního smíru z hlediska saturace nároku na náhradu nemajetkové újmy stěžovatelky způsobené nepřiměřenou délkou správního řízení a případně tento zohlednit při posouzení délky správního řízení, za niž se nyní stěžovatelka domáhá náhrady nemajetkové újmy.



Č. 184

K výpočtu výše náhrady nákladů řízení v případě odlišných samostatných nároků více osob ve společném řízení

Právo na přiznání přiměřené a právním předpisem stanovené náhrady nákladů soudního řízení, které úspěšné straně v řízení vzniknou, je součástí práva na spravedlivý proces. Jednou z podmínek spravedlivého procesu je zásada právní jistoty a předvídatelnosti soudního rozhodnutí. Pokud jde o odlišné samostatné nároky více osob, byť jsou projednávány ve společném řízení, a soud tuto skutečnost při výpočtu výše náhrady nákladů řízení nerespektuje, jedná se o porušení práva 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.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka – ze dne 9. října 2017 sp. zn. I. ÚS 1081/17 ve věci ústavní stížnosti BRITISH AIRWAYS Plc., organizační složky, se sídlem Praha 6 – Ruzyně, K letišti 1049/57, IČO 49366777, zastoupené Mgr. Ing. Tomášem Vítkem, advokátem, se sídlem Praha 7, Argentinská 783/18, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. ledna 2017 sp. zn. 12 Co 10/2016, kterým byl potvrzen elektronický platební rozkaz ve výroku stanovujícím stěžovatelce povinnost náhrady nákladů řízení, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 9. ledna 2017 sp. zn. 12 Co 10/2016 byla porušena základní práva stěžovatelky zaručená čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. ledna 2017 sp. zn. 12 Co 10/2016 se ruší.

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

1. V ústavní stížnosti, doručené Ústavnímu soudu dne 10. dubna 2017, stěžovatelka podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen

„Ústava“) a ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) navrhovala zrušení usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. ledna 2017 sp. zn. 12 Co 10/2016 s tvrzením, že napadeným rozhodnutím bylo porušeno její základní právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a rovnost účastníků podle čl. 37 odst. 3 Listiny a čl. 96 odst. 1 Ústavy.

2. Z obsahu ústavní stížnosti a spisu Obvodního soudu pro Prahu 6 sp. zn. EPR 159867/2015 vyplývá, že žalobci Eva a Michael Urbanovi se návrhem na vydání elektronického platebního rozkazu domáhali po stěžovatelce zaplacení 2 400 eur s příslušenstvím. Obvodní soud pro Prahu 6 elektronickým platebním rozkazem ze dne 29. října 2015 č. j. EPR 159867/2015-6 uložil stěžovatelce zaplacení žalované částky s úrokem z prodlení ve výši 8,05% ročně od 6. ledna 2015 do zaplacení a s náklady řízení ve výši 25 179 Kč.

3. Stěžovatelka podala proti vydanému elektronickému platebnímu rozkazu odvolání, a to jen proti výroku III, jímž jí byla uložena povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 25 179 Kč. Stěžovatelka namítala, že výzva k plnění podle § 142a o. s. ř. postrádala upozornění na hrozící soudní vymáhání žádaného plnění a zpochybnila i výši uložených nákladů řízení, která měla činit 17 744 Kč.

4. Městský soud v Praze jako soud odvolací usnesením ze dne 10. února 2016 č. j. 12 Co 10/2016-15 elektronický platební rozkaz soudu prvního stupně ve výroku III o náhradě nákladů řízení změnil tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

5. Proti rozhodnutí odvolacího soudu podali Eva a Michael Urbanovi ústavní stížnost. Ústavní soud nálezem ze dne 11. října 2016 sp. zn. III. ÚS 1429/16 (N 190/83 SbNU 111) usnesení odvolacího soudu zrušil z důvodu, že Evě a Michaelovi Urbanovým nebylo doručeno odvolání stěžovatelky proti výroku III elektronického platebního rozkazu, a nemohli se tak k němu vyjádřit.

6. Městský soud v Praze ve svém v pořadí druhém usnesení, které je napadeno ústavní stížností, aniž by nařizoval odvolací jednání, rozhodl tak, že elektronický platební rozkaz se ve výroku III o náhradě nákladů řízení potvrzuje a Evě a Michaelovi Urbanovým náleží celkové náklady řízení ve výši 25 179 Kč.

II. Argumentace stěžovatelky

7. Stěžovatelka v ústavní stížnosti uvedla, že Eva a Michael Urbanovi uplatnili u Obvodního soudu pro Prahu 6 nárok ve výši 2 400 eur s příslušenstvím z důvodu zpoždění letů v souladu s nařízením 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. Stěžovatelka se o uplatnění nároku dozvěděla teprve dnem, kdy jí byl do datové schránky doručen Obvodním soudem pro Prahu 6 vydaný elektronický platební rozkaz. Po zjištění veškerých okolností, které zapříčinily zpoždění letů, pohledávku uznala a taktéž ji uhradila v celém rozsahu. Stěžovatelka má za to, že uložené náklady řízení nejsou oprávněné. Doklad o zaslání výzvy ke kompenzaci doložili Eva a Michael Urbanovi až v rámci řízení u Ústavního soudu, neboť výzva k plnění jí nebyla řádně doručena. Výzva k plnění byla zaslána prostřednictvím e-mailové pošty na adresy: ba@britishairways.com; BA.CustSvcs@contact.britishairways.com; BA.CustSvcs@email.ba.com, přičemž ani jedna z těchto e-mailových adres není oficiální adresa pro přijímání korespondence stěžovatelky a není ani jedna z nich uvedena jako kontaktní adresa na oficiální stránce www.britishairways.com. Jedná se o adresy, které se cestujícímu automaticky doručí poté, co si e-mailem změní rezervaci letu nebo let zruší, nejedná se však o e-mailové adresy, které jsou určeny ke komunikaci. E-mailovou adresu ba@britishairways.com stěžovatelka vůbec nepoužívá. Naopak na internetových stránkách stěžovatelky www.britishairways.com/en-cz/information/delayed-or-cancelled-flights/compensation je uvedeno, že v případě zrušení a zpoždění letu je cestující oprávněn uplatnit kompenzaci buď on-line, prostřednictvím tam uvedeného formuláře, nebo na adresu British Airways Customer Relations, EU Compensation Claims, PO Box 1126, Uxbridge, UB8 9XS, United Kingdom.

8. Právní zástupce Evy a Michaela Urbanových přitom mohl navíc výzvu na plnění zaslat taktéž na adresu sídla nebo na pobočku organizační složky stěžovatelky umístěnou v Praze, to však neučinil. Stěžovatelka je přesvědčena, že výzva byla úmyslně odeslána na e-mailové adresy tak, aby stěžovatelce nebyla doručena do sféry její dispozice, s cílem získání nemalých nákladů řízení. Právní zástupce přitom nadále zasilá na ty samé e-mailové adresy předmětné výzvy, a soudy mu tak přiznávají náklady řízení. Tímto jednáním dochází k soustavnému porušování práv stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny, když nemá možnost na výzvu adekvátně reagovat, a tudíž se o uplatnění nároku dozvídá teprve u soudního řízení a je nucena hradit náklady řízení. Podle názoru stěžovatelky Městský soud v Praze zcela opomenul skutečnost, že stěžovatelka uhradila uplatněný nárok ve výši 2 400 eur ihned poté, co se o uplatnění nároku dozvěděla, uplatněnému nároku se nebránila a řízení co do jistiny nijak nezdržovala. Stěžovatelka je tedy přesvědčena, že Městský soud v Praze dospěl k nesprávným skutkovým zjištěním, když v napadeném rozhodnutí uvedl, že Eva a Michael Urbanovi prokázali zaslání výzvy k plnění podle § 142a odst. 1 o. s. ř.

9. K tomu stěžovatelka namítala, že výzva postrádá podstatnou náležitost výzvy k plnění podle § 142a o. s. ř., a to konkrétně náležitost varování před možným soudním sporem v případě dobrovolného nezaplacení dluhu. Navíc výzva taktéž není označena jako předžalobní, nýbrž pouze jako žádost o kompenzaci za zpožděný let. Stěžovatelka je přesvědčena, že předmětnou výzvu je nutno považovat za pouhou výzvu k plnění, a nikoliv za předžalobní výzvu ve smyslu § 142a o. s. ř., z tohoto důvodu nemůže Evě a Michaelovi Urbanovým náležet náhrada nákladů řízení. Předmětná žádost totiž neobsahovala upozornění na možnost soudního vymáhání požadovaného plnění v případě dobrovolného nesplnění ze strany stěžovatelky, což je podle názoru stěžovatelky podstatnou náležitostí výzvy k plnění ve smyslu § 142a odst. 1 o. s. ř. Z tohoto důvodu pak žádost o kompenzaci nemůže vyvolat zákonem předpokládané následky, resp. na jejím základě nemohl vzniknout nárok na náhradu nákladů řízení.

10. Stěžovatelka dále k vypočítané výši nákladů řízení uvedla, že náklady řízení ve výši 25 179 Kč za poskytnuté 3 úkony právní služby nejsou v souladu s vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právní služeb (advokátní tarif). Stěžovatelka již v odvolání proti elektronickému platebnímu rozkazu ze dne 18. listopadu 2015 argumentovala tím, že právní zástupce zastupoval dva žalobce, a proto měl být aplikován § 12 odst. 4 advokátního tarifu, podle kterého: „Jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20%.“ Celkové náklady řízení tak měly být vypočítány ve výši 17 744,36 Kč.

11. Na podporu svých tvrzení stěžovatelka odkázala na usnesení Ústavního soudu ze dne 20. listopadu 2014 sp. zn. III. ÚS 3187/14 (U 17/75 SbNU 659) k odlišnostem uplatnění reklamace a předžalobní upomínky a na náleze ze dne 3. prosince 2013 sp. zn. II. ÚS 2697/13 (N 208/71 SbNU 463) k předžalobní výzvě k plnění podle § 142a odst. 1 o. s. ř. a náhradě nákladů řízení.

III. Vyjádření účastníka řízení

12. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost v souladu s § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu Městskému soudu v Praze a Evě a Michaelovi Urbanovým k vyjádření.

13. Městský soud v Praze ve svém vyjádření k ústavní stížnosti ze dne 22. května 2017 zcela odkázal na napadené usnesení a rozhodnutí o stížnosti ve věci nákladů řízení ponechal na úvaze Ústavního soudu.

14. Evě Urbanové byla výzva k vyjádření doručena dne 3. května 2017, Michaelovi Urbanovi dne 15. května 2017. Vzhledem k tomu, že se k ústavní stížnosti ve stanovené 30denní lhůtě nevyjádřili, vychází Ústavní soud

(v souladu s poučením) z toho, že se svého práva vedlejšího účastníka řízení vzdali (§ 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

15. Ústavní soud vyjádření Městského soudu v Praze stěžovatelce k replice nezasílal, neboť toto vyjádření neobsahovalo nové závažné skutečnosti nebo argumentaci, která by měla vliv na posouzení věci.

IV. Procesní podmínky řízení

16. Ústavní soud nejprve zkoumal splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, jež bylo napadeno 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 a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

17. Ústavní soud předně 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 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 hodnotový základ právního řádu, daný zejména ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky.

18. 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. náleze 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. 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 důvodná v části, v níž je napadána výše uložených nákladů řízení.

19. Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že se ve své rozhodovací praxi staví k otázce nákladů řízení rezervovaně, neboť spor o náhradu nákladů

řízení, i když se může některého z účastníků citelně dotknout, zpravidla nedosahuje intenzity opodstatňující závěr o porušení základních práv a svobod účastníka řízení [srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 303/02 ze dne 5. srpna 2002 (U 25/27 SbNU 307)]. Podle právního názoru vysloveného např. v nálezu sp. zn. I. ÚS 1531/07 ze dne 12. listopadu 2007 (N 189/47 SbNU 461) otázka náhrady nákladů řízení dosahuje ústavněprávní dimenze zejména tehdy, jestliže postup soudu vybočuje z pravidel upravujících toto řízení v důsledku závažného pochybení soudu.

20. Městský soud v Praze při rozhodování o nákladech řízení rozhodl, že elektronický platební rozkaz soudu prvního stupně se ve výroku III o náhradě nákladů řízení potvrzuje. S ohledem na obsah písemných podání právního zástupce žalobců založených ve spisu a průběh řízení před soudem prvního stupně jako úkony právní služby ve smyslu advokátního tarifu důvodně učiněné právním zástupcem žalobců pak odvolací soud posoudil tyto úkony: převzetí a příprava zastoupení na základě plné moci [§ 11 odst. 1 písm. a)]; výzva k plnění ze dne 3. 12. 2014 [§ 11 odst. 1 písm. d)]; podání návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu [§ 11 odst. 1 písm. d)]. Sazba mimosmluvní odměny za výše uvedené úkony právní služby podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 12 odst. 4 advokátního tarifu činila 5 920 Kč (tarifní hodnota úkonu činila 64 872 Kč, při přepočtu 2 400 eur podle kurzu ČNB ke dni podání návrhu 4. května 2016 ve výši 27,030 Kč za 1 euro). S ohledem na tři úkony právní služby náležely právnímu zástupci žalobců 3 režijní paušály ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Náklady za právní zastoupení tak činily 18 660 Kč, resp. s připočtením 21% sazby daně z přidané hodnoty ve výši 3 918,60 Kč činily 22 578,60 Kč. Po připočtení zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 600 Kč činily celkové náklady řízení podle závěru učiněného Městským soudem v Praze na straně žalobců 25 179 Kč po zaokrouhlení.

21. Městský soud v Praze však neakceptoval tvrzení stěžovatelky ohledně výpočtu výše nákladů řízení uvedené v odvolání ze dne 18. listopadu 2015 (č. listů 10 a 19), přičemž se s ním v odůvodnění svého rozhodnutí ani nijak nevypořádal.

22. Při stanovení mimosmluvní odměny za společné úkony advokáta, zastupujícího dva žalobce, stěžovatelka namítala, že náležitě za každou takto zastupovanou osobu samostatná mimosmluvní odměna vypočtená podle tarifní hodnoty připadající na každého žalobce, snížená o 20%. V této situaci nelze použít ustanovení § 12 odst. 3 advokátního tarifu, které se vztahuje na případ více nároků uplatněných v jednom řízení jedním účastníkem nebo více účastníky oprávněnými společně a nerozdílně nebo vystupujícími v řízení jako nerozluční společníci. V daném případě je vyloučeno určení mimosmluvní odměny součtem odměn za všechny projednávané nároky v předmětné věci, neboť jde o odlišné samostatné

nároky více osob, byť jsou projednávány ve společném řízení, a tomu musí odpovídat i odlišná (od výše toho kterého nároku odvozená) náhrada odměny advokáta připadající na jednotlivé žalobce. Jinak řečeno, jestliže v návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu žalobci uvádějí, že „... má každý z žalobců vůči žalovanému právo na náhradu škody ve výši 1 200 EUR,“ nelze za hodnotu sporu považovat součet těchto dvou nároků, nejedná se o právo nedílné ani právo vymáhané věřiteli oprávněnými společně a nerozdílně. Z tohoto pohledu se jeví jak způsob uplatnění nároků, tak i formulace výroku, kterým byly přiznány, jako přinejmenším problematické.

23. Z uvedeného vyplývá, že výpočet nákladů řízení uvedený v elektronickém platebním rozkazu nebyl správný a odvolací soud toto pochybení v odvolacím řízení nenapravil.

24. Pro úplnost Ústavní soud uvádí, že v souvislosti s výpočtem výše nákladů řízení rovněž nepřehlédl, že Městský soud v Praze provedl přepočítání eur na Kč podle kurzu platného ČNB ke dni podání návrhu 4. května 2016, přičemž návrh na vydání elektronického platebního rozkazu byl podán dne 3. srpna 2015, tak jak správně uvedla stěžovatelka. Ústavní soud rovněž nepřehlédl, že k návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu byla předložena jen jedna plná moc, a to plná moc udělená Evou Urbanovou. Městský soud v Praze tedy bude muset též zvážit, zda byl v řízení Michael Urban advokátem zastoupen a zda mu vůbec vzniklo právo na náhradu nákladů právního zastoupení.

25. Jednou z podmínek spravedlivého procesu je zásada právní jistoty a předvídatelnost soudního rozhodnutí. Účastník řízení má právo předpokládat, že soud zná právo a že bude výkladově jednoznačně ustanovení obecně závazných předpisů vykládat v souladu s jejich jednoznačností. To platí i pro výklad podústavních předpisů, ledaže by soud dospěl k závěru, že takové ustanovení je v rozporu se zákonem [srov. náleze ze dne 24. dubna 2008 sp. zn. II. ÚS 3288/07 (N 77/49 SbNU 141)].

26. Z uvedeného plyne, že výše předestřené podmínky, za které obecným soudem v konkrétní věci uplatněný výklad a aplikace práva překračuje hranice ústavnosti, zde jsou splněny a k takovému zjevnému aplikačnímu excesu způsobitelnému založit porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) v posuzované věci – v řízení před odvolacím soudem – došlo.

27. Vzhledem k tomu, že v řízení před Městským soudem v Praze nebyly dodrženy principy řádného procesu, Ústavní soud dospěl k závěru, že postupem tohoto soudu bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces a soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ústavní stížnosti proto podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona

I. ÚS 1081/17

č. 184

o Ústavním soudu vyhověl a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. ledna 2017 sp. zn. 12 Co 10/2016 podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

Č. 185

K odškodnění nemateriální újmy vzniklé nezákonným vězněním za komunistického režimu

Při rozhodování o výši náhrady za nemajetkovou újmu musí soud přihlídnout i k tomu, že o navrhovaném odškodnění nemateriální újmy za déletrvajícím omezení osobní svobody stěžovatele v důsledku nezákonného rozhodnutí rozhoduje za situace, kdy v jiných právně srovnatelných případech již bylo žalobcům pravomocným rozhodnutím soudu vyhověno, a to včetně vyplacení finanční kompenzace.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a Josefa Fialy – ze dne 10. října 2017 sp. zn. II. ÚS 859/15 ve věci ústavní stížnosti Ladislava Vargy, zastoupeného JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem, se sídlem Symfonická 1496/9, Praha 5 – Stodůlky, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 18. února 2015 č. j. 30 Cdo 3525/2014-163 o zamítnutí stěžovatelovy žaloby na zaplacení zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou mu nedůvodným vězněním, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a České republiky – Ministerstva spravedlnosti, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2 – Nové Město, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 18. února 2015 č. j. 30 Cdo 3525/2014-163 bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. února 2015 č. j. 30 Cdo 3525/2014-163 se ruší.

Odůvodnění**I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného 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, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) stěžovatel žádá o zrušení v záhlaví označeného rozsudku (resp. jeho výroků), jimiž měla být porušena ustanovení čl. 5 odst. 5 a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen

„Úmluva“), čl. 1, čl. 10 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 a 3 a čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 89 odst. 2 Ústavy a čl. 9 odst. 5 a čl. 14 odst. 6 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

2. Obvodní soud pro Prahu 2 (dále jen „obvodní soud“) rozsudkem ze dne 7. 11. 2013 č. j. 14 C 320/2009-128 uložil vedlejší účastníci zaplatit stěžovateli zadostiučinění ve výši 793 000 Kč za nemajetkovou újmu způsobenou mu nedůvodným vězněním – výkonem trestu odnětí svobody (včetně výkonu vazby) v letech 1976 až 1978; v rozsahu částky 107 000 Kč současně obvodní soud stěžovateložbu žalobu zamítl.

3. K odvolání vedlejší účastnice Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 10. 4. 2014 č. j. 29 Co 57/2014-144 rozsudek obvodního soudu ve věci samé potvrdil, neboť se závěry nalézacího soudu plně ztotožnil.

4. Následně bylo na jaře roku 2014 stěžovateli vyplaceno zadostiučinění ve výši 793 000 Kč a náhrada nákladů řízení před soudy prvního a druhého stupně v celkové výši 156 743 Kč.

5. Na základě dovolání vedlejší účastnice Nejvyšší soud výše označeným rozsudkem dovolání městského soudu změnil s tím, že se rozsudek obvodního soudu mění tak, že „trestním stíháním žalobce, jeho odsouzením a výkonem trestu bylo porušeno jeho právo na svobodné přesvědčení, názor a jeho projev, právo na spravedlivý proces, a v konečném důsledku jeho uvězněním a výkonem trestu právo na svobodný život a osobní bezpečnost a že se zamítá žaloba na zaplacení částky 793 100 Kč“, a to proto, že stěžovateli je možno vyhovět jen ve formě morálního zadostiučinění, nikoliv však ve formě finanční kompenzace; současně Nejvyšší soud rozhodl, že vedlejší účastnice je povinna zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení před obvodním soudem ve výši 20 570 Kč (výrok II), odvolacího řízení ve výši 24 684 Kč (výrok III) a dovolacího řízení ve výši 8 228 Kč (výrok IV).

II. Argumentace stěžovatele

6. Stěžovatel v ústavní stížnosti nejprve poukazuje na skutečnost, že v důsledku „morální satisfakce“, jež mu byla Nejvyšším soudem poskytnuta, má státu vrátit částku 896 261 Kč (nadto jde o finanční prostředky, které nemá k dispozici). V návaznosti na to zdůrazňuje, že svou žalobu podal ještě před uveřejněním stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014 sp. zn. Pl. ÚS-st. 39/14 (ST 39/75 SbNU 707; 297/2014 Sb. – dále jen „stanovisko“), takže jeho nárok vyplývá přímo z čl. 5 odst. 5 Úmluvy, přičemž tento nárok lze přiznat i na základě ustanovení čl. 10 odst. 1 či čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny, jak plyne z řady (stěžovatelem odkazovaných) nálezů Ústavního soudu. Stěžovatel přitom namítá, že Nejvyšší soud v posuzované věci aplikoval § 31a 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, a tedy postupoval ve zjevném rozporu s § 36 téhož zákona, jenž takový postup výslovně vylučuje. V této souvislosti pak stěžovatel upozornil, že Nejvyšší soud svým postupem prohlubuje nerovnost, neboť řadě osob v obdobném postavení jako stěžovatel již byla náhrada nemajetkové újmy soudy pravomocně přiznána a vyplacena.

7. Pokud jde o otázku formy a případné výše zadostiučinění, stěžovatel uvádí, že ani Ústavní soud v nálezech ze dne 18. 12. 2014 sp. zn. III. ÚS 1856/13 (N 233/75 SbNU 597) a ze dne 6. 2. 2015 sp. zn. I. ÚS 3451/13 (N 26/76 SbNU 357) nenabádal k odmítnutí finančního zadostiučinění. Stěžovatel se přitom domnívá, že zadostiučinění formou omluvy či konstatování porušení práva je vhodné pouze tam, kde došlo na straně státu k drobnému pochybení, v případě déletrvajících zbavení osobní svobody je však takové zadostiučinění „výsměchem poškozenému občanovi a pošlapáním jeho lidské důstojnosti“. S odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) se stěžovatel domnívá, že není namístě, aby mu byla jedna ze složek odškodnění (tj. náhrada nemajetkové újmy) odepřena (např. rozsudek ze dne 29. 5. 1997 ve věci *Tsirlis a Kouloumpas proti Řecku*, stížnosti č. 19233/91 a 19234/91).

8. Stěžovatel je proto toho názoru, že mu Nejvyšší soud v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny nepřiznal finanční zadostiučinění jakožto úměrnou formu odškodnění za nezákonné věznění a že současně porušil čl. 89 odst. 2 Ústavy, protože nerespektoval závazný názor vyslovený ve výroku II stanoviska.

9. Mimo výše uvedené stěžovatel brojí i proti nákladovým výrokům napadeného rozsudku, neboť má za to, že Nejvyšší soud retroaktivně aplikoval metodiku výpočtu jejich výše v neprospěch stěžovatele; přestože tedy Nejvyšší soud přiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení před soudy všech tří stupňů, fakticky ho zavázal, aby vedlejší účastníci vrátil „přeplatek“ ve výši 103 261 Kč.

10. Ústavní stížnost stěžovatel v průběhu řízení před Ústavním soudem opakovaně doplnil; v doplněních odkázal na závěry dalších nálezů Ústavního soudu, rozhodnutí ESLP a Krajského soudu v Bratislavě.

III. Vyjádření účastníka řízení

11. Nejvyšší soud ve vyžádaném vyjádření účastníka řízení se v prvé řadě ohradil proti tvrzení, že došlo k porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy, když připomněl, že v dané věci Ústavní soud dosud nerozhodoval, a tudíž neexistuje žádné jeho vykonatelné rozhodnutí, jímž by byl Nejvyšší soud v projednávané věci vázán. Současně Nejvyšší soud zdůraznil, že se striktně řídil

závěry přijatými Ústavním soudem ve stanovisku a veden těmito závěry aplikoval i ustanovení § 36 ve spojení s § 31a zákona č. 82/1998 Sb.

12. Současně Nejvyšší soud uvedl, že si je vědom vývoje judikatury Ústavního soudu ohledně dané právní otázky, z něhož se podává závěr, že vzhledem k legitimnímu očekávání, jež plynulo neprávem vězněným osobám z někdejšího výkladu Úmluvy Ústavním soudem, má být těmto osobám přiznáno odškodnění v penězích, a to i přesto, že tento nárok nemá oporu v pozitivním právu. Nejvyšší soud nicméně trvá na závěrech vyjádřených v napadeném rozhodnutí, neboť má za to, že ani „legitimní očekávání“ v chybný výklad práva právní nárok založit nemůže. Nejvyšší soud proto navrhl odmítnutí, resp. zamítnutí ústavní stížnosti.

13. Vedlejší účastnice řízení práva vyjádřit se k posuzované ústavní stížnosti nevyužila, resp. se této možnosti konkludentně vzdala.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

14. 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 byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel před jejím podáním vyčerpal veškeré dostupné zákonné procesní prostředky ochrany svých práv (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

15. Ústavní soud, jemuž – jakožto soudnímu orgánu ochrany ústavnosti – přísluší zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů toliko v případě porušení některého základního práva či svobody stěžovatele [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy], dospěl v posuzované věci k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

16. Přestože třetí senát Ústavního soudu sdílí přesvědčení Nejvyššího soudu, že přiznání finanční kompenzace stěžovateli nemá potřebnou oporu v pozitivním právu (což ostatně našlo výrazu ve znění výroku I stanoviska), nemůže ztrácet ze zřetele jak důvody (pozadí) výroku II stanoviska, tak existenci na něj navazujících nálezů Ústavního soudu, zejména pak nálezů ze dne 15. 4. 2015 sp. zn. I. ÚS 819/15 (N 81/77 SbNU 177), ze dne 11. 8. 2015 sp. zn. I. ÚS 723/15 (N 142/78 SbNU 199) a ze dne 23. 8. 2016 sp. zn. II. ÚS 823/15 (N 156/82 SbNU 473).

17. Z výše uvedených skutečností plyne, že v řízení před obecnými soudy fakticky nebyla spornou otázkou, zda na stěžovatele aplikovat čl. 5 odst. 5 Úmluvy a zda vůbec stěžovateli poskytnout zadostiučinění. Stěžovateli se zadostiučinění dostalo, dokonce mu byla pravomocně přiznána

finanční kompenzace ve výši 793 000 Kč, Nejvyšší soud ovšem dospěl k závěru, že je namístě pouze morální zadostiučinění. V posuzované věci je tak klíčovou otázkou, zda v případě stěžovatele, jemuž byla nemajetková újma způsobena v důsledku zmíněného nezákonného odsouzení, resp. zbravení osobní svobody, postačí pouhé konstatování porušení práva ve výroku rozsudku, či zda je namístě (je nutné), aby mu bylo poskytnuto rovněž přiměřené zadostiučinění v penězích.

18. Jak vyplývá i z výše uvedené judikatury Ústavního soudu, při rozhodování o výši náhrady za nemajetkovou újmu obecné soudy musí vzít v úvahu specifika dané věci, jež plynou z důvodů obsažených ve stanovisku, především v jeho bodech 31 až 35 (nikoli však argument, že stěžovatel již nemá částku 793 000 Kč k dispozici). Musí tedy přihlédnout k tomu, že o navrhovaném odškodnění nemateriální újmy za déletrvající omezení osobní svobody stěžovatele v důsledku nezákonného rozhodnutí budou rozhodovat za situace, kdy v jiných právně srovnatelných případech již bylo navrhovatelům vyhověno. Přihlédnout přitom musí i ke skutečnosti, že stěžovateli již byla finanční kompenzace vyplacena, a to na základě pravomocného rozhodnutí soudu. Jinými slovy, obecné soudy musí přiměřeně přihlédnout k tomu, že „tam, kde již soudní rozhodnutí, byť byla založena na nesprávném výkladu vnitrostátního práva či mezinárodní úmluvy, založila legitimní očekávání poškozených, že právě jim učiněné krivdy se stát rozhodl odškodnit, nemohou soudy tato legitimní očekávání zklamat ve vztahu k poškozeným, kteří své nároky uplatnili dříve, než Ústavní soud uznal chybnost svého dosavadního výkladu“ (viz výše uvedený nálezn. zn. I. ÚS 819/15).

19. Protože třetí senát Ústavního soudu v nyní projednávané věci neshledal žádný relevantní důvod, pro který by bylo možno se od citovaného právního názoru odchýlit (zvláště za situace, kdy některé skutkové okolnosti v posuzované věci rezonují ještě silněji než v odkazovaných judikátech), a protože současně neshledal reálný prostor pro případnou revizi tohoto právního názoru na základě aplikace § 23 zákona o Ústavním soudu, nezbývá mu než konstatovat, že Nejvyšší soud napadeným rozhodnutím nepostupoval v souladu s právním názorem Ústavního soudu, čímž porušil základní právo stěžovatele na soudní ochranu, zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny.

20. Pro úplnost Ústavní soud poznamenává, že se věcně nezabýval otázkou výše nákladů řízení vypočítaných Nejvyšším soudem v napadeném rozhodnutí, jež bez dalšího nemá ústavněprávní rozměr, a za situace, kdy je napadené rozhodnutí rušeno jako celek, není důvodu se jí meritorně zabývat; na margo této otázky proto postačí připomenout, že snižuje-li Nejvyšší soud fakticky výši náhrady nákladů řízení, již stěžovateli přiznává (dle § 142 odst. 1 občanského soudního řádu), měl by tento svůj postup

II. ÚS 859/15

č. 185

odůvodnit obsáhleji, než učinil v napadeném rozhodnutí, neboť v opačném případě by své rozhodnutí (v této části) mohl zatížit vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti (této části) odůvodnění.

21. Ze shora zaznamenaných důvodů Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil.

Č. 186

K povinnosti dovolacího soudu posoudit otázku zásadního právního významu uvedené v dovolání

Pomine-li Nejvyšší soud posoudit otázku ve věci samé po právní stránce zásadního významu a s ní související argumentaci jen proto, že není takto dovolatelem výslovně označena, ač je zjevné, že se s ní ani soudy nižších stupňů jednoznačně argumentačně nevyřádaly, přičemž její řešení je důležité pro právní praxi, poruší tím právo dovolatele 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 Josefa Fialy (soudce zpravodaj) a Radovana Suchánka – ze dne 10. října 2017 sp. zn. III. ÚS 3733/15 ve věci ústavní stížnosti Compas Capital Consult, s. r. o., se sídlem Na Drahách 247, Sviadnov, zastoupené Mgr. Bohdanou Šocovou, advokátkou, se sídlem Kateřinská 107/5, Olomouc, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. září 2015 č. j. 29 Cdo 2133/2013-404, usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 19. března 2012 č. j. 14 Cmo 487/2010-373 a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. června 2010 č. j. 25 Cm 91/2004-279 týkajícím se návrhu na vyslovení neplatnosti usnesení valné hromady akciové společnosti, za účasti Nejvyššího soudu, Vrchního soudu v Praze a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a Vodárny Kladno – Mělník, a. s., se sídlem U Vodojemu 3085, Kladno, a Městského státního zastupitelství v Praze jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 22. září 2015 č. j. 29 Cdo 2133/2013-404 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. září 2015 č. j. 29 Cdo 2133/2013-404 se ruší.

III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

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

1. Ústavní stížností ze dne 18. 12. 2015, doplněnou podáními ze dne 4. 1. 2016 a ze dne 6. 9. 2016, se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví

uvedených rozhodnutí soudů, a to z důvodu porušení jejich práv zakotvených v čl. 11 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), rovněž čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Z ústavní stížnosti a z vyžádaného spisu Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) sp. zn. 25 Cm 91/2004 se podává, že první vedlejší účastnice, tj. obchodní společnost Vodárny Kladno – Mělník, a. s., (dále jen „VKM“) byla založena Fondem národního majetku České republiky na základě rozhodnutí o privatizaci, předmětem její činnosti je provozování a rozvoj vodovodní a kanalizační infrastruktury, zajišťování dodávek pitné vody a odvádění a čištění odpadních vod. Z důvodu strategické povahy této činnosti byla většinovými vlastníky VKM od jejího vzniku dotčená města a obce okresů Kladna a Mělníka; některými menšinovými akcionáři jsou osoby odlišné od územních samosprávných celků. Základní kapitál VKM je rozvržen (tj. k datu 28. 4. 2004) na 94 286 akcií na majitele, 1 597 867 akcií na jméno a 1 akcii na jméno se zvláštními právy. Stěžovatelka je menšinovou akcionářkou s majetkovou účastí 59 akcií na majitele. Stanovy VKM v čl. 13 upravují omezenou převoditelnost akcií na jméno podle § 156 odst. 4 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „obchodní zákoník“), a to tak, že akcie na jméno, jakož i všechna práva s ní spojená jsou převoditelné pouze s předchozím souhlasem valné hromady VKM, s převodem musí souhlasit také osoba vykonávající hlasovací práva spojená s akcií na jméno se zvláštními právy; valná hromada VKM je povinna odmítnout udělení souhlasu s takovým převodem, nepůjde-li o převod mezi stávajícími akcionáři, kteří vlastní akcie na jméno, nebo mezi takovým stávajícím akcionářem a územním samosprávným celkem.

3. Dne 28. 4. 2004 se konala (řádná) valná hromada VKM. Stěžovatelka podala poté u městského soudu návrh na vyslovení neplatnosti jedenácti usnesení přijatých na této valné hromadě. Současně se domáhala, aby VKM byla uložena povinnost zaplatit jí 20 000 Kč jako zadostiučnění podle § 131 odst. 4 obchodního zákoníku, a to za zmenšení jejího majetku, resp. snížení hodnoty jejích akcií. Městský soud usnesením ze dne 4. 6. 2010 č. j. 25 Cm 91/2004-279 zamítl (výrok I) návrh stěžovatelky na vyslovení neplatnosti napadených usnesení valné hromady, označených písmeny a) až k) [usnesení a) až e) byla procesní povahy; ostatní byla věcné povahy – schválení právy o podnikatelské činnosti a stavu majetku za rok 2003, schválení roční účetní závěrky za rok 2003, schválení návrhu na rozdělení zisku, změna stanov, volba členů představenstva, volba členů dozorčí rady], zamítl (výrok II) návrh na přiznání zadostiučnění a uložil stěžovatelce povinnost nahradit VKM náklady řízení (výrok III).

4. K odvolání stěžovatelky rozhodl Vrchní soud v Praze (dále jen „vrchní soud“) usnesením ze dne 19. 3. 2012 č. j. 14 Cmo 487/2010-373 tak, že výrokem I potvrdil usnesení městského soudu ve výroku I, a to vyjma napadeného usnesení valné hromady pod písm. h) o rozdělení zisku, u kterého vyslovil jeho neplatnost (rozhodný důvod neplatnosti stěžovatelka uplatnila až v odvolání); současně vrchní soud tímž výrokem potvrdil zamítavý výrok II prvostupňového usnesení. Vrchní soud dále výrokem II nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů.

5. Soudy z provedeného dokazování dovodily, že v roce 2002 učinila obchodní společnost Česká spořitelna, a. s., (dále jen „ČS“), po dohodě s obchodní společností VIVENDI WATER ČESKÁ REPUBLIKA, s. r. o., (dále jen „Vivendi“), akcionářům VKM – největším akcionářům městům Kladno, Mělník, Odolena Voda, Nové Strašecí, Slaný a dalším menším akcionářům (konkrétním městům a obcím) návrh na odkup jejich akcií (na jméno) VKM. Tito akcionáři uzavřeli s ČS „balík smluv“, zejména smlouvu o budoucí smlouvě o koupi akcií VKM (ČS jako budoucí kupující), smlouvu o budoucích smlouvách o postoupení pohledávky – převodu samostatně převoditelných práv a příkazní smlouvu k výkonu akcionářských práv z daných akcií. Podle obsahu smluv mohla ČS postoupit svá práva a povinnosti z nich na Vivendi. ČS zaplatila akcionářům 80 % sjednané budoucí kupní ceny. ČS následně postoupila svá práva a povinnosti z daných smluv na obchodní společnost Česká infrastrukturní, a. s., a ta posléze na obchodní společnost Středočeská infrastrukturní, a. s. Současně s uzavřením daného „balíku smluv“ udělili akcionáři (obce, města) rovněž ČS plné moci k výkonu akcionářských práv spojených s danými akciemi. ČS následně ve shodném rozsahu udělila substituční plnou moc společnosti Středočeská infrastrukturní, a. s., která udělila dále substituční plnou moc dne 27. 4. 2004 JUDr. Martinu Kortovi, jenž zastupoval dané akcionáře na valné hromadě dne 28. 4. 2004 a vykonával hlasovací práva (Kladno takto udělilo plnou moc ČS ohledně 379 000 akcií, zatímco ohledně dalších 147 800 akcií udělilo plnou moc přímo společnosti Středočeská infrastrukturní, a. s., která následně udělila substituční plnou moc dne 27. 4. 2004 JUDr. Martinu Kortovi; ohledně výkonu práv ke zbývajícím 10 akciím Kladno delegovalo na valnou hromadu přímo konkrétní fyzickou osobu).

6. Soudy dospěly ve věci k závěru, že valná hromada byla řádně svolána, byla usnášeníschopná, usnesení byla přijata potřebným počtem hlasů. Nejdříve posuzovaly platnost uvedených smluv a plných mocí podle § 39 občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 509/1991 Sb.). Podle nich nelze z obsahu těchto právních úkonů dovodit, že by odporovaly zákonu, a nelze dovodit ani obcházení § 156 odst. 4 obchodního zákoníku (k převodu akcií na jméno nedošlo, a nebyl

proto třeba ani souhlas valné hromady VKM); právní úkony byly výrazem smluvní volnosti; akcionáři se nechali na valné hromadě zastoupit. Městský soud současně konstatoval závěr, podle kterého na základě těchto právních úkonů „byl převeden výkon akcionářských práv na ČS“; „akcionáři VKM dobrovolně převedli svá hlasovací práva na ČS a její nástupce, proto nemohli samostatně hlasovat na předmětné valné hromadě“; „akcionáři odsouhlasili převod práv z akcií a zajištění 75% hlasů VKM pro Vivendí“; „uzavření smluv o smlouvách budoucích umožňuje dispozici s hlasovacími právy“; „i kdyby se obce za směšnou cenu zbavily dispozice s vlastními vodárnami, bylo to jejich rozhodnutí“. Vrchní soud uvedl závěr, že „nešlo o samostatně převoditelná práva podle § 156a obchodního zákoníku, nýbrž o příkazní smlouvu“. Soudy dále shodně akcentovaly, že neplatnosti daných právních úkonů se dovolává stěžovatelka, která nebyla jejich stranou a má minoritní podíl na VKM, proto považují její návrh za šikanózní. Následně soudy hodnotily otázku neplatnosti napadených usnesení valné hromady podle § 131 odst. 1 obchodního zákoníku, přičemž shledaly, že tato usnesení nejsou v rozporu s právními předpisy ani stanovami, toliko „obchází“ čl. 13 stanov VKM, příp. lze hovořit o obcházení zákona, což však nemůže být důvodem pro vyslovení neplatnosti usnesení valné hromady. Soudy dospěly dále k závěru, že § 84 odst. 2 písm. g) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „obecní zřízení“) nevylučuje, aby obec – akcionáře obchodní společnosti – zastupoval na valné hromadě zmocněnec na základě plné moci udělené dle příkazní smlouvy, jež byla schválena zastupitelstvem dané obce. Ustanovení § 33a občanského zákoníku (zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů), které umožňuje udělení substituční plné moci, lze podle nich aplikovat i v případě zastoupení na valné hromadě obchodní společnosti podle § 184 odst. 1 obchodního zákoníku, a to i je-li akcionářem obec.

7. Stěžovatelčino dovolání zamítl Nejvyšší soud usnesením ze dne 22. 9. 2015 č. j. 29 Cdo 2133/2013-404. Konstatoval v něm, že závěr nižších soudů o tom, že neplatnost usnesení valné hromady nemůže být způsobena obcházením zákona, není správný, avšak není ani v dané věci podstatný. Podle Nejvyššího soudu totiž stěžovatelka především tvrdila, že dané smlouvy a plné moci obcházejí zákon a stanovy VKM, neboť jimi došlo k „postoupení“ hlasovacích práv. Dále uvedl, že již z jeho usnesení ze dne 23. 2. 2011 sp. zn. 29 Cdo 3880/2009 plyne, že udělení plné moci akcionářem k zastupování na valné hromadě akciové společnosti, a to bez toho, že by zmocnitel (akcionář) v plné moci vymezil, jakým způsobem má zmocněnec hlasovat, nelze samo o sobě považovat za obcházení zákonného ustanovení o samostatně převoditelných právech; kvalifikoval-li tedy vrchní soud vztah obcí a ČS jako zastoupení, posoudil předestřenu právní

otázku správně. Nejvyšší soud následně shledal dovolání přípustným, a to (výlučně) za účelem vyřešení otázky, zda je zmocněnec obce (jako akcionáře) oprávněn udělit substituční plnou moc jiné osobě k zastupování obce na valné hromadě. Nejvyšší soud poukázal na svou předchozí judikaturu, podle níž není aplikace § 33a občanského zákoníku vyloučena ani v případě zastoupení akcionáře na valné hromadě podle § 184 odst. 1 obchodního zákoníku (usnesení ze dne 25. 6. 2009 sp. zn. 29 Cdo 5297/2008, ze dne 25. 1. 2011 sp. zn. 29 Cdo 1259/2009 a ze dne 23. 2. 2011 sp. zn. 29 Cdo 3880/2009), přičemž dospěl (nově) k závěru, že dané ustanovení lze použít také u obcí, navzdory jejich specifickému charakteru. Takový postup nepředstavuje podle něj přenesení pravomoci zastupitelstva obce k delegování zástupce na valnou hromadu dle § 84 odst. 2 písm. g) obecního zřízení na jinou osobu; je na vůli obce, zda udělí plnou moc právnické osobě (čímž bez dalšího akceptuje oprávnění tohoto zmocněnce udělit substituční plnou moc), nebo zda zmocněné fyzické osobě udělení substituční plné moci výslovně umožní. Podle Nejvyššího soudu tedy, udělily-li obce plné moci ČS k zastupování na valné hromadě, a to včetně výslovného zmocnění ČS, aby dále udělila jiným osobám substituční plnou moc, šlo o postup souladný se zákonem. Nejvyšší soud závěrem konstatoval, že usnesení vrchního soudu netrpí nepřezkoumatelností, a dovolací soud neshledal ani vady řízení, k nimž má přihlížet z úřední povinnosti.

II. Argumentace stěžovatelky

8. Stěžovatelka uvedla, že převod akcií VKM na ČS nebyl, s ohledem na znění stanov, možný. Na základě nabídky ČS ve spojení s Vivendi (v roce 2002) uzavřely obce a města (akcionáři VKM) daný „balík smluv“ a návazně udělily plné moci. Podle stěžovatelky však v důsledku toho nastala situace, kdy akcionáři byli sice formálně vlastníky akcií, avšak akcionářská práva vykonávala ČS (resp. Středočeská infrastrukturní, a. s., ve spojení s Vivendi) zcela podle vlastního uvážení. Došlo k převodu hlasovacích práv, aniž by byly převedeny akcie samotné a aniž by byl dán souhlas valné hromady; byl porušen a nepřipustně obcházen zákon i stanov VKM (§ 156 odst. 4, § 156a obchodního zákoníku, čl. 13 stanov VKM); podle stěžovatelky obchodní zákoník nepředpokládá, že by ve stanovách muselo být výslovně zakotveno omezení převoditelnosti práv vázaných na akcii, nýbrž postačí, že je omezena převoditelnost akcií jako takových). Rozpor či obcházení zákona a stanov VKM stěžovatelka dovozuje zejména z následujících skutečností. Platnost příkazní smlouvy a plné moci byla vázána na dobu trvání smlouvy o budoucí smlouvě o koupi akcií; byla zde obsahová a časová souvztažnost právních úkonů. Podle čl. V příkazní smlouvy nebyl příkazce (akcionář) oprávněn vykonávat akcionářská práva ani hlasování na valných hromadách VKM (tzv. vytěšňující zmocnění). Za výkon akcionářských práv

akcionářem a za to, že akcionář vypoví ČS plnou moc udělenou na základě příkazní smlouvy, byla sjednána povinnost akcionáře zaplatit smluvní pokutu ve výši 100% kupní ceny akcií dohodnuté ve smlouvě o budoucí smlouvě o koupi akcií (tzv. neodvolatelná plná moc). Příkazník mohl vykonávat akcionářská práva dle vlastního uvážení. Příkazní smlouva nepojednávala o odměně pro příkazníka; odměna směřovala naopak od příkazníka k příkazci; akcionářům bylo 80% sjednané (budoucí) kupní ceny akcií vyplaceno do 15 dnů od uzavření smlouvy o budoucí smlouvě o koupi akcií (nebylo ještě však patrné, zda a kdy nastanou vůbec podmínky pro převod akcií). Podle stěžovatelky je tedy zřejmé, že úmyslem smluvních stran bylo odměnit akcionáře za to, že umožní ČS vykonávat akcionářská práva; nelze hovořit v daném případě o „zastoupení“ obcí podle § 31 občanského zákoníku, nýbrž o zastřené prodeji hlasovacích práv. Stěžovatelka uvedla, že podstatou daného postupu bylo (do budoucna) prosadit tzv. provozní model ve VKM, a to prodejem provozní části podniku a současným pronajmutím vodárenské infrastruktury některé ze spřízněných společností concernu Vivendi; transakce měla vést k ovládnutí vodáren concernem Vivendi a „vyvedení“ zisků z VKM v jeho prospěch (z VKM měl být „vyveden“ hlavní předmět podnikání umožňující tvorbu zisku, hodnota VKM se výrazně snížila). Stěžovatelka konstatovala, že smlouvy o budoucích smlouvách o koupi akcií byly následně ukončeny, přičemž podmínkou jejich ukončení bylo právě schválení na valné hromadě VKM prodeje části podniku a pronájmu infrastruktury společností Středočeské vodárny, a. s.; ke schválení došlo na valné hromadě VKM dne 15. 9. 2004 (pozn. usnesení této valné hromady byla také napadena u soudu, nyní je ohledně nich vedeno řízení o ústavní stížnosti stěžovatelky pod sp. zn. III. ÚS 2714/16). K prodeji akcií nedošlo a obce si jako protiplnění za umožnění výkonu hlasovacích práv ponechaly již vyplacených 80% sjednané budoucí „kupní ceny“ akcií. Stěžovatelka v této souvislosti současně upozornila na personální propojení zúčastněných obchodních společností a jednání osob ve shodě. Uvedla, že smlouva o budoucí smlouvě o koupi akcií obsahovala čl. 7, dle kterého byl budoucí kupující (ČS) oprávněn postoupit práva a povinnosti z této smlouvy pouze na společnost Vivendi, případně na osoby s touto společností smluvně provázané nebo touto společností ovládané anebo touto společností pověřené k výkonu práv a povinností z dané smlouvy. Společnosti Česká infrastruktura, a. s., a Středočeská infrastruktura, a. s., musely splňovat danou podmínku. Stěžovatelka uvedla skutečnosti, z nichž má plynout, že obě společnosti jsou ve vztahu ovládající a ovládané osoby a dále obě tyto osoby i společnost Středočeské vodárny, a. s., a společnost Vivendi jsou personálně propojeny, jednaly spolu s ČS ve shodě a usilovaly o získání potřebného počtu hlasovacích práv VKM, ač nebyly akcionáři VKM (došlo postupně k ovládnutí VKM).

9. Stěžovatelka namítá, že soudy se jejími skutkovými a právními tvrzeními řádně nezabývaly, neřešily celý komplex zmíněných právních úkonů podle jejich smyslu a hospodářského účelu, naopak svým excesivním výkladem umožnily skrze plné moci oddělit hlasovací právo od akcie (to vedlo nejdříve k dosazení do představenstva VKM osob spřízněných s koncernem Vivendi a následně i ke schválení provozního modelu ve VKM). Soudy podle stěžovatelky uvedly pouze souhrnná zjištění, aniž konkretizovaly, z jakých důkazů která zjištění vlastně učinily; zejména vrchní soud také opomenul řadu důkazů prokazujících jednání osob ve shodě (pouze ve svém rozhodnutí konstatoval, že není zřejmé, co mají stěžovatelkou předložené důkazy prokazovat) a řadu právních argumentů stěžovatelky. Stěžovatelka má také za to, že se soudy nezabývaly její námitkou o zneužití většiny na úkor menšinových akcionářů, námitkou porušení zásady loajality vůči VKM (porušením jejích stanov) a námitkou rozporu s dobrými mravy. Soudy podle stěžovatelky aprobovaly uvedený postup vedoucí ke znehodnocení akcií stěžovatelky a založení nerovného obsahu práv spojených s vlastnictvím akcie VKM. Podle stěžovatelky jsou dále závěry soudů v rozporu se zásadami občanského práva, které jsou zakotveny v § 2, 3 a 6 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a které byly soudní soustavou respektovány i v rámci právní úpravy účinné do 31. 12. 2013. Ohledně tzv. vytěšňujícího zmocnění stěžovatelka poukázala zejména na § 16 tohoto kodexu.

10. Stěžovatelka rovněž namítla, že zastoupení akcionářů – obcí – na základě substitučních plných mocí porušilo kogentní ustanovení § 84 odst. 2 písm. g) obecního zřízení [pozn. nyní písm. f)], resp. právo obcí na samosprávu. Zmíněné ustanovení je *lex specialis* ve vztahu k § 184 odst. 1 obchodního zákoníku; rovněž je toto kogentní ustanovení speciální právní úpravou vůči § 33a odst. 1 občanského zákoníku. Podle stěžovatelky zastupitelstvo obce musí delegovat konkrétního svého zástupce na valnou hromadu obchodní společnosti, již je obec akcionářem, a nemůže tuto svou vylučnou pravomoc smluvně převést na jinou osobu (v daném případě pravomoc delegovat zástupce na valnou hromadu náležela na základě „balíku smluv“ ČS). Stěžovatelka poukázala na § 37 odst. 5 zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění pozdějších předpisů, s tím, že zde je rovněž zakázán substituční výkon hlasovacího práva.

11. Podle stěžovatelky nebylo dále možné, aby ČS převedla na další osoby všechna svá práva a povinnosti z „balíku smluv“, neboť postoupena může být podle ní toliko pohledávka, nikoliv celý závazkový vztah (poukázala na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 5. 2001 sp. zn. 33 Cdo 2390/2000).

12. Podle stěžovatelky nebyly plné moci speciálními plnými mocemi podle § 184 odst. 1 obchodního zákoníku, neboť nebyly uděleny pro

konkrétní valnou hromadu, nýbrž do budoucna ke všem valným hromadám bez ohledu na jejich program.

13. Stěžovatelka také namítla, že JUDr. Martin Korta se prokázal na valné hromadě dvěma substitučními plnými mocemi ze dne 27. 4. 2004 od společnosti Středočeská infrastrukturní, a. s., které však neobsahují údaj, či akcionářská práva a v jakém rozsahu má JUDr. Martin Korta vykonávat. Podle stěžovatelky JUDr. Martin Korta vykonával hlasovací práva za obec Kamenný Most, přestože zastupitelstvem této obce byl přímo delegován Vladimír Vorel.

14. Podle stěžovatelky v pozvánce na valnou hromadu nebylo uvedeno, kdo má být novým kupujícím části podniku VKM. Na valné hromadě pak byly akcionářům poskytovány záměrně nepravdivé informace. Stěžovatelka namítla, že městský soud ve dvou obdobných věcech postupoval odlišně, neboť ve své věci sp. zn. 36 Cm 87/2006 uzavřel, že došlo k porušení informační povinnosti podle § 180 obchodního zákoníku (pozn. daná věc je předmětem ústavní stížnosti vedené pod sp. zn. III. ÚS 2714/16), zatímco v nyní řešené věci sp. zn. 25 Cm 91/2004 dospěl k opačnému závěru.

III. Vyjádření soudů a vedlejších účastníků

15. Nejvyšší soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti zopakoval, že v dovolání předestřená otázka, zda lze vyslovit neplatnost usnesení valné hromady pro obcházení zákona nebo stanov, nebyla ve věci relevantní, neboť stěžovatelka sama v dovolání tvrdila, že zákon a stanovy obcházely smlouvy, dle nichž někteří akcionáři „postoupili“ svá hlasovací práva. Dovolací soud uvedl, že není možné oddělit hlasovací právo od akcie a následně akcií (bez hlasovacího práva) převést, avšak v nyní řešené věci nešlo o převod akcií, nýbrž o zastoupení při výkonu hlasovacích práv. Druhou dovolací otázkou, která se týkala substitučního zastoupení u obcí na valné hromadě, se pak Nejvyšší soud věcně zabýval. V souvislosti s otázkou přípustnosti důkazů nebo prováděním důkazů pak stěžovatelka žádnou právní otázku v dovolání nepředestřela. Nejvyšší soud má za to, že ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná, a vyjádřil nesouhlas s tím, aby Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti bez ústního jednání.

16. Městský soud k ústavní stížnosti sdělil, že mu nenáleží hodnotit napadená rozhodnutí Nejvyššího soudu a vrchního soudu, naopak je jejich rozhodnutími vázán. Ústavní stížnost je právem stěžovatelky, bez ohledu na to, zda obsahuje nepravdivá či zkrslená tvrzení a odvolává se na rozhodnutí, která řeší spory s odlišným skutkovým či právním základem. Městský soud nesouhlasil s tím, že by bylo ve věci rozhodnuto soudy svévolně či při pomnutí velkého množství důkazů anebo že by rozhodnutí byla nepřezkoumatelná.

17. Vedlejší účastník VKM k výzvě a poučení ze strany Ústavního soudu podáním ze dne 14. 7. 2017 sdělil, že bude v řízení uplatňovat práva vedlejšího účastníka. Současně požádal o prodloužení lhůty k zaslání vyjádření do 15. 9. 2017. Své vyjádření však Ústavnímu soudu ani v prodloužené lhůtě (přepis Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2017) nedoručil.

18. Vrchní soud a Městské státní zastupitelství v Praze vyjádření k ústavní stížnosti nezaslaly, ač k němu byly Ústavním soudem vyzvány.

19. Vyjádření obou soudů Ústavní soud nezaslal stěžovatelce na vědomí a k případné replice, neboť neobsahují žádné nové skutečnosti či tvrzení.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

20. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v nichž byla vydána usnesení napadená v ústavní stížnosti, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatelka je právně zastoupena 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, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

V. Posouzení přípustnosti a důvodnosti ústavní stížnosti

21. Ústavní soud není součástí soustavy soudů, nýbrž je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 a čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky, dále jen „Ústava“); není povolán k instančnímu 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.

22. Na základě ústavní stížnosti, všech vyjádření k ní, jakož i vyžádaného spisu městského soudu sp. zn. 25 Cm 91/2004 a vybraných listin z vyžádaného spisu městského soudu sp. zn. 36 Cm 87/2006 (v tomto spise se nacházejí kopie listin, které byly provedeny k důkazu také ve věci sp. zn. 25 Cm 91/2004, avšak z tohoto soudního spisu již byly účastníkům vráceny zpět) dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je zčásti důvodná.

23. Ústavně zaručené právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny garantuje jednotlivci možnost domáhat se stanoveným postupem ochrany svých práv před nezávislým a nestranným soudem. Samotný

postup pak je upraven v procesních předpisech tzv. podústavního práva, které kogentně stanoví konkrétní způsoby a procesní instituty, jimiž lze právo na soudní a jinou právní ochranu realizovat. Dodrží-li jednotlivec takto stanovený postup, a soud přesto odmítne o jeho právu rozhodnout, dochází k ústavně nepřipustnému porušení práva na soudní ochranu.

24. Ústavní soud se opakovaně ve své judikatuře zabýval otázkou posuzování přípustnosti dovolání podle dnes již zrušeného ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, resp. ve znění do 31. 12. 2012 (dále jen „o. s. ř.“). Na jedné straně konstatoval, že samotná existence dovolání jako mimořádného opravného prostředku nepoživá ústavněprávní ochrany, tedy není zde ústavně zaručené právo na dovolání; současně však zdůraznil, že uvedená skutečnost nemůže, rozhodne-li se zákonodárce institut dovolání vytvořit, vyjimat rozhodování o tomto opravném prostředku z rámce ústavněprávních principů a ústavně zaručených práv a svobod jednotlivce, včetně práva na soudní ochranu. Posuzování zásadního významu právní stránky případu je věcí nezávislého soudního rozhodování podle čl. 82 Ústavy, tedy posouzení odchylnosti či novosti v rozhodování soudů přísluší Nejvyššímu soudu, jemuž náleží sjednocování judikatury soudů, resp. sjednocování interpretace a aplikace tzv. podústavního práva. Ústavní soud proto nepřezkoumává úvahy Nejvyššího soudu činěné podle již neúčinného znění § 237 odst. 3 o. s. ř., avšak i v těchto případech přísluší Ústavnímu soudu přezkum toho, zda Nejvyšší soud postupoval v souladu s ústavními principy soudního řízení, tedy posoudit, zda se Nejvyšší soud nedopustil libovůle a zda jeho postup nepředstavuje *denegatio iustitiae*. Ústavní soud v minulosti shledával porušení práva na spravedlivý proces rozhodnutím Nejvyššího soudu v případech, kdy Nejvyšší soud odmítl dovolání pro absenci otázky zásadního právního významu, dále v případech, kdy rozhodnutí Nejvyššího soudu obsahovalo zcela nedostatečné odůvodnění, a také v případech, kdy interpretací zákonných ustanovení o dovolání došlo k nepřipustnému zúžení práva na přístup k Nejvyššímu soudu. Přestože zákonodárcem sledovaným účelem řízení o dovolání je především sjednocování judikatury, nelze v něm použít ze zřetele ani ochranu základních práv jednotlivců, jakožto ústavní poslání všech soudů dle čl. 4 Ústavy. Podmínky přípustnosti dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) a odst. 3 o. s. ř. je proto třeba vykládat tak, aby byla naplněna jak tato povinnost, tak i účel daného typu dovolacího řízení, směřující ke sjednocení judikatury soudů [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.), ze dne 26. 4. 2012 sp. zn. III. ÚS 2030/09 (N 92/65 SbNU 237), ze dne 28. 3. 2011 sp. zn. I. ÚS 192/11 (N 55/60 SbNU 677), ze dne 12. 11. 2001 sp. zn. IV. ÚS 379/01 (N 170/24 SbNU 261), ze dne 18. 12. 2007 sp. zn. II. ÚS 182/05 (N 227/47 SbNU 973), ze dne 11. 6. 2009 sp. zn. II. ÚS

289/06 (N 138/53 SbNU 717), ze dne 10. 5. 2005 sp. zn. IV. ÚS 128/05 (N 100/37 SbNU 355), ze dne 11. 9. 2007 sp. zn. I. ÚS 2030/07 (N 138/46 SbNU 301), ze dne 15. 3. 2010 sp. zn. IV. ÚS 2117/09 (N 51/56 SbNU 553) nebo ze dne 19. 11. 2013 sp. zn. III. ÚS 3199/12 (N 191/71 SbNU 279)].

25. V nyní posuzované věci stěžovatelka podala proti usnesení vrchního soudu dovolání, ve kterém formulovala několik otázek a dovolacích důvodů, které podle ní ukazovaly na zásadní nesprávné závěry nižších soudů. Vznesla argumentaci, která se týkala problematiky mezi zastoupení akcionáře a platnosti plných mocí udělených akcionáři (obcemi), dále zastoupení obcí jako akcionářů a možností udělení substituční plné moci (při uvážení zvláštního charakteru obcí) a rovněž ovládnutí akciové společnosti (VKM). Nejvyšší soud shledal zásadní právní význam pouze u otázky, zda je zmocněnec obce (akcionářky) oprávněn udělit plnou moc jiné osobě, aby místo něj zastupovala danou obec na valné hromadě akciové společnosti (v tomto rozsahu pak shledal dovolání nedůvodným). Ke zbývajícím částem dovolání Nejvyšší soud konstatoval, že zde (další) otázka zásadního právního významu není. Bylo proto na něm, aby své rozhodnutí přesvědčivě a přiléhavě odůvodnil. Uvedeným požadavkům však Nejvyšší soud nedostal. Podle Ústavního soudu odepřel stěžovatelce meritorní posouzení otázky zásadního právního významu; sám neuvedl svou předchozí judikaturu, která by danou otázku řešila, a ani Ústavnímu soudu (ostatně zjevně ani účastníkům řízení) není taková jeho předchozí judikatura známa.

26. Stěžovatelka v dovolání namítala nesprávnost kvalifikace právního vztahu mezi obcemi (akcionáři) a ČS jako zastoupení a v této souvislosti poukazovala na podstatné okolnosti případu, z nichž dovozovala, že ve skutečnosti šlo o zastřený prodej hlasovacích práv spojených s akciemi, resp. zastřený prodej akcií bez souhlasu valné hromady VKM. Z obsahu vyžádaného spisu městského soudu pak plyne, že i před městským soudem a vrchním soudem stěžovatelka opakovaně namítala tytéž okolnosti, a sice, že podstatou uzavřených smluv mezi obcemi a ČS, jakož i návazných „plných mocí“ nebyl převod akcií a zastupování obcí na valné hromadě, nýbrž neomezený úplatný výkon práv spojených s akciemi, včetně práv hlasovacích ze strany ČS, resp. dalších osob, které s ní kooperovaly, tedy nepřipustné oddělení hlasovacích práv od akcií a výkon těchto práv osobami odlišnými od akcionářů (poukazovala opakovaně na souvztažnost smluv a návazných plných mocí, na obsah těchto právních úkonů, vyplacenou odměnu směřující od zmocněnce ke zmocnitelům, dále na faktické kroky ČS a jejich „podzmocněnců“ směřující „toliko“ ke schválení valnou hromadou VKM provozního modelu, a nikoliv ke skutečné/vážné koupi akcií obcí, dále poukazovala na koncentraci takto „zakoupených“ hlasovacích práv u jedné osoby, poukazovala na propojení jednotlivých zúčastněných osob, namítala v této souvislosti výkon práv spojených s akciemi ze

strany ČS dle jejího vlastního uvážení). Stěžovatelka tvrdila v dovolání i před nižšími soudy v tomto směru rozpor se zákonem a současně obcházení zákona a stanov VKM (§ 156 odst. 4, § 156a obchodního zákoníku, čl. 13 stanov VKM).

27. Nejvyšší soud však postupoval tak, že ve svém rozhodnutí konstatoval otázky, které stěžovatelka formulovala v části II svého dovolání jako „otázky zásadního právního významu“, tj. zda lze vyslovit neplatnost usnesení valné hromady z důvodu obcházení zákona nebo stanov a zda § 84 odst. 2 písm. f) obecního zřízení připouští substituci delegáta určeného zastupitelstvem obce (akcionáře). Dále Nejvyšší soud zmínil některé z konkrétních stěžovatelčiných dovolacích námitek, které jsou ve zbývajících částech dovolání (části III až V), přičemž mezi nimi zmínil i výtku o neplatnosti zmocnění ČS z důvodu faktického „postoupení“ hlasovacích práv. Následně se však Nejvyšší soud s touto argumentací stěžovatelky o neplatném zmocnění ČS nijak nevypořádal. Toliko uvedl, že v části II dovolání formulovaná otázka ohledně neplatnosti usnesení valné hromady z důvodu toho, že usnesení obchází zákon nebo stanovy, nebyla relevantní, neboť ve věci bylo podle samotné stěžovatelky podstatné především její tvrzení, že osoby hlasující na valné hromadě nebyly platně zmocněny, neboť naopak došlo k „postoupení“ hlasovacích práv, což představovalo obcházení zákona i stanov VKM.

28. Nejvyšší soud tedy postupoval podle Ústavního soudu formalisticky, resp. nesprávně tak, že izoloval otázky předestřené stěžovatelkou v části II dovolání od zbývajících částí dovolání, ve kterých byla uvedena stěžejní dovolací argumentace stěžovatelky. Jak z obsahu celého dovolání (nikoliv jen části II), tak ze soudního spisu (zejména z podání předkládaných stěžovatelkou i z obsahu rozhodnutí nižších soudů), muselo být Nejvyššímu soudu zřejmé, že podstatnou otázkou po právní stránce pro stěžovatelku v dané věci je okolnost (vedle otázky substituční plné moci u obcí), zda bylo možno vztah ČS a obcí (akcionář) právně kvalifikovat jako „zastoupení“, a to i s ohledem na všechny okolnosti stěžovatelkou namítané, které podle ní naopak nasvědčují umožnění třetí osobě, která není akcionářem, za úplatu výkon hlasovacích práv. Argumentace stěžovatelky již od počátku řízení směřovala k tomu, že o žádné zastoupení nešlo, proto nelze ani přihlížet k hlasování třetích osob za obce na valné hromadě. Ústavnímu soudu není zřejmé (neplyne to ani z usnesení dovolacího soudu), z čeho Nejvyšší soud dovodil, že by měl posuzovat pouze právní otázky, které dovolatel sám v jedné části dovolání označí za „otázky zásadního právního významu“, a nikoliv též právní otázky, které v jiné části dovolání sice dovolatel takto výslovně neoznačí, avšak zdůrazní u nich, že jde o podstatnou otázku ve věci, kterou se nižší soudy řádně nezabývaly a nezodpověděly ji. Podle Ústavního soudu bylo tedy pochybením, že se Nejvyšší soud touto

položenou otázkou vůbec nezabýval. Oproti tomu se Nejvyšší soud mimo obsah dovolání vyjadřoval k možnosti udělit plnou moc bez toho, aby v ní zmocnitel přesně vymezil, jak má zmocněnec hlasovat na valné hromadě; dovolání stěžovatelky takovou otázku neobsahovalo (stěžovatelka netvrdila, že by musel zmocnitel výslovně v plné moci uvést, jak má zmocněnec hlasovat).

29. Ústavní soud v této souvislosti poukazuje na své předchozí nálezy, které vydal ve věcech skutkově obdobných, ve kterých byla stěžovatelkou a případně též dalšími osobami (akcionáři) napadána usnesení valných hromad společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a. s., [nález ze dne 1. 10. 2014 sp. zn. I. ÚS 2723/13 (N 185/75 SbNU 59), ze dne 3. 2. 2015 sp. zn. IV. ÚS 2722/13 (N 22/76 SbNU 313) a ze dne 16. 5. 2017 sp. zn. IV. ÚS 2018/16 (N 78/85 SbNU 339)]. V těchto nálezech Ústavní soud apeloval na Nejvyšší soud, aby s ohledem na různý postup krajských (městských) a vrchních soudů v těchto obdobných kauzách dostal své úloze sjednocovatele judikatury soudů nižších. Ústavní soud již v těchto dříve projednávaných věcech dospěl k závěru, že Nejvyšší soud nerozpoznal v dovoláních otázky zásadního právního významu, a to včetně otázky týkající se právě kvalifikace vztahu mezi ČS a obcemi jako zastoupení. Ústavní soud v daných nálezech uvedl, že je třeba danou problematiku posuzovat nikoliv izolovaně, nýbrž přistoupení k hodnocení podstatných okolností věci komplexně. Ústavní soud nemá důvod se od těchto svých předchozích nálezů odchýlit ani v právě posuzované věci, neboť i nyní Nejvyšší soud opomenul podstatnou dovolací argumentaci stěžovatelky. Nejvyšší soud tak postupoval navzdory tomu, že ani z rozhodnutí městského a vrchního soudu nejsou zřejmé jasné a řádně odůvodněné závěry, které by reagovaly na danou otázku a celou argumentaci stěžovatelky k ní (srov. výše bod 6, ze kterého plyne, že městský soud sám neměl jasno, zda jde o zastoupení, nebo naopak o prodej hlasovacích práv, a vrchní soud se v podstatě k dané problematice nijak blíže nevyjádřil; z obou rozhodnutí nižších soudů nejsou patrna konkrétní skutková zjištění ani návazné právní úvahy soudů týkající se jednotlivých argumentů stěžovatelky).

30. Ústavní soud i nyní - shodně se svými předchozími nálezy - uvádí, že ve věci nejde pouze o zákonná práva stěžovatelky jako akcionářky VKM, ale též o její ústavní právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, související s povinností státu poskytnout menšinovým akcionářům náležitou ochranu, a to zvláště před zneužitím postavení většinového akcionáře. Obdobně jako v nálezu ze dne 16. 5. 2017 sp. zn. IV. ÚS 2018/16 pak Ústavní soud konstatuje, že není jeho cílem zpochybnit veškerou činnost VKM zpětně za dobu více let, nýbrž bude úlohou Nejvyššího soudu a případně též soudů nižších řádně se vypořádat s relevantní argumentací stěžovatelky a zvážit, zda bude vyslovena neplatnost napadených usnesení valné

hromady (když nikoliv, tak z jakého důvodu) a jak budou případně řešeny i další související otázky, jež byly předmětem řízení.

31. Stěžovatelčina námitka, že plné moci k zastupování na valné hromadě VKM nebyly řádné, neboť nešlo o speciální plné moci udělené k zastupování na konkrétní valné hromadě VKM, je podle Ústavního soudu nepřipustná. Danou výtku stěžovatelka vznesla před městským soudem, který se jí zabýval a dospěl k závěru, že plná moc je speciální plnou mocí podle § 184 odst. 1 obchodního zákoníku, i když je udělena na více valných hromad konkrétní akciové společnosti - VKM (poukázal na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2002 sp. zn. 29 Odo 215/2002 a ze dne 25. 6. 2009 sp. zn. 29 Cdo 5297/2008). Stěžovatelka následně danou otázku nečinila předmětem odvolacího řízení (odvolání - č. l. 324, 328, jednání vrchního soudu - č. l. 356, 363) ani předmětem dovolacího řízení (dovolání - č. l. 387). Pro ústavní stížnost přitom platí zásada subsidiarity, kterou je třeba chápat nejen formálně, ale i materiálně, tedy ve smyslu obsahového (námitkového) vyčerpání právních prostředků nápravy, které předcházejí podání ústavní stížnosti (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

32. Ohledně námitky, podle které substituční plné moci udělené JUDr. Martinu Kortovi dne 27. 4. 2004 neobsahovaly údaj o tom, či akcionářská práva a v jakém rozsahu má vykonávat, Ústavní soud obdobně poukazuje na zásadu subsidiarity ústavní stížnosti, neboť jak je patrné z vyžádaného soudního spisu městského soudu, stěžovatelka tuto námitku předestřela pouze před městským soudem (podání na č. l. 221), avšak poté ji již nečinila předmětem odvolacího řízení (odvolání - č. l. 324, 328, jednání vrchního soudu - č. l. 356, 363). Následně ji takto (bez dalšího) formulovala až ve svém dovolání. V ústavní stížnosti přitom nenamítá, a není to ani patrné z jejího dovolání a usnesení Nejvyššího soudu, že by se dovolací soud opomněl k tomuto jejímu konstatování zabývat nějakou zásadní právní otázkou, kterou by stěžovatelka v dovolání uvedla (nadto stěžovatelka nezpochybňuje závěry nižších soudů, které zjišťovaly, za jaké obce a ohledně jakého počtu akcií měl JUDr. Martin Korta na valné hromadě hlasovat).

33. Stěžovatelka dále namítla, že JUDr. Martin Korta nesprávně vykonával hlasovací práva za obec Kamenný Most, přestože zastupitelstvem této obce byl delegován na valnou hromadu Vladimír Vorel. Ústavní soud k tomu uvádí, že stěžovatelka v odlišném duchu namítala před městským soudem, že danou obcí delegovaný Vladimír Vorel nebyl registrován k žádným hlasovacím právům (resp. akciím za obec), přesto mu byl údajně na valné hromadě vydán hlasovací lístek, a když tedy hlasoval, nelze k jeho hlasům přihlížet (podání stěžovatelky - č. l. 30, 221). Městský soud zjevně dospěl k závěru, že za danou obec byl na valné hromadě přítomen a hlasoval JUDr. Martin Korta na základě substituční plné moci. Námitku o tom, že k hlasování JUDr. Martina Korty za obec Kamenný Most nelze přihlížet,

neboť daná obec měla na valné hromadě přímého delegáta Vladimíra Vora, pak stěžovatelka neuplatnila v odvolacím řízení (odvolání – č. I. 328, jednání vrchního soudu – č. I. 356, 363). V dovolání pak stěžovatelka na jednu stranu uvedla, že Vladimír Vorel nebyl za tuto obec zaregistrován k žádnému hlasu, přesto mu byl vydán hlasovací lístek, a na druhé straně uváděla, že mu navzdory delegování od dané obce nebylo umožněno hlasovat, neboť hlasovací práva za obec vykonával JUDr. Martin Korta. Rovněž v tomto případě tedy jde o námitku před Ústavním soudem nepřipustnou, neboť stěžovatelka ji neučinila předmětem odvolacího řízení a z dovolání ani usnesení Nejvyššího soudu anebo z ústavní stížnosti není zřejmé, že by se dovolací soud v této souvislosti opomněl zabývat nějakou zásadní právní otázkou, kterou by stěžovatelka v dovolání uvedla.

34. Ústavní soud se nezabýval námitkami stěžovatelky o nemožnosti cese celého závazkového vztahu ČS na další osoby ani o nemožnosti udělení substituční plné moci ČS další osobě k zastupování obcí na valné hromadě (srov. zde body 10 a 11), neboť těmto otázkám předchází vyřešení otázky, kterou se Nejvyšší soud nezabýval (viz výše).

35. Namítá-li stěžovatelka porušení informační povinnosti podle § 180 odst. 1 obchodního zákoníku na valné hromadě dne 28. 4. 2004, a v této souvislosti i nedůvodně odlišný závěr městského soudu v jeho napadeném usnesení oproti jeho rozhodnutí věci vedené pod sp. zn. 36Cm 87/2006, je zřejmé, že jde o námitku novou, uplatněnou poprvé až před Ústavním soudem. Stěžovatelka před městským soudem, vrchním soudem ani Nejvyšším soudem (tj. v celém řízení vedeném pod sp. zn. 25Cm 91/2004) nenamítala takovou vadu valné hromady konané dne 28. 4. 2004, proto se občanskoprávní soudy touto problematikou ani nezabývaly; městský soud k této otázce pak nemohl logicky ani zaujmout odlišný postoj oproti jeho jiné věci. Obdobně námitka o nedostatku pozvánky na valnou hromadu je nová a zjevně se týká spíše věci vedené u městského soudu pod sp. zn. 36Cm 87/2006 (u Ústavního soudu pak pod sp. zn. III. ÚS 2714/16).

36. Z výše uvedených důvodů proto Ústavní soud shledal porušení stěžovatelčina práva na soudní ochranu před Nejvyšším soudem podle čl. 36 odst. 1 Listiny, a v tomto rozsahu ústavní stížnosti vyhověl a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 9. 2015 č. j. 29 Cdo 2133/2013-404 zrušil [§ 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Ohledně dalších námitok pak Ústavní soud ústavní stížnost odmítl pro nepřipustnost [§ 43 odst. 1 písm. e), § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu].

37. Ústavní soud dále odmítl podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu také ústavní stížnost v části, ve které směřuje proti usnesení vrchního soudu ze dne 19. 3. 2012 č. j. 14 Cmo 487/2010-373 a usnesení městského soudu ze dne 4. 6. 2010 č. j. 25 Cm 91/2004-279, a to s ohledem na zásadu minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti jiných

orgánů veřejné moci. Jak již Ústavní soud uvedl ve svých předchozích nálezech výše zmíněných (srov. náleze ze dne 1. 10. 2014 sp. zn. I. ÚS 2723/13), je v první řadě úkolem Nejvyššího soudu sjednocovat judikaturu těchto soudů, k čemuž především slouží institut dovolání, a k čemuž by mělo sloužit i odůvodnění rozhodnutí o tomto mimořádném opravném prostředku.

38. Ústavní soud rozhodoval o ústavní stížnosti bez nařízení ústního jednání, neboť podle § 44 zákona o Ústavním soudu by při něm nebylo možno očekávat další objasnění věci.

Č. 187

Ke stanovení výše odměny advokáta v řízení o určení vlastnického práva k nemovitosti, jejíž cena není známa

Při rozhodování o náhradě nákladů v řízení o žalobě na určení vlastnického práva je soud povinen při absenci ověřitelného údaje o ceně nemovitosti vyjít z ustanovení § 9 odst. 3 písm. a), resp. ustanovení § 9 odst. 4 písm. b) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Je tedy zapotřebí při stanovení výše mimosmluvní odměny advokáta vycházet z fixní tarifní hodnoty ve výši 50 000 Kč.

Nález

Ústavního soudu - senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře - ze dne 17. října 2017 sp. zn. I. ÚS 269/16 ve věci ústavní stížnosti Anny Firmantové, zastoupené JUDr. Rostislavem Puklem, advokátem, se sídlem Svatoplukova 519, 698 01 Veselí nad Moravou, proti výrokům II a III rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 38 Co 192/2014-162 ze dne 15. 10. 2015 o náhradě nákladů řízení, za účasti Krajského soudu v Brně jako účastníka řízení.

Výrok

I. Výroky II a III rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 38 Co 192/2014-162 ze dne 15. 10. 2015 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se v dotčených výrocích ruší.

III. Stěžovatelce se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění**I.**

1. Včasnou ústavní stížností, která i v ostatním splňuje podmínky stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatelka domáhá zrušení výroků o nákladech řízení před soudem prvního stupně a odvolacím soudem v záhlaví uvedeného soudního rozhodnutí, a to zejména pro

porušení čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z napadeného rozhodnutí a vyžádaného soudního spisu vedeného u Okresního soudu v Hodoníně pod sp. zn. 10 C 94/2012 Ústavní soud zjistil, že žalobce Ing. Pavel Jagoš (dále jen „vedlejší účastník“) se žalobou u jmenovaného soudu proti stěžovatelce domáhal určení, že je vlastníkem určitého pozemku v katastrálním území Velká nad Veličkou. Okresní soud v Hodoníně rozsudkem ze dne 11. 12. 2013 č. j. 10 C 94/2012-123 žalobu zamítl a žalobci uložil nahradit stěžovatelce na nákladech řízení částku 37 942 Kč. K odvolání vedlejšího účastníka Krajský soud v Brně v záhlaví označeným rozsudkem rozsudek nalézacího soudu ve věci samé jako věcně správný potvrdil (výrok I). Ve výroku o nákladech řízení jej změnil tak, že vedlejšího účastníka zavázal zaplatit stěžovatelce částku ve výši 13 957 Kč (výrok II). Konečně uložil vedlejšímu účastníkovi zaplatit stěžovatelce na náhradě nákladů odvolacího řízení částku 7 023 Kč (výrok III).

II.

3. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítla, že se domáhala příznání náhrady nákladů řízení podle § 9 odst. 3 a 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Napadeným rozhodnutím prý odvolací soud postupoval nesprávně dle § 9 odst. 1 advokátního tarifu, což stěžovatelka považuje za extrémní libovůli soudu, neboť ani jedna z interpretací § 9 advokátního tarifu tento výklad neumožňuje. Z konstrukce ustanovení § 9 advokátního tarifu je dle stěžovatelky zřejmé, že v případě § 9 odst. 4 písm. b) se jedná o ustanovení speciální k ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) advokátního tarifu a vztahuje se na tarifní hodnotu ve věcech určité právního vztahu k nemovité věci. V daném případě není známa a ani ze spisového materiálu nebylo lze dovodit cenu předmětné nemovitosti, proto měl Krajský soud v Brně postupovat dle ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. b), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 13 odst. 3 advokátního tarifu, kdy měl přiznat stěžovatelce právo na náhradu nákladů řízení před soudem prvního stupně ve výši 37 957 Kč, které podrobněji vyčíslila. Tarifní hodnota je dle ní určena ve výši 50 000 Kč, neboť spor o určení vlastnictví k nemovité věci je sporem, zda tu je nebo není právo k nemovité věci, přičemž příkladmo odkázala na usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2014 sp. zn. I. ÚS 83/14 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2015 sp. zn. 30 Cdo 1021/2015. K tomu však dle mínění stěžovatelky nelze přehlédnout, že odvolací soud aplikoval právní předpis mimo jiné s účinností do 31. 12. 2012, ačkoli o nákladech řízení bylo rozhodováno až v roce 2015. Přitom je rozhodný okamžik v době rozhodování o nákladech řízení, nikoliv doba, kdy byl úkon

učiněn. Stěžovatelka dále navrhla, aby jí podle § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu bylo přiznáno právo na náhradu nákladů tohoto řízení ve výši 6 800 Kč vůči účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, které blíže vyčíslila. Závěrem navrhla, aby Ústavní soud vyslovil porušení shora označených základních práv a napadené nákladové výroky rozsudku Krajského soudu v Brně zrušil.

III.

4. Krajský soud v Brně ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že namítá-li stěžovatelka, že odměna právního zástupce, tvořící část jejich nákladů řízení, měla být stanovena podle jiných ustanovení advokátního tarifu, jedná se o námitky, jimiž se Ústavnímu soudu nepřísluší zabývat. V předmětné věci se senát odvolacího soudu přiklonil k závěru, že za situace, kdy z obsahu spisu nebyl zřejmý žádný relevantní podklad pro stanovení hodnoty nemovitosti, o niž ve sporu šlo, bylo by její cenu možno stanovit jen znaleckým posudkem, který by byl znamenal prodražení a prodloužení řízení. Je tedy evidentní, že uvedená nemovitost je věcí penězi ocenitelnou, ovšem její cenu bylo možno zjistit jen s nepoměrnými obtížemi. Proto byla tarifní hodnota v tomto případě odvolacím soudem stanovena dle § 9 odst. 1 advokátního tarifu, přičemž aplikace § 9 odst. 3 písm. a), resp. § 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu, právě vzhledem k tomu, že nešlo o věc penězi neocenitelnou, nepřicházela v úvahu. Krajský soud navrhl, aby ústavní stížnost byla jako zjevně neopodstatněná odmítnuta. Vedlejší účastník se nevyjádřil.

5. V replice k vyjádření krajského soudu stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s jeho úvahami a setrvala na svém původním odůvodnění. Ústavní soud současně v dané věci nenařídil ústní jednání, neboť od něj neočekával další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV.

6. Usnesením Ústavního soudu č. j. I. ÚS 269/16-21 ze dne 14. 6. 2016 bylo řízení o ústavní stížnosti přerušeno, neboť vedlejší účastník podal proti napadenému rozsudku krajského soudu (jako celku) dovolání, které bylo posléze odmítnuto usnesením Nejvyššího soudu č. j. 22 Cdo 3057/2016-195 ze dne 30. 11. 2016. Důvod přerušení řízení tak odpadl a v řízení bylo pokračováno.

7. Ústavní soud zvážil argumentaci stěžovatelky, Krajského soudu v Brně, obsah naříkaného soudního aktu i příslušného spisového materiálu a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná. V dané věci je podstatné, že při rozhodování o náhradě nákladů řízení muselo být použito znění advokátního tarifu platné do 31. 12. 2012 a zejména od 1. 1. 2013. S účinností od tohoto data bylo do advokátního tarifu vloženo ustanovení § 9

odst. 4 písm. b), a to vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 486/2012 Sb. Dle jejího přechodného ustanovení (čl. II) platí, že za právní služby poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky přísluší advokátovi odměna podle advokátního tarifu ve znění účinném do dne nabytí účinnosti novelizující vyhlášky. Odměna za úkony právní služby učiněné do 31. 12. 2012 se proto odvíjí od znění advokátního tarifu platného do 31. 12. 2012. Ústavní soud se již k problematice použití rozhodných ustanovení advokátního tarifu ve své rozhodovací praxi vyslovil. V nálezech sp. zn. II. ÚS 598/2000 ze dne 4. 7. 2001 (N 100/23 SbNU 23) a sp. zn. I. ÚS 712/01 ze dne 15. 1. 2003 (N 6/29 SbNU 41; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná v elektronické podobě na <http://nalus.usoud.cz>) zaujal právní názor, že z dikce ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) advokátního tarifu jednoznačně vyplývá, že částka 10 000 Kč (vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 276/2006 Sb. zvýšená na 25 000 Kč a vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 486/2012 Sb. na 35 000 Kč) se považuje za tarifní hodnotu ve věcech určení neplatnosti právního úkonu, jen pokud předmětem tohoto úkonu je věc nebo plnění peněží neocenitelné. Později akceptoval výklad obecných soudů, že zmíněné ustanovení advokátního tarifu lze použít i v případech, kdy sice jde o věci ocenitelné, ale pouze s velkými obtížemi a náklady (usnesení ze dne 22. 1. 2014 sp. zn. III. ÚS 2581/13). Výklad připouštějící použití ustanovení § 9 odst. 1 advokátního tarifu Ústavní soud neaproboval a tento výklad nesdílel ani Nejvyšší soud. Za úkony učiněné do 31. 12. 2012 měla tedy být přiznána odměna dle ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) advokátního tarifu, a nikoli dle odstavce 1 citovaného ustanovení.

8. Samotné nesprávné použití příslušného ustanovení advokátního tarifu za úkony poskytnuté do 31. 12. 2012 by nezavdalo důvod k zásahu Ústavního soudu. Většina úkonů právní služby (celkem devět) však byla poskytnuta po 1. 1. 2013 a i zde krajský soud aplikoval nesprávné ustanovení advokátního tarifu. K aplikaci nové právní úpravy se dosud Ústavní soud vyjádřil pouze ve svých usneseních, kdy pro zjevnou neopodstatněnost odmítal ústavní stížnosti proti aplikaci ustanovení § 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu obecními soudy (sp. zn. I. ÚS 83/14, II. ÚS 2084/14, II. ÚS 2639/14, III. ÚS 2383/15, III. ÚS 2563/15 a II. ÚS 3815/16).

9. V prvním ze zmíněných usnesení vydaném dne 17. 3. 2014 pod sp. zn. I. ÚS 83/14 Ústavní soud uvedl, že „z konstrukce ustanovení § 9 advokátního tarifu je zřejmé, že se v případě § 9 odst. 4 písm. b) jedná o ustanovení speciální k ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) advokátního tarifu a vztahuje se na tarifní hodnotu ve věcech určení právního vztahu k nemovité věci“. V dalším usnesení sp. zn. II. ÚS 2084/14 dodal, že „vyhláškou č. 486/2012 Sb. (novelou advokátního tarifu) bylo totiž s účinností od 1. 1. 2013 do advokátního tarifu včleněno mj. ustanovení § 9 odst. 4 písm. b), podle něhož: „částka 50 000 Kč se považuje za tarifní hodnotu ve věcech

(...) uvedených v odstavci 3 písm. a), jde-li o právní vztah k podniku, nemovitosti, nebo právo z průmyslového nebo jiného duševního vlastnictví.' Z textu tohoto ustanovení je zcela jasně patrné, že s aplikací ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) advokátního tarifu (jež vytrženo z kontextu stále hovoří pouze o neocenitelné věci, resp. neocenitelném plnění) je počítáno i ve vztahu k věcem ocenitelným – např. ve vztahu k nemovitostem, které jsou v citovaném ustanovení explicitně zmíněny a o něž se jednalo i v nyní projednávané věci. Ve světle této změny podústavního práva již proto není bez dalšího použitelný dříve vyslovený právní názor obsažený v citovaných nálezech, podle něhož paušální částka podle ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) advokátního tarifu může být považována za tarifní hodnotu ve věcech týkajících se věci či plnění *stricto sensu* neocenitelných (k tomu srov. *mutatis mutandis* i usnesení ze dne 17. 3. 2014 sp. zn. I. ÚS 83/14). Ústavní soud tedy konstatuje, že ve světle citované novelizace advokátního tarifu nelze bez dalšího přebírat závěry plynoucí z judikatury vztahující se k předchozí právní úpravě“.

10. Těž Nejvyšší soud při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází z ustáleného právního závěru, že při absenci ověřitelného údaje o ceně nemovité věci, jako tomu je v nyní souzené věci, je spor o určení vlastnictví nemovitosti sporem ve smyslu § 9 odst. 3 písm. a), resp. (v souvislosti s novelizací advokátního tarifu prostřednictvím vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 486/2012 Sb.) sporem ve smyslu § 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu. Je tedy zapotřebí při stanovení výše mimosmluvní odměny advokáta vycházet (od 1. 1. 2013 v důsledku účinnosti vyhlášky č. 486/2012 Sb. novelizující advokátní tarif) z fixní tarifní hodnoty ve výši 50 000 Kč (viz např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1302/2015, sp. zn. 28 Cdo 1665/2015, sp. zn. 30 Cdo 1021/2015 aj., veřejnosti dostupná na adrese www.nsoud.cz).

11. Stěžovatelce je tedy nutno dát za pravdu, poukazuje-li na nutnost použití ustanovení § 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu. Jestliže v poměrech souzené věci nebylo možno bez obtíží zjistit hodnotu předmětného pozemku, byl soud povinen vyjít z tarifní hodnoty uvedené v § 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu.

12. Ústavní soud však nemůže přisvědčit argumentaci stěžovatelky týkající se rozhodného znění advokátního tarifu, které měl odvolací soud použít. Ustanovení § 9 odst. 4 písm. b) bylo do advokátního tarifu vloženo teprve vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 486/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013. Dle jejího přechodného ustanovení (čl. II) platí, že za právní služby poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky přísluší advokátovi odměna podle advokátního tarifu ve znění účinném do dne nabytí účinnosti novelizující vyhlášky. Krajský soud tak nepochybil, pakliže

na (malou) část úkonů advokáta aplikoval znění advokátního tarifu účinné do 31. 12. 2012.

13. Ze všech výše uvedených důvodů tudíž Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti a přistoupil dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu ke zrušení napadených nákladových výroků předmětného rozsudku Krajského soudu v Brně pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny. Při opětovném projednání a rozhodnutí v posuzované věci je Krajský soud v Brně vázán právním názorem Ústavního soudu vysloveným v nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky).

14. Nad rámec nezbytného odůvodnění považuje Ústavní soud za potřebné vyjádřit svou pochybnost o správnosti a udržitelnosti výkladu advokátního tarifu, podle kterého se i po 1. lednu 2013 výše odměny advokáta odvíjí od skutečnosti, zda se v soudním spisu nachází ověřitelný údaj o ceně sporných nemovitostí. Nebylo by vhodnější vždy aplikovat ustanovení § 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu? Přítomnost či absence takového údaje je totiž skutečností značně nahodilou. Nevypovídá vůbec nic o náročnosti soudního sporu či o náročnosti poskytované služby. Výše odměny advokáta se však v závislosti na této nahodilé skutečnosti může lišit v řádech. Před zahájením soudního sporu by přitom měl mít účastník (alespoň za pomoci svého právního zástupce) možnost učinit si představu o možných nákladech řízení, a to opět alespoň v již zmíněných řádech. Tedy zda se náklady řízení mohou pohybovat v desítkách či až ve stovkách tisíc korun. V této věci se však Ústavní soud nemusel těmito úvahami zabývat a je nepochybně vhodnější, aby se jimi zabýval Nejvyšší soud.

15. Stěžovatelka uplatnila v tomto řízení právo na náhradu nákladů řízení dle § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu s tím, aby jí tyto náklady uhradil účastník nebo vedlejší účastník. Podle § 62 odst. 3 zákona o Ústavním soudu náklady řízení před Ústavním soudem, které vzniknou účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, hradí sám účastník nebo vedlejší účastník, pokud tento zákon nestanoví jinak. Ustanovení § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu umožňuje v odůvodněných případech, podle výsledků řízení, usnesením uložit některému účastníkovi, popřípadě vedlejšímu účastníkovi, aby zcela nebo zčásti nahradil jinému účastníkovi jeho náklady řízení. V této věci Ústavní soud podmínky pro toto mimořádné rozhodnutí neshledal.

Č. 188

K poskytování informací o platech zaměstnanců

Z čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, stejně jako z čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, zaručujících svobodu projevu, plyne i právo na informace ve veřejném zájmu, jež mohou zahrnovat i osobní údaje jednotlivců týkající se jejich odměn za práci.

Právo na informace ve veřejném zájmu není absolutní; pokud jeho výkon zasahuje do práva na ochranu soukromého života, chráněného čl. 10 Listiny a čl. 8 Úmluvy, je nutno v každém jednotlivém případě všechna tato práva poměřovat a zajistit mezi nimi spravedlivou rovnováhu, neboť jde o práva rovnocenná. Takovou povinnost mají i všechny subjekty aplikující relevantní právní úpravu, obsaženou v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, tj. osoby poskytující informace, správní orgány a soudy v systému správního soudnictví.

Žádným zákonem nelze abstraktně vyloučit ochranu základních práv a svobod, zaručenou ústavním pořádkem. V každém jednotlivém případě střetu ústavně zaručených práv musejí soudy a jiné orgány veřejné moci zvážit význam a intenzitu dotčených práv.

Povinná osoba může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance vyžádané na základě ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky:

- a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu;
- b) informace samotná se týká veřejného zájmu;
- c) žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“;
- d) informace existuje a je dostupná.

Nejsou-li všechny tyto podmínky splněny, potom odmítnutí poskytnout žadateli informaci o platu a odměnách zaměstnance není porušením povinnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti, vyplývající z čl. 17 odst. 5 Listiny.

V situaci dvojího (či vícero) možného výkladu aplikovaného ustanovení právního předpisu preferuje Ústavní soud požadavek ústavně konformního výkladu právního předpisu před jeho zrušením.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Jana Musila (soudce zpravodaj) a Jaromíra Jirsy – ze dne 17. října 2017 sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ve věci společné ústavní stížnosti 1. Zdeňky Bačové, 2. Leopolda Bednařika, 3. Marie Cepkové, 4. Ivo Divokého, 5. Ivany Doležalové, 6. Zdeňka Dvořáka, 7. Heleny Eidové, 8. Naděždy Hasíkové, 9. Magdaleny Chmelařové, 10. Jiřího Jelínka, 11. Pavly Julinové, 12. Václava Kostelníka, 13. Tomáše Langa, 14. Evy Manišové, 15. Dagmar Nové, 16. Kateřiny Pešatové, 17. Jany Pobořilové, 18. Karla Říhy, 19. Petra Skácela, 20. Pavly Šafaříkové, 21. Zdeňka Ševčíka, 22. Antonína Šrajera a 23. Igora Zippera, všech zastoupených Mgr. Pavlínou Řehovou, advokátkou, se sídlem ve Zlíně, Zarámí 4077, proti zásahu orgánu veřejné moci, k němuž došlo postupem statutárního města Zlín, jež přispisem ze dne 26. 2. 2016 poskytlo osobní informace o platech a odměnách stěžovatelů spolku Právo ve veřejném zájmu, z. s., IČO 03853462, se sídlem v Praze 11, Chalupkova 1367, poté, co uvedený spolek požádal o tyto informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a návrhu stěžovatelů na zrušení ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, za účasti statutárního města Zlín, se sídlem Zlín, nám. Míru 12, zastoupeného Mgr. Danielem Novákem, právníkem právního odboru Magistrátu města Zlín, jako účastníka řízení.

Výrok

I. Statutární město Zlín tím, že dopisem ze dne 26. 2. 2016 poskytlo osobní informace o platech a odměnách stěžovatelů spolku Právo ve veřejném zájmu, z. s., porušilo právo stěžovatelů na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života, právo na ochranu před neoprávněným zveřejňováním osobních údajů a právo na respektování soukromého života; tato základní práva jsou zaručena čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Statutárnímu městu Zlín se zakazuje, aby v porušování těchto základních práv stěžovatelů pokračovalo.

III. Návrh na zrušení ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, se odmítá.

Odůvodnění

I. Návrh

1. Ve společné ústavní stížnosti ze dne 2. 5. 2016 stěžovatelé navrhli, aby Ústavní soud nálezem

a) vyslovil, že statutární město Zlín (dále též jen „účastník řízení“) připisem ze dne 26. 2. 2016 zasáhlo do ústavně zaručených práv stěžovatelů na ochranu soukromí, důstojnosti a rovného zacházení, garantovaných čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 1 a 4 a čl. 10 odst. 1 až 3 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“); k zásahu mělo dojít tím, že statutární město Zlín poskytlo osobní informace o platech a odměnách stěžovatelů spolku Právo ve veřejném zájmu, z. s., IČO 03853462, se sídlem v Praze 11, Chalupkova 1367, (dále též jen „spolek“ nebo „žadatel“) na základě jeho žádosti ze dne 1. 6. 2015 dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“),

b) zakázal účastníku řízení pokračovat v zásazích do výše uvedených práv stěžovatelů formou poskytování adresných osobních údajů o platech a odměnách stěžovatelů.

2. Spolu s ústavní stížností stěžovatelé navrhli, aby Ústavní soud zrušil ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím pro rozpor s výše uvedenými články Listiny.

3. Stěžovatelé dále navrhli, aby Ústavní soud předběžným opatřením uložil účastníku řízení do doby vyhlášení nálezů Ústavního soudu či zrušení předběžného opatření Ústavním soudem nepokračovat v poskytování adresných údajů o platech a odměnách stěžovatelů na základě zákona o svobodném přístupu k informacím, vzhledem k pravděpodobnosti dalších žádostí o sdělení platů a odměn stěžovatelů.

II. Skutkové okolnosti

4. Z ústavní stížnosti a shromážděných podkladů vyplývají následující skutečnosti.

5. Stěžovatelé jsou, případně v průběhu roku 2014 byli, vedoucími zaměstnanci účastníka řízení.

6. Dne 1. 6. 2015 byla účastníku řízení doručena žádost spolku Právo ve veřejném zájmu, z. s., podaná na základě zákona o svobodném přístupu k informacím, následujícího znění:

„Statutární města ČR
Datovou schránkou

V Praze dne 1. června 2015

Věc: Žádost o informaci ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím

Vážení,

na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, si Vás dovoluujeme požádat o poskytnutí informace o platech a odměnách nejvýše postavených úředníků za rok 2014 (odděleně plat a odměna u každé osoby), a to konkrétně:

a) tajemník

b) vedoucí odborů.

U každé osoby prosím uveďte

a) Jméno a příjmení,

b) pracovní zařazení (tajemník / vedoucí odboru XY)

c) skutečně vyplacená mzda za rok 2014 včetně počtu měsíců, za které byla vyplacena,

d) skutečně vyplacená odměna za rok 2014.

Zároveň výslovně upozorňujeme na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, že informace o platech vrcholných úředníků se veřejnosti poskytují na základě ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, viz zejména rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2014, 8 As 55/2012.

Uvedené informace zašlete, prosím, v zákonem stanovené lhůtě patnácti dnů ode dne přijetí této žádosti na níže uvedené spojení. Je-li to možné, žádáme o přednostně poskytnutí informací v elektronické podobě do datové schránky.

Za poskytnutí informací předem děkujeme.

Právo ve veřejném zájmu, z. s.

Mgr. Petra Bielinová,
předsedkyně

Informace o žadateli:

Právo ve veřejném zájmu, z. s., IČ: 03853462, Chalupkova 1367, 149 00, Praha 11. Výslovně žádáme o doručování do datové schránky“.

7. Z webových stránek žadatele (<http://www.pvvz.cz>) plyne, že s totožnou žádostí se žadatel obrátil na 227 obcí a též na blíže nespecifikovaný počet dalších povinných subjektů (krajů, ministerstev a organizačních složek státu) v rámci celé České republiky, v důsledku čehož požadoval adresné platové informace o řádově tisících zaměstnanců.

8. Účastník řízení poskytl žadateli požadované informace zpočátku v anonymizované podobě, tj. v podobě konkrétních částek, avšak bez uvedení jmen dotčených zaměstnanců, a dále průměrné částky dle jednotlivých

vých kategorií zaměstnanců. Tento způsob poskytnutí považoval pro tzv. „kontrolu nakládání s veřejnými prostředky“ za dostačující a adekvátní, poskytující dostatečný přehled o výši finančních prostředků vynakládaných na platy zaměstnanců, a zároveň nezasahující do práv zaměstnanců na ochranu soukromí, rovného zacházení a důstojnosti. Informace, ze kterých by bylo možno vyvodit totožnost příslušných zaměstnanců (tj. jejich jména a funkce), poskytnout odmítl.

9. Na základě opakovaných odvolání žadatele účastník řízení žadatelem připisem ze dne 26. 2. 2016 zn. MMZL 068803/2015/OPaV poskytl požadované informace včetně uvedení jmen a funkcí jednotlivých dotčených zaměstnanců, a to přesto, že stěžovatelé vyjádřili společným dopisem, doručeným dne 8. 2. 2016, výslovný nesouhlas s poskytnutím předmětných osobních údajů, vedoucích k jejich identifikaci. Poskytnutí předmětných osobních údajů oznámil účastník řízení dotčeným zaměstnancům dopisem ze dne 3. 3. 2016.

10. Dopisem ze dne 29. 3. 2016 žadatel vyzval statutární město Zlín, aby na základě § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím zveřejnilo informace o platech stěžovatelů v adresné podobě na svých webových stránkách, s tím, že v opačném případě se bude tohoto zveřejnění domáhat soudní cestou.

III. Předběžné opatření

11. Dopisem ze dne 2. 6. 2016 Ústavní soud požádal statutární město Zlín o sdělení, zda již bylo vyhověno výzvě žadatele ke zveřejnění informace poskytnuté žadateli dopisem ze dne 26. 2. 2016 na jeho webových stránkách.

12. Dopisem ze dne 3. 6. 2016 účastník řízení Ústavnímu soudu sdělil, že ke zveřejnění předmětných informací v adresné podobě nedošlo. Byla zveřejněna pouze doprovodná informace o tom, že žádost byla vyřízena v souladu se zákonem.

13. Dne 8. 6. 2016 usnesením č. j. IV. ÚS 1378/16-32 Ústavní soud nařídil předběžné opatření, jímž účastníku řízení uložil neposkytovat osobní údaje o platech a odměnách stěžovatelů na základě žádostí dle zákona o svobodném přístupu k informacím, zejména jejich zveřejněním způsobem umožňujícím dálkový přístup ve smyslu ustanovení § 5 odst. 3 citovaného zákona.

IV. Argumentace stěžovatelů

14. Stěžovatelé tvrdili, že postupem účastníka řízení bylo neproporcionálním, neadekvátním a zbytečným způsobem zasaženo do jejich základních práv na ochranu soukromí, důstojnosti a rovného zacházení, zaručených Listinou, a to

- čl. 1 Listiny, podle kterého jsou si lidé rovni v důstojnosti i v právech,
- čl. 3 odst. 1 Listiny, podle kterého základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu postavení,
- čl. 4 odst. 1 Listiny, podle kterého mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod,
- čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu,
- čl. 10 odst. 1 Listiny, podle kterého má každý právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost,
- čl. 10 odst. 2 Listiny, podle kterého má každý právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života,
- čl. 10 odst. 3 Listiny, podle kterého má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.

15. Dle názoru stěžovatelů ústavní stížnost svým významem podstatně přesahuje jejich vlastní zájmy, neboť problematika poskytování informací o platech zaměstnanců se dotýká cca 1 000 000 zaměstnanců v České republice. Z toho důvodu požádali, aby Ústavní soud postupoval dle ustanovení § 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a ústavní stížnost projednal i za situace, kdy nebyly vyčerpány všechny procesní prostředky, které jim zákon k ochraně jejich práva poskytuje, což odůvodnili tvrzením, že s ohledem na již konstantní judikaturu v rámci správního soudnictví jsou procesní prostředky nápravy tvrzeného zásahu do základních práv poskytnuté ve správním soudnictví zjevně neefektivní.

V. Vyjádření statutárního města Zlín

16. Účastník řízení ve vyjádření ze dne 1. 6. 2016 k ústavní stížnosti uvedl, že se v plném rozsahu ztotožňuje jak s ústavní stížností, tak i s důvody jejího podání. Je toho názoru, že poskytnutím adresných informací o platech stěžovatelů došlo k zásahu do jejich základních práv. Jako zaměstnavatel stěžovatelů nikdy neměl zájem takto závažným a zbytečným způsobem zasahovat do soukromí svých zaměstnanců, a k tomuto kroku byl postupně donucen prostřednictvím nadřízeného orgánu (krajského úřadu), který byl rovněž nucen prostřednictvím svého nadřízeného orgánu (Ministerstva vnitra) reflektovat rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též jen „NSS“) ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012-62. Předmetné informace musel poskytnout i přes důrazný nesouhlas stěžovatelů uvedený v jejich společném dopise ze dne 8. 2. 2016.

17. Účastník řízení považuje rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012-62 za neproporcionální a ve svých důsledcích neodůvodní-

telně zasahující do soukromí zaměstnanců všech povinných subjektů. Rovněž se nedomnívá, že poskytování adresných platových informací je v demokratické společnosti opatřením nezbytným pro naplnění veřejného zájmu.

18. Účastník řízení dále uvedl, že je jakožto zaměstnavatel dostatečně a dlouhodobě obeznámen s tím, jak zaměstnanci obecně (tedy nejen stěžovatelé) velmi negativně vnímají zásah do svého soukromí poskytováním údajů o svých platech, případně souvisejících identifikačních údajů. Povinnost zveřejňovat poskytnuté údaje dle jeho názoru tento zásah umocňuje, přestože s ohledem na možnosti internetové sítě lze konstatovat, že je již v podstatě jedno, zda poskytnuté osobní údaje umístí na internet povinný subjekt, žadatel, anonymní osoba či někdo jiný.

19. Dle zkušeností účastníka řízení zaměstnanci předmětné osobní údaje vnímají jako velmi citlivé, mnohdy i citlivější než např. údaje o zdravotním stavu či jiné osobní údaje požívající zvýšené ochrany dle § 4 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o ochraně osobních údajů“) a sami o sobě by je často nesdělili např. ani všem osobám blízkým či známým.

20. Účastník řízení dlouhodobě komunikuje s jinými povinnými subjekty v otázce adresného poskytování platových informací a je mu známo, že za závažný zásah do svých práv považuje poskytnutí adresných platových informací drtivá většina zaměstnanců povinných subjektů. Zkušenosti ostatních povinných subjektů potvrzují, že typickým příkladem je žadatel-osoba, která má s povinným subjektem či jeho zaměstnanci nějaký osobní problém (vyznělo pro ni negativně správní řízení, nebylo jí vyhověno ohledně soukromoprávního návrhu, je bývalým zaměstnancem povinného subjektu, se kterým byl rozvázán pracovní poměr, neúspěšným kandidátem do orgánů povinného subjektu apod.), či aktivisté a novináři, kteří potřebojí téma, jež přiláká veřejnost.

21. Účastník řízení vyjádřil názor, že takto poskytnuté adresné platové údaje není žadatel schopen objektivně vyhodnotit, neboť skutečně jen stěží může z vnějšího pohledu adekvátně posoudit každodenní pracovní náplň a výsledky práce konkrétního zaměstnance. V tomto smyslu tedy jde o samoúčelné zasahování do soukromí zaměstnanců. Tvrzení, že by takto bylo možno srovnávat obdobně nazvané pracovní pozice u různých povinných subjektů, je nereálné, neboť v rámci konkrétního povinného subjektu může mít obdobně nazvaná pracovní pozice diametrálně odlišný obsah i rozsah pracovní náplně, množství práce, dosahovat jiných pracovních výsledků apod.

22. Účastník řízení považuje za oprávněný požadavek vyhodnocovat a porovnávat údaje zprůměrované, např. i dle jednotlivých kategorií

zaměstnanců, což jsou reálně využitelná a využívaná ekonomicko-statistická srovnávací data. Poskytování těchto údajů se nebrání a v minulosti je i sám zveřejnil. V souvislosti s poskytováním adresných údajů o platech zhruba milionu zaměstnanců povinných subjektů tak vyvstává především otázka, zda se při aplikaci jednoho práva na úkor druhého nezašlo příliš daleko, a to nejen z hlediska právního, ale i racionálního a etického.

23. Z uvedených důvodů účastník navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnosti v plném rozsahu vyhověl.

VI. Vyjádření třetích osob k ústavní stížnosti

VI./1 Vyjádření žadatele Právo ve veřejném zájmu

24. Žadatel Právo ve veřejném zájmu, z. s., ve vyjádření ze dne 20. 6. 2016 k ústavní stížnosti uvedl, že ústavní stížnost by měla být odmítnuta jako nepřipustná, neboť stěžovatelé nevyčerpali všechny procesní prostředky, které pro jejich ochranu právní řád České republiky poskytují, resp. ani se o takovou obranu před podáním ústavní stížnosti nikdy ani nepokusili.

25. Žadatel potvrdil, že mu byly statutárním městem Zlín po mnoha opravných prostředcích a na základě judikatury Nejvyššího správního soudu vázící se k ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnuty adresné informace o platu a odměnách vysoce postavených úředníků, konkrétně o osobách pracujících v roce 2014 na pozicích tajemnice Magistrátu města Zlín a vedoucí odborů Magistrátu města Zlín (resp. i o některých dalších osobách, konkrétně o vedoucích samostatných oddělení, ačkoli o tyto informace spolek nežádal).

26. Žadatel uvedl, že poskytnuté adresné informace nebyly ani jím, ani statutárním městem Zlín nikdy zveřejněny. Do práva stěžovatelů na soukromí tedy nijak zasaheno nebylo a takovým zásahem dle názoru žadatele nemůže být ani poskytnutí informací o platech a odměnách na základě § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

27. Dle žadatele stěžovatelé neuvedli, čím konkrétně se na jejich soukromém životě projevila skutečnost, že mu byla poskytnuta informace o jejich platu a odměně vyplacené v roce 2014, když navíc obdobná informace byla i dle jejich vlastního tvrzení jiným žadatelům o informace v minulosti již opakovaně poskytnuta, a ani tehdy stěžovatelé žádný zásah do svého soukromí netvrdili, a zejména se před tvrzeným zásahem do soukromí nijak nebránili, ač právní řád takové možnosti nabízí.

28. Žadatel nesouhlasí s tvrzením stěžovatelů, že adresnou informací o platech a odměnách by dostatečně nahradila informace o průměrném platu vysoce postavených úředníků, případně anonymní informace.

29. Podle žadatele značné rozdíly bývají rovněž i v procentu nenárokové odměny, která je vyplácena jednotlivým zaměstnancům v rámci

jednoho úřadu, a to na základě zcela subjektivního rozhodnutí tajemnice či tajemníka úřadu. V případě, že by žadateli o informace byla poskytnuta pouze anonymní informace o platech a odměnách, nemohl by získat informace o tom, který z úředníků je tajemníkem či tajemnicí takto mimořádně odměňován.

30. Ke srovnání konkrétních čísel žadatel dosud nepřistoupil, neboť mnoho povinných subjektů informace dosud neposkytl, ač od podání žádosti o informace uplynul již celý kalendářní rok.

31. Žadatel uvedl, že vede o poskytnutí informací řadu sporů, např. u Krajského soudu v Brně (62 A 126/2015 – Jihlava, 62 A 141/2015 – Bystřice nad Perštejnem, 62 A 153/201 – Třebíč, 62 A 163/2015 – Telč, 62 A 167/2015 – Náměšť nad Oslavou, 62 A 173/2015 – Nové Město na Moravě, 62 A 196/2015 – Kraj Vysočina), u Krajského soudu v Českých Budějovicích (10 A 152/2015 – Humpolec), u Krajského soudu v Hradci Králové (30 A 85/2015 – Chotěboř, 30 A 94/2015 – Světlá nad Sázavou), u Krajského soudu v Ústí nad Labem (15 A 133/2015 – statutární město Ústí nad Labem, 15 A 140/2015 – Ústecký kraj) a u Městského soudu v Praze (6 A 136/2015 – Kancelář prezidenta republiky, 9 A 156/2015 – Ministerstvo průmyslu a obchodu, 11 A 132/2015 – Státní energetická inspekce). Další žádosti o informace zatím ještě ani nedospěly do fáze, aby spolek mohl podat správní žalobu, protože povinné subjekty jsou nečinné (městská část Praha 10, městská část Praha 12, městská část Praha 4).

32. Podle názoru žadatele informace o platu není ničím dehonestujícím, a nemůže proto dotčené osoby ničím poškodit.

VI./2 Vyjádření Odborového svazu státních orgánů a organizací

33. Odborový svaz státních orgánů a organizací (dále jen „odborový svaz“) ve vyjádření ze dne 21. 6. 2016 k ústavní stížnosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011 č. j. 5 As 57/2010-79, který zahrnul výdaje na odměny (a tím i platy) zaměstnanců povinných subjektů do rozsahu pojmu veřejné prostředky.

34. Skutečnost, že Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku neposoudil střet práva na informace s právem na ochranu osobních údajů a neprovedl test proporcionality, neznamená, že by provedení takového testu bylo s odkazem na zmíněný rozsudek zcela vyloučeno. Podle odborového svazu při střetu práva na informace a práva na ochranu osobních údajů se test proporcionality musí jako ústavní princip uplatnit vždy, i kdyby text zákona zdánlivě jeho aplikaci vylučoval. To vyplývá kromě jiného i z § 5 odst. 3 a § 10 zákona o ochraně osobních údajů. Tam, kde by ve vztahu ke konkrétnímu zaměstnanci a ke konkrétním podmínkám zcela zjevně převažovala potřeba ochrany osobního údaje o výši platu nad právem na informace, je podle odborového svazu nutné žádost o poskytnutí této

informace podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve spojení s čl. 10 Listiny, správním rozhodnutím odmítnout.

35. Odborový svaz poukázal na společné stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů a Ministerstva vnitra k otázce proporcionality (zřejmě jde o „Metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím“) a uvedl, že právní úpravu ve věci poskytování a zveřejňování údajů o platech zaměstnanců ve veřejné správě považuje za nedostatečnou. Plošné zveřejňování údajů o platech zaměstnanců dle jeho názoru i zkušeností není většinou vedeno pouhou snahou o informaci, ale spíše jde o použití obsahu poskytnuté informace k jiným účelům, např. k politickému boji, vyřizování osobních účtů apod. Poskytnutí či zveřejnění informace o konkrétní výši platu či odměn konkrétního zaměstnance má dle jeho názoru téměř nulovou vypovídací hodnotu. Jen ve spojení s komplexním hodnocením konkrétního zaměstnance a s charakteristikou jím vykonávané práce lze usuzovat, zda byly vynaložené veřejné prostředky vynaloženy účelně, či nikoliv. Poskytnutí „holé“ informace tak může vést, a často vede, k zavádějícím závěrům. Pro zaměstnance, zejména v malých obcích (ale nejenom v nich), tyto závěry znamenají jejich dehonestaci, zpochybňování vykonané práce a nutně vedou k problémům v jejich profesním i občanském životě.

36. Závěrem odborový svaz uvedl, že tvrzení v ústavní stížnosti považuje za relevantní a právní argumentaci v ní obsaženou za přiléhavou. Podporuje rovněž návrh na zrušení nebo modifikaci § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

VI./3 Vyjádření Ministerstva vnitra

37. Ministerstvo vnitra ve vyjádření ze dne 23. 6. 2016 k ústavní stížnosti uvedlo, že podle jeho názoru statutární město Zlín postupovalo v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím, neboť poskytlo pouze informace, jejichž poskytnutí zákon umožňuje. Poukázalo na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012-62 a nesouhlasilo s tvrzením stěžovatelů, že poskytnutím informací o jejich platech bylo ze strany statutárního města Zlín zasaženo jejich ústavně zaručené právo na ochranu soukromí, důstojnosti a rovné zacházení.

38. Ministerstvo vnitra považuje ústavní stížnost za nepřipustnou ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť stěžovatelé nevyčerпали všechny procesní prostředky, které jim zákon k ochraně jejich práv poskytuje.

39. Pro případ, že by Ústavní soud shledal ústavní stížnost přípustnou a zabýval se též ústavností § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, Ministerstvo vnitra uvedlo, že ustanovení zákona, které ukládá povin-

nému subjektu poskytnout osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, neporušuje samo o sobě právo na zachování lidské důstojnosti (zákon je i vzhledem k dostatečným výjimkám podle § 8b odst. 2 formulován tak, že samotná informace o poskytnutí veřejných prostředků není pro fyzickou osobu ponižující) a není ani v rozporu se zásadou rovnosti, neboť skutečnost, že byly poskytnuty veřejné prostředky, lze považovat za ospravedlnitelný a rozumný důvod pro rozdílné zacházení, např. ve srovnání s příjemci soukromých prostředků. Co se ochrany soukromí týče, jde především o otázku ústavně konformního výkladu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím a v něm použitého pojmu „poskytnutí veřejných prostředků“. Ministerstvo vnitra v této oblasti respektuje aktuální judikaturu správních soudů.

VI./4 Vyjádření Úřadu pro ochranu osobních údajů

40. Úřad pro ochranu osobních údajů (dále též jen „Úřad“) ve vyjádření ze dne 29. 6. 2016 k ústavní stížnosti uvedl, že právní úprava zveřejňování platů zaměstnanců orgánů veřejné správy je mimořádně citlivá z hlediska ochrany osobních údajů, je předmětem diskusí a prováděna značným mediálním zájmem. Ve své podstatě jde o střet práva na informace a práva na soukromí, resp. práva na ochranu osobních údajů. Problém ochrany osobních údajů v oblasti poskytování informací je po přímé novelizaci zákona o svobodném přístupu k informacím zákonem č. 61/2006 Sb. jedním z vůbec nejsložitějších. Úřadu není známo, že by zákon č. 61/2006 Sb., který uložil povinnému subjektu v § 8b poslaneckého návrhu poskytovat základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, zamýšlel stanovit povinnost zveřejňovat platy zaměstnanců veřejného sektoru. Takovou interpretaci provedl až v roce 2014 Nejvyšší správní soud.

41. Podle Úřadu obecně platí, že vztah obou dotčených práv, tj. práva na informace a práva na soukromí, pokud jde o to, kterému z nich dát přednost, je hodnocen rozdílně a vyskytuje se více variant řešení. Kromě zaujetí kategorického názoru v otázce, zda platy zaměstnanců zveřejnit či nikoliv, existují i kompromisní řešení spočívající ve stanovení absolutní hranice příjmu, od které se příjmy zveřejňují, zveřejnění příjmů v závislosti na druhu zastávané funkce či podle složek platu (např. zveřejnění mimořádných odměn). Lze nicméně konstatovat, že v Evropě zcela převažuje přístup spočívající v nezveřejňování platů konkrétních osob, byť ve střednědobém horizontu se zvýšil počet zemí, které upřednostnily právo na informace ve vztahu k určité kategorii zaměstnanců, jíž jsou zpravidla vedoucí pracovníci.

42. Úřad poukázal na komparativní analýzu Parlamentního institutu z roku 2011 (Parlamentní institut: Přístup veřejnosti k platům vysokých úředníků ve vybraných státech. Informační podklad č. 5.324, prosinec

2011), kterou stručně shrnul tak, že největší otevřenost k otázce přístupu k platům zaměstnanců ve veřejné správě existuje v USA a v severských zemích Evropy (Dánsko, Finsko, Nizozemsko), kde se však objevily i kritické reakce na zveřejňování osobních údajů; k pozici zveřejňovat pouze platy vedoucích pracovníků se připojila po reformě veřejné správy v roce 2009 i Itálie. Naopak v Německu, Francii a Švýcarsku není výše platů zaměstnanců sdělována, obdobně v Polsku. Na Slovensku byla přijata novela zákona č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), která prikazuje poskytnout taxativně stanovené osobní údaje a výši platu u taxativně stanoveného okruhu funkcí. Ve Velké Británii byl v roce 2012 rozhodnut závazný politický spor o výši hranice pro zveřejňování platů; výsledkem je zveřejňování seznamu vyšších úředníků od roční hranice platu 150 000 liber. Prakticky zveřejňování platů ve Velké Británii probíhá tak, že od uvedeného roku je jednou ročně zveřejňován souhrnný seznam, který obsahuje jméno osoby, funkční zařazení a popis vykonávané práce; obdobný způsob zveřejňování je používán v USA. Osobní údaje typu rok narození nebo bydliště nejsou v tomto kontextu zveřejňovány.

43. Podle Úřadu lze obecně rozlišovat mezi zveřejňováním tarifního rozpětí ve formě tabulky, podle které se určují platy, uveřejněním platů bez jmenovité specifikace osoby a zveřejňováním jmenovitého sdělení individuálního platu, který úředník obdržel včetně odměn. Zatímco první popsaný přístup je pravidlem, jmenovité zveřejňování platů všech zaměstnanců je výjimkou.

44. Úřad dále uvedl, že pokud jde o Českou republiku, přístup ke zveřejňování platů se postupně vyvíjel, jak pokud jde o právní úpravu, tak o judikaturu zejména Nejvyššího správního soudu, přičemž důvody pro přednost byly shledány jak u práva na ochranu informací, tak u práva na ochranu soukromí. Přijetím rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012-62 došlo ke sjednocení rozporné judikatury, přičemž tento senát zaujal radikální přístup k otázce zveřejňování platů zaměstnanců ve veřejné správě. Rozšířený senát dospěl k závěru, že plat, mzda či jiné ohodnocení vyplacené z veřejných prostředků jsou v zásadě vždy, až na několik málo výjimek, příjmem z veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, a z tohoto důvodu by měly být ve většině případů zveřejněny. Rozhodnutí formulovalo dva okruhy výjimek z povinnosti zveřejňovat výši platů, a to pokud se osoby na činnosti podílejí nepřimo a významně a dále pokud nevystávají pochybnosti, zda jsou prostředky vynakládány hospodárně.

45. Z výše uvedeného rozhodnutí rozšířeného senátu také Úřad vyšel při odpovědi na dotaz požadující zveřejnit platy jeho vedoucích zaměst-

nanců, přičemž požadovanou informaci poskytl v rozhodnutí č. j. UOOU-03192/16-24 ze dne 22. března 2016. Do doby vydání rozhodnutí rozšířeného senátu Úřad zastával k problematice poskytování informací o platech zaměstnanců veřejné správy odlišný názor, který upřednostňoval ochranu osobních údajů.

46. Podle Úřadu by měla být věnována pozornost několika zásadním aspektům, pokud jde o střet mezi právem na informace a právem na ochranu osobních údajů; zejména jde o posouzení vztahu dotčených základních práv na základě testu proporcionality, zohlednění významu práva na soukromí pro jednotlivce, způsob omezení práva na soukromí, rozsah poskytování konkrétních osobních údajů při zveřejňování platů a zohlednění některých aspektů plynoucích z judikatury Soudního dvora Evropské unie, případně obecně z práva Evropské unie.

47. Podle Úřadu v případě poskytování informací o platu či odměně státních zaměstnanců jde o střet mezi informační povinností a právem na ochranu soukromí. Úřad poukázal na judikaturu Ústavního soudu, dle níž je potřeba s přihlédnutím ke všem okolnostem pečlivě zvážit, zda není jednomu základnímu právu dávána neoprávněně přednost před druhým, přičemž musí být současně šetřeno smyslu a podstaty základních práv (čl. 4 odst. 4 Listiny). K tomuto posouzení je třeba aplikovat test proporcionality (posouzení potřebnosti, vhodnosti a proporcionality v užším smyslu).

48. Úřad se vyjádřil k rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014 sp. zn. 8 As 55/2012, v němž jmenovaný soud sice obecně zmínil, že k posouzení slouží test proporcionality, a teoreticky jej popsal, nicméně samotné posouzení na základě tohoto testu zásadně odmítl, přičemž se omezil na konstatování, že je vždy třeba dát přednost jednomu z uvedených práv, v tomto případě právu na informace. Doplnil, že test proporcionality v tomto případě není třeba provádět, neboť jej provedl již zákon. Podle Úřadu Nejvyšší správní soud uvedl, že právo na ochranu soukromí není absolutní a může být omezeno; totéž však nevedl o právu na informace, čímž jednostranně upřednostnil právo na informace. Tento přístup nevezl v úvahu právo na soukromí, které bylo z posouzení zcela eliminováno.

49. Úřad uvedl, že povinnost dodržet princip proporcionality požaduje rovněž čl. 6 odst. 1 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále též jen „směrnice 95/46/ES“), z něhož vyplývá, že osobní údaje, které jsou shromažďovány nebo zpracovávány, musejí být přiměřené, podstatné a nepřesahující míru s ohledem na sledovaný účel.

50. Úřad je toho názoru, že pokud v daném případě nebyl vůbec proveden test proporcionality, nemohl být ani minimalizován zásah do práva

na ochranu soukromí. Přitom povinný subjekt poskytuje celou řadu osobních údajů o zaměstnanci, jimiž jsou nejen výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků, ale také jméno, příjmení, rok narození a obec, kde má příjemce trvalý pobyt. Existuje potenciální nebezpečí zneužití poskytnutí uvedených osobních údajů. Ohrožena může být bezpečnost osob sdělením bydliště, informace mohou být získány za účelem poškození osoby (nelze zaručit, že informace požaduje někdo jiný, než je pod žádostí podepsán), mohou být zneužity v pracovněprávních vztazích k získání pracovníka, jemuž je nabídnut vyšší plat, či k nezákonnému jednání (korupce).

51. Podle Úřadu právo na soukromí je považováno za základní hodnotu západní společnosti a je chráněno jak na úrovni ústavního pořádku, tak mezinárodního práva. Součástí tohoto práva je právo na informační sebeurčení podle čl. 10 odst. 3 Listiny, dle něhož každý má právo rozhodnout o sobě samém, včetně toho, zda a v jakém rozsahu jsou o něm poskytovány informace. Právo na informace nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti nebo zvědavosti. Tento požadavek znamená, že při posouzení konfliktu obou práv nelze dát automaticky přednost právu na informace. Naopak veškeré zásahy do soukromí je nutno velmi pečlivě zvažovat.

52. Úřad připomenul, že rovněž v judikatuře Soudního dvora Evropské unie (dále též jen „ESD“ nebo „Soudní dvůr EU“) lze nalézt argumentaci, která výslovně zmiňuje povinnost dodržet princip proporcionality zakotvený v čl. 6 odst. 1 písm. c) a v čl. 7 písm. c) a e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. Z práva Evropské unie nevyplývá povinnost poskytovat informace o výši platů zaměstnanců ve veřejné správě, nicméně pokud tyto údaje jsou poskytovány, judikatura ESD poskytuje návod pro posuzování principu proporcionality v kontextu ochrany osobních údajů. Na předmětnou problematiku dopadá zejména rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 20. května 2003 *Rechnungshof proti Österreichischer Rundfunk a dalším (C-465/00)* a *Christa Neukomm (C-138/01)* a *Joseph Lauermann (C-39/01) proti Österreichischer Rundfunk*, který se zabýval zveřejněním údajů zaměstnanců subjektů, jež podléhají dohledu Účetního dvora. Úřad poukázal dále na rozsudek velkého senátu ESD ze dne 9. listopadu 2010 ve věci *Volker a Markus Schecke GbR (C92/09)* a *Hartmurt Eifert (C-93/09) proti Land Hessen*.

53. Poskytnutí informací o platech zaměstnanců ve spojení s jejich jménem, příjmením, rokem narozením a bydlištěm Úřad považuje za velmi závažný zásah do práva na ochranu soukromí a na ochranu osobních údajů. Přitom Úřadu není známo, že záměrem novely č. 61/2006 Sb., která

uložila povinnému subjektu poskytovat základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, bylo zveřejňovat platy zaměstnanců veřejného sektoru. Současně platná judikatura Nejvyššího správního soudu nicméně interpretovala § 8b citované novely v tom smyslu, že z něj uvedená povinnost vyplývá, a celkově radikálně upřednostnila právo na informace, aniž by poskytla ochranu právu na soukromí nebo minimalizovala zásahy do tohoto práva. Právo na soukromí nebylo vůbec posouzeno v rámci testu proporcionality s poukazem na to, že tento test provedl samotný zákon č. 61/2006 Sb.

54. Úřad je toho názoru, že jak z ústavního pořádku České republiky, tak z judikatury ESD vyplývá celá řada kritérií, která umožňují šetřit ve vyšší míře právo na ochranu soukromí a nalézt rovnováhu obou práv na základě principu proporcionality. Výchozí diskem pro posuzování střetu práva na informace a práva na ochranu soukromí by mělo podle Úřadu být naplnění účelu právní úpravy zákona o svobodném přístupu k informacím, kterým je nepochybně řádné, účelné a hospodárné nakládání s veřejnými prostředky, nikoliv poskytování informací, které nesouvisejí s tímto účelem, a mohou sloužit toliko k uspokojování zvědavosti či zvidavosti, nemluvě o potenciálním nebezpečí zneužití osobních údajů.

VI./5 Vyjádření Transparency International – Česká republika, o. p. s.

55. Transparency International – Česká republika, o. p. s., se sídlem v Praze 8, Sokolovská 260/143, (dále jen „TI“) ve vyjádření ze dne 30. 6. 2016 k ústavní stížnosti uvedla, že v zásadě zastává obecné stanovisko, že informace o výdajích veřejných rozpočtů (jejich výši, určení, struktuře, příjmech apod.) by měly být dostupné. Je nutné uznat, že informace o příjmech konkrétních osob (zaměstnanců veřejné správy a dalších povinných subjektů dle zákona o svobodném přístupu k informacím) mohou být považovány za takový typ osobních údajů, které zasahují výrazněji do práv dotčených subjektů.

56. Podle TI je nutno odmítnout jeden z argumentů stěžovatelů, že by bylo vhodnější a přiměřenější zveřejňovat jen celkové částky vyčleněné na platy zaměstnanců či jen celkové sumy odměn. Takový přístup by zcela vylučoval kontrolu občanské společnosti v případech zjevných excesů veřejné správy.

57. TI se ztotožňuje s rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (8 As 55/2012-62), tedy, že se až na výjimky poskytují informace o platech, odměnách a dalších platbách poskytovaných zaměstnancům povinných subjektů dle informačního zákona. Onou výjimkou může být právě situace zmiňovaná Nejvyšším správním soudem, tedy, že se daná osoba podílí na činnosti povinného subjektu pouze nepřímo a nevýznamným způsobem a zároveň neexistují pochybnosti o hospodárném

vynakládání veřejných prostředků v souvislosti s odměňováním této konkrétní osoby.

58. TI k vyjádření přiložila „Stanovisko TI ke zveřejňování platů úředníků“ publikované dne 13. 7. 2011, ve kterém vyjádřila a odůvodnila svůj názor, že zveřejnění základních osobních údajů včetně platů a odměn konkrétních zaměstnanců je plně v souladu s veřejným zájmem, a to z několika důvodů. Předně jde o pracovní pozice, jejichž platové ohodnocení je fixně stanoveno prováděcím právním předpisem. Nečiní tedy obtíž vyhledat platovou třídu, do které spadá konkrétní zaměstnanec. I v době před vydáním dotčeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bylo tedy možné legálně zjistit platové podmínky jakéhokoli zaměstnance veřejné správy. Co se týče zveřejňování mimořádných odměn, jde o oblast, která není zákonem ani prováděcím právním předpisem podrobně upravena. Dle názoru TI je zveřejňování těchto odměn včetně odůvodnění jejich poskytnutí v souladu s požadavkem na transparentnější fungování veřejné správy a mělo by spadat pod kontrolu ze strany veřejnosti, samozřejmě za předpokladu dodržení předepsaných podmínek.

59. TI v citovaném stanovisku dále uvedla, že plně respektuje ochranu osobních údajů zakotvenou v příslušných právních předpisech i působnost Úřadu pro ochranu osobních údajů. I v tomto případě lze na základě výše uvedeného přisvědčit argumentaci Nejvyššího správního soudu v tom smyslu, že ustanovení § 8b informačního zákona konstruuje určitou zákonnou výjimku při zpracování osobních údajů. Přitom se však dle názoru TI uvedené rozhodnutí stále pohybuje v mezích, které vymezuje zákon o ochraně osobních údajů.

VI./6 Vyjádření Parlamentního institutu

60. Parlamentní institut v odpovědi ze dne 7. 6. 2016 na žádost o vyjádření k ústavní stížnosti poukázal na svoji komparaci „Přístup veřejnosti k platům vysokých úředníků ve vybraných státech“ z prosince 2011, na jejíž obsah již poukázal Úřad pro ochranu osobních údajů ve svém vyjádření.

VI./7 Vyjádření prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc.

61. Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc., prorektor Univerzity Karlovy a vedoucí katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy, jako *amicus curiae*, zaslal *sua sponte* Ústavnímu soudu stanovisko ze dne 26. září 2017 k ústavní stížnosti, jehož podstatné části jsou níže v nezměněném znění uvedeny. Již na tomto místě Ústavní soud konstatuje, že s argumentací profesora Aleše Gerlocha souhlasí.

»II.

Obecná východiska

[3.] Podstata problému, který stěžovatelé předložili Ústavnímu soudu k vyřešení, spočívá v jejich přesvědčení, že ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též pouze „InfZ“), bylo interpretováno a aplikováno ústavně nekonformním způsobem, v důsledku čehož bylo porušeno mj. právo stěžovatelů na ochranu jejich soukromí.

[4.] S ohledem na skutečnost, že mi nejsou známy zcela přesně okolnosti případu, nemohu zaujmout stanovisko k této konkrétní věci. S ohledem na postavení *amicus curiae* mi to ani nepřísluší; tomuto postavení odpovídá spíše potřeba zaujmout stanovisko k podstatě věci v obecné rovině.

[5.] Se stěžovateli lze souhlasit v tom, že rozhodujícím momentem z hlediska aplikace ustanovení § 8b InfZ se stal rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 55/2012, jehož interpretační a aplikační závěry lze shrnout takto:

- informace o platech zaměstnanců vyplácených z veřejných prostředků se zásadně poskytují,
- neposkytnutí informace je zcela výjimečné,
- poskytují se informace o platech všech zaměstnanců v řídicích pozicích povinného subjektu,
- poskytují se informace o platech všech zaměstnanců provádějících rozhodovací, dohledovací, inspekční či kontrolní činnost, jakož i o platech těch, kteří, byť se na této vrchnostenské činnosti nepodílejí, ji mohou nikoliv nevýznamným způsobem ovlivnit,
- poskytují se informace o platech všech zaměstnanců, organizujících či provádějících činnosti, které jsou úkolem povinného subjektu,
- poskytující se informace o platech všech zaměstnanců majících faktický vliv na činnost povinného subjektu (poradci, osobní asistenti atd.),
- poskytují se informace o platech všech zaměstnanců, jejichž činnost má nebo může mít ekonomické dopady na veřejné rozpočty nebo na hospodaření povinného subjektu, jakož i jím řízených, spravovaných či ovlivňovaných osob (vše v bodu 97 rozsudku NSS).

[6.] Negativně pak Nejvyšší správní soud potencionálně vyloučil poskytnutí informací o platech osob vykonávající u povinného subjektu činnosti pomocné nebo servisní povahy (např. údržba, úklid, závodní stravování - bod 98 rozsudku Nejvyššího správního soudu).

[7.] Dále pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že důvodem pro neposkytnutí informací může být zneužití práva na informace, a to zejména tehdy, je-li cílem získání informací poškození legitimních zájmů těch, o jejichž platech má být informace poskytnuta (např. bod 91 rozsudku Nejvyššího správního soudu).

[8.] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud je vrcholným soudním orgánem rozhodujícím ve věcech správního soudnictví, tj. v daných souvislostech i ve věcech práva na přístup k informacím, je jeho stanovisko autoritativním vodítkem pro rozhodování jednak správních orgánů, jednak i správních soudů rozhodujících o žalobách ve věci (ne)poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Z hlediska aplikace jednoduchého práva je tedy podstata problému, totiž zda a o kom mají být informace o platech poskytnuty, v praktické rovině vyřešena. V pozdější judikatuře Nejvyššího správního soudu nebyl zaznamenán žádný odklon od přijatého řešení, které bylo parafrázováno výše.

[9.] Podle mého názoru však není věc uspokojivě vyřešena z pohledu ústavně právního, tj. z hlediska posouzení, zda shora sumarizovaným postupem při interpretaci a aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím nedochází mj. k porušení práva na ochranu soukromí osob, o jejichž platech mají být informace poskytnuty. Nejvyšší správní soud se sice ústavní konformitě § 8b zákona č. 106/1999 Sb., věnuje, a stejně se tak zabývá i jeho ústavně konformní interpretací a aplikací, avšak jeho argumentace v některých ohledech nevychází dle mého názoru z adekvátních východisek a neopírá se také o korektní ustálenou metodologii.

III.

Ustanovení § 8b InfZ a jeho význam – zákonná rovina

[10.] Podstatná část problému je dána značně abstraktní a zároveň obecnou formulací ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb., zejména pak odstavce prvního tohoto ustanovení. Podle tohoto ustanovení „Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje ^{4b)} o osobě, které poskytl veřejné prostředky.“ [Odkaz v poznámce pod čarou ^{4b)} pak míří na zákonné oprávnění správce zpracovávat osobní údaje i bez souhlasu subjektu údajů, pokud tak správce plní svoji právní povinnost – § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb.]

[11.] Podle mého názoru je patrné, že samotná formulace zákona „poskytl veřejné prostředky“ nedává jednoznačnou oporu pro závěr, že těmito veřejnými prostředky musí být též prostředky vyplácené formou platu, resp. mzdy.

[12.] Pokud jde o samotný pojem „veřejné prostředky“, je otázkou, zda lze převzít legální definici veřejných prostředků obsaženou v § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, jak činí Nejvyšší správní soud s odkazem na svůj rozsudek sp. zn. 5 As 57/2010 a v něm obsažený odkaz na citovaný zákon. Nejvyšší správní soud sice argumentuje principem jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu (tj. stejné pojmy mají mít v jednotlivých právních předpisech stejný význam), nicméně z hlediska korektní metodologie interpretace je takový postup problematický, protože

legální definice „veřejných prostředků“ byla v zákoně o finanční kontrole použita pouze „pro účely tohoto zákona“. Pokud zákonodárce definuje jednotlivé pojmy pro „účely určitého zákona“, dává tím najevo svoji vůli užít daný pojem právě jen při aplikaci takového zákona. Princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu se v takovém ohledu uplatní zpravidla jen u právních institutů (jimž odpovídají příslušné právní pojmy), které jsou v pravém slova smyslu meziodvětvové, resp. univerzální, jak je např. institut zletilosti (svěprávnosti), státního občanství apod.

[13.] Převzetí legální definice z jednoho právního předpisu a použití takto definovaného významu v kontextu jiného právního předpisu nelze ani v případě, že k tomu dojde, provést mechanicky. Význam (smysl) legální definice je nutno vztáhnout zejména k působnosti zákona, v němž je obsažena, zejména pak působnosti věcné a personální. V takovém případě by nemělo zůstat stranou pozornosti, že zákon o finanční kontrole vymezuje „uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory“ (§ 1 odst. 1 zákona). Veřejnou finanční podporou se pak podle legální definice podle § 2 písm. j) téhož zákona rozumí „dotace, příspěvky, návratné finanční výpomoci a další prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, z rozpočtu územního samosprávného celku nebo z rozpočtu jiných právnických osob uvedených v písmenu a), z výnosu prodeje majetku podle zákona o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby a ze zisku z účasti státu v obchodních společnostech, státního fondu, státních finančních aktiv, dále státní záruky, finanční podpora poskytnutá formou slevy na daních i formou osvobození od cla, prostředky poskytnuté z Národního fondu a jiné prostředky ze zahraničí poskytnuté na základě mezinárodních smluv, aktů práva Evropských společenství, aktů práva jiného členského státu Evropské unie nebo k plnění úkolů veřejné správy“.

[14.] V těchto souvislostech se jeví problematickým přenesení izolované legální definice „veřejných prostředků“ ze zákona o finanční kontrole do oblastí zákona o svobodném přístupu k informacím, aniž by byly zohledněny okolnosti, které zákonodárce vedly k volbě právě takové formulace „veřejných“ prostředků, kterou použil. Je totiž zřejmé, že v kontextu věcné působnosti zákona o finanční kontrole lze stěží uvažovat o platech zaměstnanců ve veřejné sféře jako o „podpoře“.

[15.] Další pochybnosti pak vyvolává v zákoně o svobodném přístupu k informacím použité slovo „poskytl“. V převažující míře se totiž v právních předpisech, pokud jde o plnění mající povahu odměny za odvedenou práci, používá sloveso „vyplatit“, nikoliv „poskytnout“ – srov. např. § 56 odst. 1 písm. b), § 67 odst. 4, § 119 odst. 1, § 141 odst. 1 a další zákoníku práce. Naopak, pokud právní předpisy týkající se odměňování používají výraz „poskytnout“ zpravidla se tím rozumí nenároková plnění typu odměn

za odvedenou práci. Příkladem může být § 86 odst. 4 zákona o státní službě zakotvující možnost „poskytnout odměnu“ za významný skutek s projevem osobní odvahy. Podobně stanoví § 224 odst. 2 zákoníku práce možnost zaměstnavatele „poskytnout odměnu“. Nelze sice tvrdit, že tento rozdíl v používané terminologii je absolutně určující, nicméně z hlediska sémantického nepochybně určitou vypovídací hodnotu má.

[16.] Dále pak v této souvislosti nelze odhlédnout od formulace odst. 2 § 8b InfZ, který naopak vylučuje z poskytování informace o poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území. Lze namítnout, že u některých plnění podle předpisů regulujících uvedená odvětví se také jedná o nároková plnění. Rozdíl je však možno spatřovat v tom, že o takových nárocích musí být nejdříve rozhodnuto (např. je nutno rozhodnutím přiznat určitou sociální dávku). Jde tedy o plnění svým způsobem podmíněná, závislá na dalších okolnostech, zatímco informace o platu (mzdě) je informací o nárokovém plnění, na které právní nárok existuje bez dalšího s ohledem na existenci pracovního (služebního) poměru.

[17.] Z hlediska jazykového výkladu dále vyvolává pochybnosti formulace ustanovení § 8b odst. 3 InfZ, kterou je nutno dát do kontextu s ustanovením odst. 1 téhož ustanovení. Podle tohoto ustanovení mají poskytnuté informace zahrnovat mj. „účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků“. V případě platů (mezd) jsou právě kategorie „účelu“ a „podmínek“ pochybné, resp. nedávají smysl. V případě platu je „účelem“ odměna za práci a „podmínkou“ je pracovní poměr. Jinak tomu samozřejmě může být v případě nenárokových odměn poskytovaných k platu, kde lze již účel smysluplně vymezit.

[18.] Podle mého názoru tudíž jazykový výklad ustanovení § 8b InfZ neumožňuje učinit nepochybný závěr o tom, že veřejnými prostředky, o nichž má povinný subjekt informovat, jsou též prostředky platové, resp. mzdové. Problém by samozřejmě mohl vyřešit zákonodárce upřesněním rozsahu informační povinnosti, to se však nestalo.

[19.] Pokud jde o ostatní standardní výkladové metody, výklad logický nedává v tomto ohledu žádný výsledek. Výklad systematický, jak bylo naznačeno shora, nedává pevnou oporu pro závěr, že platové (mzdové) prostředky jsou též prostředky veřejnými (ve smyslu InfZ), a to proto, že takový závěr byl dosažen mechanickým převzetím legální definice obsažené v zákoně o finanční kontrole s jiným předmětem právní regulace, a tedy i odlišnou věcnou působností. Právě použití zákona o finanční kontrole by v daném kontextu mělo vést k závěru, že veřejnými prostředky jsou prostředky typu dotací, podpor, návratných finančních výpomocí atd. ve smyslu § 2 písm. j) zákona o finanční kontrole. V této souvislosti je nutno podotknout,

že nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 671/02, který zmiňuje zákon o finanční kontrole a dává jej do kontextu se zákonem o svobodném přístupu k informacím, se primárně týkal vymezení pojmu „veřejné instituce“ ve smyslu InfZ, nikoliv (v kontextu tohoto nálezu) vymezení pojmu „veřejné prostředky“.

[20.] Pokud jde o nadstandardní výkladové metody, relevantní je spíše subjektivní teleologický výklad, resp. výklad historický (intence zákonodárce), protože objektivní teleologický výklad nedává dostatečnou oporu pro jakékoliv závěry. Nepochybně je cílem zákona o svobodném přístupu k informacím, konkrétně § 8b, zajistit možnost přístupu k informacím o nakládání s veřejnými prostředky. Jen z toho však nelze dovozovat, že to mají být též informace o platech, resp. mzdách. Je tedy zřejmý obecný věcný účel zákona, avšak nikoliv rozsah jeho personální působnosti (tj. určení okruhu osob, které mohou být jeho aplikací dotčeny).

[21.] Subjektivnímu teleologickému výkladu, resp. výkladu historickému, se do jisté míry věnoval i Nejvyšší správní soud v bodech 53 a následujících svého rozsudku. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v původním vládním návrhu novely InfZ nebylo ustanovení § 8b v jeho současné, avšak ani obdobné podobě, obsaženo. Ustanovení § 8b bylo doplněno do projednávaného návrhu zákona jako poslanecký pozměňovací návrh. V důsledku toho k němu neexistuje důvodová zpráva a ani ze záznamů rozpravy v Poslanecké sněmovně nelze nic konkrétního vyčíst. Přesto však lze historický úmysl zákonodárce dohledat.

[22.] Nejvyšší správní soud tak činí, když (nepochybně věcně správně) poukazuje na to, že předobrazem poslaneckého pozměňovacího návrhu byl senátní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím. Ten sice jako takový v Poslanecké sněmovně schválen nebyl (jednalo se o sněmovní tisk č. 9/0 volebního období 2002 až 2006 Poslanecké sněmovny – návrh byl zamítnut v prvním čtení), avšak právě znění navrhovaného § 8a InfZ bylo takřka beze změny převzato do současného znění § 8b InfZ. Vypuštěna byla pouze druhá věta tehdy navrhovaného § 8a odst. 1, jinak je znění takto navrhovaného ustanovení shodné s dnešním zněním § 8b.

[23.] Nejvyšší správní soud z toho dovozuje (bod 56 jeho rozsudku: „Je však sporné, zda si historický navrhovatel uvědomoval, že podobný charakter má i poskytnutí platu, odměny či případných jiných peněžních plnění zaměstnavatelem zaměstnanci z titulu pracovního poměru či služebního vztahu.“ Formulace použitá Nejvyšším správním soudem („Je však sporné, zda si historický navrhovatel uvědomoval ...“) je sugestivní, protože Nejvyšší správní soud uvažuje o tom, co měl či neměl zákonodárce na mysli z pohledu výkladu přijatého Nejvyšším správním soudem až ex post. Následně pak v bodu 58 svého rozsudku Nejvyšší správní soud uvádí,

že „Ze samotné důvodové zprávy k § 8a senátního návrhu zákona k věcné-
mu rozsahu pojmu veřejných prostředků nelze nic použitelného zjistit“.

[24.] Takovou omezenou informační hodnotu však důvodová zpráva
k senátnímu návrhu zákona podle mého názoru nemá a sám Nejvyšší
správní soud cituje pasáž z důvodové zprávy, o kterou se z hlediska posou-
zení věcného dopadu účinků zákona opřít lze: „Vychází se z principu, že
veřejnost má právo na informace, jak bylo naloženo s veřejnými prostře-
dky. Ochrana osobnosti je však zachována tím, že jde jen o minimální nutný
rozsah údajů. Zároveň se vychází z toho, že **ten, kdo z vlastní vůle žádá
o přidělení veřejných prostředků a požaduje tedy určitou výhodu**, musí
zároveň strpět, že to bude veřejně známo.“ (vlastní zvýraznění) Vcelku jed-
noznačně tak toto znění senátní důvodové zprávy směřuje k tomu, že infor-
mace mají být poskytovány o plněních, o která je nutno „žádat“, která mají
být „přidělena“, tedy právě o různých formách dotací a podobně.

[25.] Lze stěžít tvrdit, že by zaměstnanec ve veřejné sféře žádal o plat
„z vlastní vůle“. Právo na odměnu za práci je ústavně garantováno a nejde
tedy o zvýhodnění, o které je třeba zvlášť žádat a na které jiné osoby (např.
zaměstnanci v soukromé sféře) nárok nemají. Historický výklad, o němž se
opřít za daných okolností lze, směřuje k závěru, že informační povinnost
povinných subjektů dopadá právě na ta plnění, která jsou určitým způso-
bem nenároková, na plnění, o která je nutno „žádat“, jak uvádí senátní dů-
vodová zpráva. Podle mého názoru plat (mzda) takovou povahu nemají
a ani mít nemohou.

[26.] Zdá se tudíž, že jazyková formulace ustanovení § 8b InfZ tak, jak
byl její význam popsán na základě výsledku použití standardních výklado-
vých metod v bodech 11 až 19, je potvrzována historickým úmyslem záko-
nodárce. Nelze proto bez dalšího přijmout závěr Nejvyššího správního sou-
du vyjádřený v bodu 59 jeho rozsudku, podle kterého „Je patrné, že cílem
nebylo postihnout pouze plnění čistě jednostranné (striktně ‚dotační‘ či
‚darovací‘) povahy, nýbrž i případy, kdy plnění z veřejných prostředků je
podmíněno určitým plněním či jednáním ze strany toho, komu jsou veřejné
prostředky poskytovány.“ Záměr Senátu vyjádřený v důvodové zprávě byl
opačný. Lze se opodstatněně domnívat, že záměrem Senátu nebylo podro-
bit informační povinnosti údaje o příjmech (platu či mzdě) jednotlivých
zaměstnanců. Nelze proto ani souhlasit s následující pasáží z rozhodnutí
Nejvyššího správního soudu: „Je ovšem nejasné, zda si navrhovatel v tomto
kontextu uvědomoval, že také plat zaměstnanců placených z veřejných
prostředků je poskytován na základě projevu vůle zaměstnance spočívající-
cího v uzavření pracovního poměru nebo jiného obdobného výslovného či
konkludentního projevu vůle zakládajícího vztah zaměstnance (pracovní-
ka, funkcionáře, osoby ve služebním poměru apod.) k povinnému subjek-
tu, a zda tedy úmyslem navrhovatele bylo zahrnout do skupiny osob,

o nichž se budou informace o jejich platech poskytovat, také zaměstnance povinných subjektů, jsou-li placeni z veřejných prostředků.“ Z důvodové zprávy k senátnímu návrhu zákona bez větších pochybností plyne, že si Senát naznačený rozdíl uvědomoval a že nebylo jeho intencí podrobit informační povinnosti údaje o platech či mzdách.

[27.] Nejvyšší správní soud zmiňuje pasáže z důvodové zprávy v poněkud jiné souvislosti, než ve které jsou uváděny v tomto stanovisku. Nejvyšší správní soud těmito citacemi především zdůvodňuje svůj závěr o tom, že to byl již sám zákonodárce, kdo zněním zákona nastavil vztah mezi právem na informace a právem na ochranu osobnosti, a tudíž použití principu proporcionality ve fázi rozhodování o žádostech o poskytnutí informací již nepřichází v úvahu (k tomu viz dále). Podle mého názoru však pasáže důvodové zprávy citované Nejvyšším správním soudem spíše objasňují zákonodárcem zamýšlený věcný a personální rozsah působnosti zákona.

[28.] V bodu 62 a následujících svého rozsudku pak Nejvyšší správní soud dovozuje záměr současného zákonodárce ohledně rozsahu dopadů § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím (resp. zákonodárce činného v době rozhodování Nejvyššího správního soudu). Činí tak v souvislosti s novelizací zákona o svobodném přístupu k informacím, které byly navrhovány poté, kdy Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zaujal názor, že informační povinnost na platy zaměstnanců ve veřejné sféře dopadá (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 57/2010). Nejvyšší správní soud tak činí v návaznosti na vládní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž podle něj zákonodárce odmítl snahu vlády vyjmout informace o platových poměrech z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím (srov. bod 64 rozsudku Nejvyššího správního soudu). Byl totiž přijat komplexní pozměňovací návrh výboru pro zdravotnictví, který navrhoval vládou navrženou výjimku vypustit. Nejvyšší správní soud proto dovozuje, že „Poslanecká sněmovna se neztotožnila se záměrem vlády přidat do zákona o svobodném přístupu k informacím výslovnou výtku poskytování informací o platech, odměnách a dalších obdobných plněních poskytovaná z veřejných rozpočtů. Lze tedy mít za to, že zákonodárce při vědomí existence stávající díky § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím i judikatury Nejvyššího správního soudu, která byla bezprostředně před jeho rozhodováním k uvedenému ustanovení vydána, neshledal, že je důvodu zákon měnit a dosavadní zákonnou úpravu ani její výklad korigovat. Pozměňovací návrhy obou výborů jednoznačně směřovaly k odmítnutí restrikce práva na svobodný přístup k informacím navržené vládou, nikoli k tomu, že by toto právo v oblasti platů, odměn a dalších obdobných plnění poskytovaných z veřejných rozpočtů pouze modifikovaly, např. zúžily na vymezený okruh osob“.

[29.] Takto dovozovaný záměr zákonodárce je sporný z několika důvodů. Především se jednalo o komplexní pozměňovací návrh a nelze dohledat žádný konkrétní záznam či vysvětlení ohledně navržené změny. Lze zřejmě racionálně předpokládat, že bylo záměrem členů dvou výborů Poslanecké sněmovny nezasahovat do právní úpravy zákona o svobodném přístupu k informacím, nicméně motivace tohoto postupu je nejasná. Vládou předložený návrh zákona (tisk č. 408/0 volebního období 2010 až 2013 Poslanecké sněmovny; vyhlášen pod číslem 375/2011 Sb.) byl navrhován k přijetí, jak plyne z jeho názvu, za účelem změny některých zákonů „v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě“.

[30.] Vládou navržená změna zákona o svobodném přístupu k informacím obsažená v čl. XXIV návrhu zákona nebyla nijak zdůvodněna; důvodová zpráva pouze paušálně konstatuje, že (celý) návrh zákona je předkládán za účelem sladění terminologie právních předpisů. Nelze tedy z ničeho dovodit, že intencí vlády bylo reagovat na aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu. Navíc dopady rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 57/2010, o němž Nejvyšší správní soud tvrdí, že jeho přijetí bylo motivem pro formulaci vládního návrhu zákona, nebyly *prima facie* tak rozsáhlé z hlediska personální působnosti, jak se následně vyvinula judikatura Nejvyššího správního soudu v rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012.

[31.] Neexistuje žádný záznam, ze kterého by plynulo, z jakého důvodu byla při jednání výborů navržená změna ustanovení § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím ve srovnání s vládním návrhem zákonem. Jak plyne ze stenozáznamu ze schůze Poslanecké sněmovny ze dne 30. 8. 2011, nebyla prakticky vedena ani obecná rozprava, nebyla však reálně vedena ani podrobná rozprava k pozměňovacímu návrhu, ve které by bylo podáno jakékoliv vysvětlení navržených změn. Je tudíž sporné, zda většina Poslanecké sněmovny vyjádřila vůli „potvrdit“ interpretaci zákona o svobodném přístupu k informacím provedenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 57/2010. Vzhledem k tomu, že se jednalo o komplexní pozměňovací návrh, spíše převážila vůle přijmout tento pozměňovací návrh jako celek a nenavrhopvat tak dílčí změny. S ohledem na minimální rozsah obecné i podrobné rozpravy je patrné, že Poslanecká sněmovna věnovala pozměňovacímu návrhu malou pozornost. Není proto důvod se domnívat, že by přijetí zákona bylo reakcí na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Se stejnou pravděpodobností je možno tvrdit, že cílem pozměňovacího návrhu bylo ponechat problematiku poskytování informací na aplikační praxi.

[32.] Pokud by měla být intence „současného“ zákonodárce posuzována důsledně, bylo by nutno věnovat pozornost též tomu, z jakého důvodu Senát návrh zákona zamítl jako celek. Senát totiž přijal doporučení svých

výborů a návrh zákona v jeho podobě přijaté Poslaneckou sněmovnou zamítl. Z této skutečnosti již Nejvyšší správní soud nic, pokud jde o intenci zákonodárce, nevyvozuje.

[33.] Je třeba připomenout, že právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v rozsudku sp. zn. 5 As 57/2010 byl následně zpochybněn osmým senátem, což vedlo k předložení věci rozšířenému senátu. Jinak řečeno, pokud bychom předpokládali, jak tvrdí Nejvyšší správní soud, že zákonodárce aproboval svoji reakcí na vládní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím, jenž byl obsažen ve shora citovaném sněmovním tisku č. 408/0, judikaturu Nejvyššího správního soudu v této otázce, které si byl vědom, sama tato judikatura nebyla ještě ustálena a bylo možno očekávat další vývoj v této věci. Osmý senát Nejvyššího správního soudu takto ovšem zjevně neuvažoval, protože jinak by rozhodoval v souladu s pátým senátem a nevyvolal by řízení před senátem rozšířeným.

[34.] Lze proto shrnout, že skutečný význam normy obsažené v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je z hlediska samotné formulace tohoto ustanovení, z hlediska systematického výkladu i z hlediska intence zákonodárce sporný. Z praktického hlediska byl jeho význam konkretizován až rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 55/2012. Zda jsou závěry tohoto rozsudku ústavně konformní, je předmětem další analýzy.

IV.

Ústavněprávní dimenze poskytování informací o platech zaměstnanců veřejného sektoru

[35.] Samotná ústavněprávní dimenze má několik aspektů. Prvním aspektem je identifikace relevantních ústavněprávních východisek. Druhým aspektem je pak zhodnocení jejich relevance v obecné rovině. Třetím aspektem je pak vyjádření k ústavně konformnímu řešení v dané věci.

[36.] Vzhledem k tomu, že i rovině ústavněprávní je v současnosti autoritativním prvkem pro posouzení naznačených otázek rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 55/2012, je nutno analyzovat tam obsaženou argumentaci.

Střet ústavně zaručených práv?

[37.] Nejvyšší správní soud řeší danou problematiku jako kolizi mezi ústavním právem na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod a právem na ochranu soukromí podle čl. 10 Listiny základních práv a svobod. Zatímco dotčení čl. 10 Listiny je nepochybné, v případě čl. 17 Listiny tomu tak není. Judikatura Nejvyššího správního soudu připisuje čl. 17 Listiny ve své podstatě axiomatickou povahu v tom ohledu, že nijak

nezpochybňuje, že existuje ústavně zaručené právo na informace o platových poměrech osob ve veřejné sféře.

[38.] Při bližším zkoumání však takový závěr nemůže bez dalšího obstát. V čl. 17 odst. 1 Listiny se deklaruje právo na informace jako zaručené. Lze se důvodně domnívat, že toto vyjádření odpovídá představě o vzájemné provázanosti práva na informace se svobodou projevu. Historickým východiskem byla totiž právě svoboda projevu. Tuto myšlenku poměrně přesně vyjadřují dobové dokumenty. Například čl. 11 Deklarace práv člověka a občana z roku 1789 stanoví: „Svobodné sdělování myšlenek a názorů je jedním z nejdrahocennějších práv člověka, každý občan může tedy svobodně mluvit, psát, tisknout, jest se mu však zodpovídat za zneužívání této svobody v případech zákonem stanovených.“ Podobně vyznívá v daných souvislostech i první dodatek k Ústavě Spojených států amerických, který jde ještě dále a zakazuje Kongresu přijímat zákony omezující svobodu slova a svobodu tisku. Těž v poměrech první Republiky Československé její Ústavní listina v čl. 113 odst. 1 zakotvovala „pouze“ svobodu tisku a zakazovala předběžnou cenzuru tisku. Právo na informace výslovně zmíněno nebylo.

[39.] Teprve později byla svoboda slova (a tisku) s právem na informace. Dobrým příkladem je čl. 19 Všeobecné deklarace lidských práv: „Každý má právo na svobodu přesvědčení a projevu; toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmkoli prostředky a bez ohledu na hranice.“ Z této formulace, která byla ve významově stejné podobě převzata do čl. 19 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, je opět zřejmý důraz na svobodu projevu, kterému sekunduje právo vyhledávat informace. Je tudíž zřejmé, že právo na informace je konstruováno jako subsidiární k právu na svobodu projevu; má pomáhat jej využívat, realizovat. Proto bývá zařazeno mezi práva politická; tak je tomu ostatně i v Listině základních práv a svobod.

[40.] Shodné závěry je tedy nutno učinit i z formulace čl. 17 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. I zde je na prvním místě zdůrazněna svoboda projevu, zatímco až na druhém místě je možno svobodně vyhledávat ideje a informace, a to bez ohledu na hranice státu. Podle mého názoru je zřejmé, že takto konstruované ústavně zaručené právo zajišťuje přístup k informacím veřejně dostupným, šířeným či rozšiřovaným, a to v rámci realizace svobody projevu. Právo na informace takto konstruované je tedy právem na informace sdělované při realizaci svobody projevu; je druhou stranou téže mince. Je možno si povšimnout, že text Listiny vždy spojuje právo na vyhledávání a šíření informací (např. čl. 17 odst. 4 Listiny), tedy nezakotvuje právo na informace jako takové, ale primárně pro to, aby informace mohly být zároveň šířeny. V tomto smyslu je třeba rozumět mimo jiné

názoru Ústavního soudu vyjádřenému v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/10, podle něhož je „právo na informace derivátem svobody projevu“. Jde o práva komplementární, nicméně z hlediska chronologického je právo na svobodu projevu primární, jak potvrzují jednotlivé charty lidských práv stručně shora zmíněné.

[41.] Nejvyšší správní soud však právo na informace dle čl. 17 Listiny chápe s největší pravděpodobností jinak. Jeho pojetí je možno popsat tak, že jde o právo požadovat jakékoliv informace o komkoliv nebo o čemkoliv, bez ohledu na to, zda jde o informace veřejné povahy (veřejně rozšiřované či dostupné), nebo informace udržované mimo veřejnost v rámci soukromí každého jednotlivce. Takový dosah však čl. 17 odst. 2 Listiny nemá.

[42.] Primárním argumentem, proč takové pojetí nemůže obstát, je argument opírající se o systematický výklad Listiny. Pokud by totiž právo na informace ve smyslu čl. 17 odst. 2 bylo chápáno tak, že jde o právo požadovat jakoukoliv informaci, stalo by se zcela zbytečným ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. V tomto ustanovení je totiž zakotvena povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Pokud by však již samotný článek 17 odst. 2 Listiny dával jednotlivci právo požadovat po státních orgánech a orgánech územních samosprávných celků jakékoliv informace (a nejen po těchto institucích), stalo by se ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny, jak bylo řečeno, zbytečným. Nelze pochybovat o tom, že ústavodárce měl při přijímání Listiny tento rozdíl na paměti a že právo na informace zakotvené v čl. 17 odst. 2 Listiny je právem na informace šířené, veřejně dostupné, resp. určené k tomu, aby byly veřejnosti dostupné.

[43.] Z řečeného plyne, že právo na informace o platových poměrech zaměstnanců ve veřejném sektoru se může potenciálně opírat pouze o čl. 17 odst. 5 Listiny, nikoliv o čl. 17 odst. 2 Listiny. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny mají státní orgány a orgány územní samosprávy „přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti“, přičemž podmínky a podrobnosti stanoví zákon. Pokud by informační povinnost uvedených orgánů odpovídala subjektivnímu právu podle čl. 17 odst. 2 Listiny (tj. právu požadovat jakoukoliv informaci), musela by být zákonná úprava týkající se práva na informace konstruována tak, že by stanovila ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny, které informace nesmí být poskytovány, zatímco všechny ostatní informace by poskytovány být měly přímo na základě čl. 17 odst. 2 Listiny. Tak tomu ale není. Zákonná úprava, zejména právě zákon č. 106/1999 Sb., stanoví primárně, které informace se poskytují. Teprve v druhém kroku jsou stanoveny výjimky z pravidel, tj. je řečeno, které informace se neposkytují. Z toho plyne, že InfZ je primárně provedením informační povinnosti podle čl. 17 odst. 5 Listiny, nikoliv nástrojem k realizaci práva podle čl. 17 odst. 2 Listiny.

[44.] Článek 17 odst. 5 Listiny však ukládá povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy „informovat o své činnosti“. Je přinejmenším sporné, zda pod takto vymezenou informační povinnost lze subsumovat informace o platových poměrech zaměstnanců, a to z toho důvodu, že již nejde o informační povinnost o činnosti těchto orgánů, nýbrž o informační povinnost o jiných osobách – jejich zaměstnancích. Jinak řečeno, otázka zní tak, zda lze toto ustanovení vykládat tak, že se jím ukládá informační povinnost nejenom orgánům státu a územních samosprávných celků, nýbrž také jednotlivým fyzickým osobám. Ve skutečnosti to jsou totiž právě fyzické osoby, na které dopadá výkon informační povinnosti, a to tak, že jsou povinny dle výkladu Nejvyššího správního soudu strpět poskytování informací o své osobě. Dovožovat však ze znění čl. 17 odst. 5 Listiny povinnost jednotlivých fyzických osob strpět poskytování informací o své osobě je *prima facie* nemožné.

[45.] Z těchto důvodů se proto domnívám, že ze znění čl. 17 Listiny nelze dovozovat právo domáhat se informací o osobních poměrech jednotlivých fyzických osob, konkrétně o jejich platových poměrech. Je tomu tak proto, že by bylo zjevně excesivní vykládat čl. 17 odst. 2 Listiny tak, že dává právo požadovat jakékoliv myslitelné informace. Takovému závěru neodpovídá ani obvyklá zákonná konstrukce, která by musela stanovit, jakých informací se domáhat nelze (ať již ve vztahu k jiným fyzickým či právníkým osobám, nebo ve vztahu k orgánům veřejné moci) s tím, že všechny ostatní informace by bylo možno požadovat. Naopak, koncepce je taková, že právní úprava stanoví, jaké informace požadovat lze. Ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny je pak limitováno na informační povinnosti o činnosti orgánů států a orgánů územní samosprávy, nikoliv však na informační povinnost jednotlivých zaměstnanců, o něž tu jde především. Poskytnutím informací o platových poměrech zaměstnanců totiž orgány státu ani orgány územní samosprávy nijak dotčeny nejsou; kdo je však dotčen, jsou právě jednotlivé fyzické osoby. Jednou z možností, jak naznačenému problému čelit, by bylo poskytování souhrnných informací o hospodaření povinných subjektů, tj. např. informací o tom, jaké částky byly vynaloženy na platy atd. Jde ve své podstatě o řešení, které přichází v úvahu jako jedna z alternativ v rámci kritéria potřebnosti (k testu proporcionality srov. dále).

[46.] Konečně pak nelze přehlédnout, že okruh povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím zcela zjevně přesahuje okruh státních orgánů a orgánů územní samosprávy (srov. § 2 odst. 1 a 2 InfZ). I z toho nutno dovodit, že tento zákon není pouhým provedením čl. 17 odst. 5 Listiny, resp. je jeho provedením jen v omezeném personálním rozsahu. I proto je problematické dovozovat, že pouhý zákon bez adekvátní ústavní opory umožňuje jednotlivci požadovat informace nepochybně považované za informace soukromého charakteru týkající se jednotlivce jiného.

Veřejný zájem jako důvod omezení práva na ochranu soukromí

[47.] Ze všech těchto důvodů lze dospět k dílčímu závěru, že právu na ochranu soukromí ve smyslu čl. 10 Listiny nekonkuruje (domněle ustaní) právo na informace o platových poměrech jednotlivých osob zaměstnaných ve veřejné sféře. Ústavní teorie a praxe ovšem standardně akceptuje, že legitimním důvodem pro omezení určitého základního práva může být kromě prosazení jiného kolidujícího základního práva také určitý veřejný zájem. Právě veřejným zájmem lze legitimovat omezení soukromí jednotlivých osob. Ustanovení čl. 10 Listiny ve svém odstavci druhém a třetím vyžaduje, aby zásah do práva na soukromí byl „oprávněný“. Oprávněným zásahem nelze rozumět jakýkoliv zásah umožněný zákonem (hledisko legality). Za oprávněný zásah nutno považovat pouze takový, který je zároveň ospravedlnitelný (hledisko legitimacy). A právě z tohoto hlediska však není relevantním jakýkoliv zájem označený za veřejný. I kdyby se však o legitimní veřejný zájem jednalo, pak ani jeho prosazení nemůže vést k úplné eliminaci dotčeného základního práva či svobody, nýbrž musí být naplněn požadavek proporcionality.

[48.] Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku vyšel z premisy, podle které test proporcionality provedl již zákonodárce při formulaci ustanovení § 8b InfZ, a provedl jej s výsledkem, který je ústavně konformní. Podle Nejvyššího správního soudu není proto možné v každém jednotlivém případě znovu zkoumat, zda je legitimní omezení práva na ochranu soukromí, nýbrž je tomu tak ve všech případech s určitými omezeními výjimkami (výše zmínění zaměstnanci vykonávající pomocné práce apod.). S takovou úvahou nelze souhlasit bez dalšího z několika důvodů. Základní práva a svobody spolu nikdy nekolidují v abstraktní podobě; nelze tak tvrdit, že svoboda pohybu jako taková koliduje s právem vlastnickým. Je to do jisté míry dáno principiální povahou základních práv a svobod, v důsledku které nelze mnohdy jejich střet řešit podle pravidla přednosti, jak je tomu u obvyklých právních norem, nýbrž právě jejich poměřováním. Ke kolizi dochází až při praktickém výkonu jednotlivých práv, což může např. v uvedeném příkladu být vstup jedné osoby (realizace svobody pohybu) na pozemek ve vlastnictví jiné osoby (ochrana vlastnického práva). Právě pro takové případy pak má zákonodárce stanovit způsob jejich řešení (např. přípustný vstup do lesa bez ohledu na jeho vlastníka oproti nepřipustnému vstupu do obydlí proti vůli vlastníka). Přesto však nelze vyloučit, že v jednotlivých případech nelze vystačit s obecnou úpravou a je nutno aplikovat kolidující ústavu zaručená práva přímo. Typickým příkladem je právě svoboda projevu a ochrana osobnosti, jejichž kolize nejsou řešeny žádným právním předpisem, nýbrž se v jednotlivých případech zkoumá, které právo dostane přednost. Tomu pak odpovídá i čl. 4 Ústavy, podle kterého jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Z toho bez

větších pochybností plyne, že v každém jednotlivém případě, kdy se jedná o střet dvou ústavně zaručených práv, nelze mechanicky aplikovat zákonou úpravu, jak vyžaduje Nejvyšší správní soud, nýbrž je nutno v každém jednotlivém případě zvážit význam a intenzitu dotčených práv. Jakákoliv paušalizace okruhu zaměstnanců, kteří jsou nuceni strpět poskytnutí informací, jak dovozuje Nejvyšší správní soud, není ústavně konformní.

[49.] Tím spíše, že znění zákona o svobodném přístupu k informacím není, jak bylo vysvětleno, zcela jednoznačné z hlediska věcné i personální působnosti, není důvod odmítnout provedení testu proporcionality v každém jednotlivém případě. Argumentační chybou, které se Nejvyšší správní soud dopustil, je jím provedené rozlišení mezi velkou skupinou zaměstnanců ve veřejné sféře, o jejichž platových poměrech je nutno poskytnout informace vždy, a relativně malou skupinou „pomocných“ zaměstnanců, kteří nemají povinnost poskytnutí informací strpět. Takto však zákon konstruován není, neboť pokud na platy zaměstnanců vůbec dopadá, nijak mezi jednotlivými zaměstnanci nerozlišuje. Pokud by byl skutečně správný závěr Nejvyššího správního soudu, že povinnost strpět poskytnutí informací o platových poměrech ze zákona vyplývá, pak taková povinnost dopadá na všechny zaměstnance bez ohledu na druh jimi vykonávané práce a redukce provedená Nejvyšším správním soudem nemá zákonnou oporu (navíc porušuje princip rovnosti). Protože pro takové rozlišení však zákon oporu nedává, je nesprávný závěr, že test proporcionality nemá být aplikován v každém jednotlivém případě. Právě rozdělení zaměstnanců do dvou kategorií je totiž důsledkem aplikace testu proporcionality. Nelze si nepovšimnout, že Nejvyšší správní soud nijak nevysvětluje, podle jakých kritérií zaměstnance rozdělil. Je-li podle jeho mínění účelem zákona kontrola veřejnosti nad nakládáním s veřejnými prostředky, pak nepochybně lze s těmito prostředky nakládat neehospodárně nebo dokonce v rozporu se zákonem nejen ve vztahu k platům a odměnám vedoucích pracovníků, ale i ve vztahu k pracovníkům na nejnižších pracovních pozicích, kteří mohou být z různých nepřijatelných důvodů platově zvýhodněni. I ti by tak měli podléhat „veřejné kontrole“.

[50.] Nekonzistentnost argumentace Nejvyššího správního soudu ve vztahu k závěru, že test proporcionality provedl již zákonodárce, plyne i z dalších skutečností. Nejvyšší správní soud si byl vědom toho, že osoby, o nichž jsou informace požadovány, jsou vlastně pasivními subjekty žádostí, jimž zákon nepřiznává žádné procesní postavení. Poměrně složitou konstrukcí však dovodil, že jim má být poskytnuta alespoň možnost se k žádosti vyjádřit a případně být také účastníkem řízení včetně řízení ve správním soudnictví. Pokud však, jak argumentuje Nejvyšší správní soud, sám zákonodárce jednoznačně zakotvil povinnost naproste většiny zaměstnanců ve veřejné sféře strpět poskytnutí informací o jejich plato-

vých poměrech, pak jejich procesní postavení nemá žádný praktický význam, stejně jako nemá žádný praktický význam jejich případný nesouhlas s neposkytnutím informací.

[51.] Z toho však nezbytně plyne, že jednotliví zaměstnanci se dostávají do pozice pouhého objektu právní regulace, jehož práva nejsou nijak brána v potaz. To je v zásadě nepřijatelný způsob aplikace ustanovení o ústavně zaručených právech. Možno citovat z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 557/09: „Jednotlivec je východiskem státu. Stát a všechny jeho orgány jsou ústavně zavázány k ochraně a šetření práv jednotlivce. Pojetí naší ústavnosti se přitom neomezuje na ochranu základních práv jednotlivců (kupř. právo na život, zaručení právní subjektivity), ale v souladu s poválečnou změnou v chápání lidských práv (jež nalezla vyjádření např. v Chartě OSN či ve Všeobecné deklaraci lidských práv) se stala základní bází, z níž vychází interpretace všech základních práv, lidská důstojnost, která mimo jiné vylučuje, aby s člověkem bylo zacházeno jako s objektem či předmětem.“

[52.] Jak bylo výše vysvětleno, podstatou pracovního poměru je i ve veřejné sféře výkon práce za odměnu (plat). Podstatným prvkem tohoto vztahu není povinnost strpět šíření informací o konkrétním obsahu tohoto vztahu. Závěr Nejvyššího správního soudu však staví zaměstnance ve veřejné sféře právě do role objektů. Vzhledem k personálnímu rozsahu informační povinnosti tak, jak ji vymezil Nejvyšší správní soud, je procesní postavení přiznané Nejvyšším správním soudem jednotlivým zaměstnancům, o nichž jsou informace žádány, zcela bezvýznamné, protože je zřejmé, že jejich nesouhlas s neposkytnutím informací nemá dle Nejvyššího správního soudu potenciál cokoliv na výsledku změnit.

[53.] Lze se proto důvodně domnívat, že test proporcionality je nutno provést v každém jednotlivém případě žádosti o informace a v každém jednotlivém případě je nutno zvážit argumenty ve prospěch nebo neprospěch poskytnutí požadovaných informací.

Test proporcionality

[54.] Další dílčí problém představuje samotný test proporcionality, který Nejvyšší správní soud provedl, aby aproboval postup zákonodárce z hlediska ústavní konformity právní úpravy. Je třeba říci, že jej provedl vlastně dvakrát. Jednak ve vztahu k samotné právní úpravě v abstraktní rovině, jednak v konkrétní podobě vůči jednotlivým skupinám zaměstnanců v závislosti na jejich pracovním zařazení. Na nekonzistentnost takového postupu bylo již poukázáno.

[55.] Podstata testu proporcionality spočívá v obecné rovině v posouzení toho, zda je z obou kolidujících práv, resp. z kolidujícího práva a určitého veřejného zájmu, zachováno maximum možného. Bohužel legislativně

a judikatorní praxe v některých případech aplikuje test proporcionality s tím důsledkem, že z jednoho práva nezůstane zachováno vůbec nic, zatímco druhé je prosazeno (v konkrétním případě) v plném rozsahu. To je i případ práva na informace o platových poměrech zaměstnanců ve veřejné sféře. Nejvyšší správní soud to explicitně konstatuje v bodu 78 svého rozsudku: „V první řadě je nutno poznamenat, že kolize mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí není v případě příjemců veřejných prostředků v podstatné míře řešitelná jinak než upřednostněním jednoho z uvedených základních práv v určité míře. Bud' totiž informace o příjemci veřejných prostředků bude v zákonem stanoveném rozsahu poskytnuta a v tomto rozsahu, bude-li mít současně povahu informace o soukromí, bude soukromí příjemce veřejných prostředků dotčeno, anebo poskytnuta nebude, ale pak nebude v rozsahu neposkytnutí naplněno právo na informace.“ Tento citát je ve značném kontrastu se samotnou argumentací Nejvyššího správního soudu, který v závěru bodu 78 svého rozsudku odkazuje na náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 353/04, z něhož cituje: „Při střetu dvou základních práv, tak jako je tomu v daném případě, musí obecné soudy nejprve rozpoznat, která základní práva jednotlivých účastníků sporu jsou ve hře, a poté, s přihlédnutím ke všem rozhodným okolnostem daného případu, musí soudy rozhodnout tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné, pak dát přednost, tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti, resp. obecný princip.“

[56.] Chybným východiskem úvahy Nejvyššího správního soudu je předpoklad, že existuje ústavně zaručené právo na informace o platových poměrech jednotlivých osob ve veřejném sektoru. Tak tomu, jak bylo argumentováno výše, není. Na získání takových informací může existovat legitimní veřejný zájem, ovšem v případě veřejného zájmu je nepochybně možné škálovat jednotlivé situace a posuzovat tak přiměřenost či nepřiměřenost zásahu do práva na ochranu soukromí.

[57.] Nejvyšší správní soud totiž ve své argumentaci ve skutečnosti pomíjí důvod či účel, pro který by měl existovat legitimní zájem na informacích o platových poměrech, ačkoliv tento účel mnohokrát zmiňuje. Tímto účelem je kontrola veřejnosti při nakládání s veřejnými prostředky. Účelem informační povinnosti tedy není naplnění práva na poskytnutí informací jako takových, nýbrž právě umožnění kontroly nad veřejnými prostředky (ochrana takového veřejného zájmu). Otázkou pak je, zda lze tento účel naplnit i jinak, než je úplné potlačení práva na ochranu soukromí, jak dovozuje Nejvyšší správní soud.

[58.] Sami stěžovatelé ve své ústavní stížnosti přesvědčivě argumentují, že to možné je, když rozebírají jednotlivá kritéria testu proporcionality a poukazují na nepříliš přesvědčivé vývody Nejvyššího správního soudu. K této argumentaci je možno dodat následující.

[59.] Především se zdá, že Nejvyšší správní soud zcela bagatelizoval význam práva na ochranu soukromí. Podle něj je ztráta soukromí v oblasti platových informací jakousi nutnou daní za práci ve veřejném sektoru. Takové stanovisko lze označit vůči dotčeným osobám za velmi nešetrné. Nejvyšší správní soud vytváří zdání, že práce ve veřejném sektoru je prací vysoce finančně hodnocenou a existuje snad proto zájem utajovat platové poměry, aby nebyla vyvolávána závist (srov. bod 84 jeho rozsudku). Všeobecně známé informace o podfinancování školství, zdravotnictví a mnoha dalších odvětví takovému postoji za pravdu nedávají. Práce ve veřejném sektoru je mnohdy mnohem hůře finančně ohodnocená než práce v sektoru soukromém, a přesto je dle Nejvyššího správního soudu legitimní zatížit ji ztrátou soukromí.

[60.] Taková bagatelizace práva na soukromí stěží může obstát ve srovnání s významem, který právu na soukromí přikládá judikatura Ústavního soudu. Významné jsou zejména závěry formulované Ústavním soudem v nedávném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/14, z nichž lze vybrat zejména následující obecné teze (nutno v této souvislosti podotknout, že v tomto nálezu hrálo podstatnou roli nikoliv právo na informace, nýbrž zejména svoboda vědeckého bádání, neboť se jednalo o přístup k archivním materiálům): „Ústředním lidskoprávním nárokem na autonomii jednotlivce je požadavek respektu k svěbytnému uspořádání života, jehož jednou z primárních funkcí je – vedle ochrany tradiční prostorové dimenze soukromí a nerušené tvorby sociálních vztahů – i záruka v podobě práva na ochranu osobních údajů ... Jádrem této úpravy je právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda, popř. v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých podmínek mají být skutečnosti a informace z jeho osobního soukromí zpřístupněny jiným subjektům.“ Jestliže je autonomie lidské bytosti skutečně stěžejní („ústřední“) hodnotou současného uspořádání společnosti, a je nutno věřit tomu, že tomu tak je, je obtížně pochopitelné, proč Nejvyšší správní soud tuto hodnotu popřel zcela.

[61.] Dále pak Ústavní soud pokračuje: „Přístup k relevantním informacím je v demokratické společnosti obecným předpokladem realizace práva každého na aktivní účast ve veřejném životě na základě rovné participace ve smyslu čl. 1 Listiny ... Pilířem demokratické společnosti je otevřená diskuse o výkonu veřejné moci a jeho dopadech na jednotlivce v minulosti, v současnosti i v budoucnosti. **Ideál skutečné demokracie stojí na společnosti, kde každý na sebe samého pohlíží jako na součást celku.**“ (vlastní zvýraznění) Lze si položit otázku, zda je skutečně aktivní účast na veřejném životě podmíněna požadavkem na přístup ke zcela konkrétním a adresným informacím přesně odhalujícím podstatnou část soukromí člověka, kterým je jeho příjem.

[62.] Podstatným prvkem citovaného nálezu je pak také důraz na ochranu před zneužitím získaných informací. Zákon o archivnictví, který byl předmětem přezkumu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/14, zakotvil mj. oddělený režim pro samotné získání informací (nahlížení do archivů) na straně jedné a pro jejich zveřejnění na straně druhé ze strany badatelů – fyzických osob. Významným prvkem pro úvahy Ústavního soudu pak byla právě skutečnost, že zákon obsahoval záruky proti zneužití takto získaných informací. Zákon č. 106/1999 Sb. žádné záruky ohledně nezneužití získaných informací ze strany žadatele o ně nejeňuje nemá, ba naopak dokonce požaduje zveřejnění poskytnutých informací způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 5 odst. 3 InfZ). Ochrana soukromí je tím zcela eliminována. To je však v rozporu s další tezí Ústavního soudu vyslovenou v citovaném nálezu (bod 73): „Čím citelnější zásah do osobní integrity dotčeného jednotlivce výkonem práva jiné osoby na přístup k informacím působí, tím účinnějšími zárukami ústavněprávní ochrany proti zneužití získaných informací musí být dotčená osoba vybavena.“ V neposlední řadě pak platí i požadavek restriktivního výkladu výjimek z práva na ochranu soukromí (bod 75 nálezu): „Výjimky ze zákazů státních zásahů do práva na soukromý život, nezbytné v demokratické společnosti a v souladu se zákonem z titulu vypočtených hodnot veřejného zájmu nebo ochrany práv a svobod jiných, vykládá ESL naopak restriktivně.“ S ohledem na nejasné znění § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je zde proto další důvod, proč jej vykládat restriktivně v tom smyslu, že se na informace o platových poměrech nevztahuje.

[63.] Těž rozsah kolidujících práv, resp. veřejných zájmů, je širší, než uvádí Nejvyšší správní soud. Jedním z nejvýznamnějších lidských práv je ochrana lidské důstojnosti. V současné době je, jakkoliv to může z hlediska sociálního či filosofického možná být problematické, podstatným znakem lidské důstojnosti určitá úroveň materiálního zabezpečení, které si je schopen jednotlivec zajistit. Lze se domnívat, že právě z tohoto důvodu byly z informační povinnosti vyňaty některé druhy příjmů (§ 8b odst. 2 InfZ), informace o nichž zřejmě zákonodárce považoval za ohrožující lidskou důstojnost. V určitém ohledu to však může platit i o platech ve veřejné sféře. Lze považovat za notorietu, že v podstatné části veřejného sektoru se příjmy zaměstnanců považují za neúnosně nízké (např. školství). Jakkoliv se jedná o obecně známou informaci, získání zcela konkrétních informací o příjmech jednotlivých osob může být těmito osobami považováno za dehonestující, a tedy porušující lidskou důstojnost, nikoliv proto, že by tyto zaměstnanci měli vysoké platy, nýbrž naopak proto, že mají přes nespornou společenskou prospěšnost své práce platy nízké! Tento aspekt zůstal zcela mimo pozornost Nejvyššího správního soudu.

[64.] Způsob provedení testu proporcionality ze strany Nejvyššího správního soudu také nelze aprobovat. Nejvyšší správní soud provádí tříprvkový test proporcionality, zatímco realizace jeho čtyřprvkové podoby (např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/13 – bod 51.) by poskytla přesnější podklad pro posouzení věci.

[65.] V prvním kroku nutno posoudit, zda omezení práva na soukromí sleduje legitimní cíl. Nejvyšší správní soud dovozuje, že tomu tak je. Podle mého názoru však tato úvaha, jak bylo řečeno, vychází z nesprávného předpokladu. Byla by totiž správnou pouze za předpokladu, že by cílem právní úpravy bylo právě získání informací o soukromí jiné osoby spočívající v údajích o jejich příjmech z pracovního poměru. Nejvyšší správní soud však dovozuje, že účelem zákona je umožnit kontrolu nakládání s veřejnými prostředky ze strany veřejnosti. Je zřejmé, že tento cíl nijak s právem na soukromí nesouvisí.

[66.] V druhém kroku se zkoumá, zda je zvolený prostředek k dosažení cíle vhodný. Nejvyšší správní soud v bodu 81 konstatuje vhodnost tohoto prostředku. Takto paušální závěr však učinit nelze. Lze to demonstrovat například na situaci, kdy povinný subjekt sdělí žadateli, že určitému zaměstnanci vyplatil odměnu v určité výši „za iniciativní plnění pracovních úkolů“. Bez detailnější znalosti práce dané osoby, bez posouzení jejího skutečného nasazení atd. si nemůže žadatel o informace vůbec učinit představu o tom, zda s veřejnými prostředky bylo nakládáno hospodárně. Stejně tak nevypovídající ovšem bude údaj například o výši pravidelně vyplácené mzdy za určité období. Z tohoto hlediska si také žadatel o informace neučiní žádnou představu o řádném hospodaření; pouze bude znát konkrétní příjem určité osoby. Má-li tedy § 8b InfZ sloužit ke „kontrolě hospodaření s veřejnými prostředky“, pak samotné sdělení informace o výši příjmů zaměstnance nemůže k tomuto cíli vést. Vede pouze k tomu, že žadatel o informace získá takovou informaci, avšak žádný závěr z toho vyvodit ve vztahu k hospodárnosti při nakládání s veřejnými prostředky nemůže.

[67.] Stranou dále nelze nechat ani obsah sdělovaných informací, které předepisuje zákon o svobodném přístupu k informacím v § 8b odst. 3. Skutečně je kvůli kontrole nakládání s veřejnými prostředky potřeba znát rok narození a obec trvalého bydliště dotčeného zaměstnance? Mohou takové údaje nějak ovlivnit kontrolu hospodaření? Nepochybně nikoliv. Lze se důvodně domnívat, že z informací, které lze podle § 8b získat, si nelze vůbec učinit představu o tom, zda se s veřejnými prostředky nakládá hospodárně. Prostředek tedy není vhodný k dosažení sledovaného cíle.

[68.] Třetím kritériem je posouzení potřebnosti zvoleného prostředku a hledání šetrnějších alternativ. Lze odkázat na samotnou argumentaci Nejvyššího správního soudu, který poukazuje na to, že výše platů ve

veřejném sektoru je regulována mnoha předpisy, které jsou obecně známé; z toho lze dovozovat možnost poskytovat anonymizované údaje, celkové údaje o platových poměrech u povinného subjektu apod.

[69.] Konečně čtvrtým kritériem je proporcionalita v užším smyslu, tedy hodnocení míry relevance dotčených hodnot a zájmů. Na význam práva na ochranu soukromí, resp. na nejvyšší stupeň důležitosti, který je mu připisován, již bylo poukázáno výše, stejně jako na bagatelizaci tohoto práva ze strany Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí: „Zveřejnění informace o výši jeho platu (mzdy) totiž za běžných okolností neznamena pro toho, kdo je placen z veřejných prostředků, žádnou podstatnou újmu. Informaci o výši platu (mzdy) nebo jiného peněžního plnění zaměstnance placeného z veřejných prostředků především nelze považovat za informaci, která by jej v případě zveřejnění difamovala nebo jinak snižovala jeho lidskou důstojnost, neboť sama o sobě výše platu žádný negativní informační obsah nemá.“

[70.] Takové hodnocení lze označit za nemístný projev etatismu a sociálního inženýrství, resp. za uvedení tzv. teorie objektu (Günter Dürig) do praxe. Stát si přisvojuje právo rozhodovat o tom, co se může jednotlivce dotknout a co nikoliv, co lze a co nelze považovat za podstatu lidské důstojnosti. Za podstatu práva na ochranu soukromí je však nutno primárně považovat to, že to je právě jednatel, který sám ve vztahu ke své osobě určuje, co má zůstat soukromé a co se má stát veřejným. Právě z tohoto důvodu poskytuje právní řád nižší stupeň ochrany osobám, které se rozhodnou stát veřejně činnými a dobrovolně odhalují informace ze svého soukromí. Paušalizované hodnocení toho, jaké informace se mohou nebo nemohou jednatelce dotýkat, je však nemístné a nerespektující lidskou důstojnost. Ústavní konformity lze v této souvislosti dosáhnout např. právě získáním souhlasu dotčené osoby s poskytnutím informací o platových poměrech; odepření tohoto souhlasu je však důkazem o tom, že takové údaje považuje jednatelce za soukromé. Důvody mohou být různé – nemusí se jednat zdaleka pouze o obavu před závisť, jak jednostranně konstatuje Nejvyšší správní soud, ale například o konkurenceschopnost na trhu práce, možnost vyjednat si lepší podmínky při přestupu do soukromého sektoru, obavu z rozšíření informace o nedostatečném ocenění jeho práce atd.

V.

Shrnutí

[71.] Shora rozvedenou argumentaci lze shrnout do několika tezí. Zaprvé, znění § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nedává nepochybnou odpověď na otázku, zda se vztahuje též na informace o platových poměrech zaměstnanců ve veřejné sféře a dále pak na otázku, zda dopadá poušálně a bez dalšího na všechny zaměstnance.

[73.] Zadruhé, nejedná se zde o střet práva na informace s právem na ochranu soukromí, nýbrž o střet veřejného zájmu na kontrole nakládání s veřejnými prostředky s právem na ochranu soukromí.

[74.] Zatřetí, při řešení tohoto střetu judikaturou Nejvyššího správního soudu bylo zcela potlačeno právo na ochranu soukromí na úkor zájmu na kontrole nakládání s veřejnými prostředky; nebyl tedy korektně aplikován princip proporcionality, protože z práva na ochranu soukromí ve složce týkající se příjmů nezůstalo zachováno vůbec nic.

[75.] Začtvrté, není podložený závěr, že test principem proporcionality provedl již zákonodárce a nelze jej tak provádět v jednotlivých případech. Sám Nejvyšší správní soud takový test provedl s tím důsledkem, že bez zjevné opory v zákoně vyloučil z jeho působnosti skupinu zaměstnanců vykonávajících podpůrné práce; pak ovšem není jasné, proč nelze tento test provést v každém jednotlivém případě.

[76.] Zapáté, samotný test proporcionality byl proveden nekorektně. Samotné právo na informace o platových poměrech nemůže vést k efektivní kontrole nakládání s veřejnými prostředky, jsou-li výsledkem tohoto práva individualizované informace o jednotlivých osobách. Stejného efektu lze dosáhnout jinými opatřeními méně invazivní povahy. V testu proporcionality nebyl právu na ochranu soukromí přiznán žádný skutečný význam; toto právo bylo zcela negováno, ačkoliv mnoho osob, což dokládají právě soudní spory, považuje informace o svých příjmech ze zaměstnání za součást svého soukromí. V neposlední řadě se při poskytování informací o platech dostávají žadateli informace, které s kontrolou nakládání s veřejnými prostředky nemají nic společného (zejména údaj o roku narození a obci trvalého bydliště).

[77.] Samotná právní úprava v zákoně o svobodném přístupu k informacím neskýtá žádné záruky proti zneužití informací ze strany žadatele, nedává ani jednoznačné procesní postavení osobám, o nichž mají být informace poskytnuty. Naopak, zákon o svobodném přístupu k informacím soukromí jednotlivce ještě prolamuje tím, že bezvýjimečně vyžaduje zveřejnění poskytnutých informací způsobem umožňujícím dálkový přístup. Taková informace se pak stává skutečně informací veřejnou v pravém slova smyslu.«

VII. Replika stěžovatelů k vyjádřením

62. K výše uvedeným vyjádřením (s výjimkou vyjádření prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., které jim nebylo zasláno) stěžovatelé v dopise ze dne 1. 8. 2016 uvedli, že repliku k jednotlivým stanoviskům již podávat nebudou, neboť své argumenty, s ohledem na závažnost dané problematiky a její dopady na zaměstnance veřejného sektoru, se snažili podrobným způsobem rozvést v samotné ústavní stížnosti.

VIII. Posouzení podmínek řízení

63. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a konstatuje, že stěžovatelé evidentně nevyčerpali všechny procesní prostředky, které jim zákon k ochraně jejich práva poskytuje, konkrétně žalobu podle soudního řádu správního, případně i kasační stížnost.

64. Ústavní soud je však toho názoru, že ústavní stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelů, a jelikož byla podána ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo (26. 2. 2016), nebyla odmítnuta ve smyslu § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu; jinak řečeno, ústavní stížnost byla shledána přípustnou.

65. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) k čl. 35 odst. 1 Úmluvy plynou principy aplikovatelné i při posuzování podmínek řízení o ústavní stížnosti a vztahující se k otázce vyčerpání všech procesních prostředků k ochraně práva. V rozhodnutí ze dne 16. 10. 2007 o přijatelnosti stížnosti č. 40552/02 ve věci *Františka Vokurky proti České republice* (bod 45 a násl.) ESLP uvedl, že ustanovení článku 35 odst. 1 Úmluvy požaduje vyčerpání pouze takových právních prostředků nápravy, které se týkají namítaného porušení Úmluvy, a zároveň jsou dostupné a přiměřené. Takové právní prostředky nápravy musejí nejen v teorii, ale též v praxi vykazovat dostatečný stupeň jistoty, jinak o nich nelze tvrdit, že jsou v požadované míře účinné a dostupné. Stejně tak se tato ustanovení musejí aplikovat s jistotou mírou pružnosti a bez přílišných formalismů. Pravidlo vyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy kromě toho nelze uplatňovat mechanicky a nemá ani absolutní charakter; při dohledu nad jeho dodržováním je třeba vzít v úvahu okolnosti daného případu. ESLP realisticky přihlíží nejen k právním prostředkům nápravy, upraveným v teoretické rovině v právním pořádku dotyčné smluvní strany, ale také k právním a politickým souvislostem a k osobní situaci stěžovatelů.

66. Z výše uvedeného pohledu je zřejmé, že s ohledem na judikatorní praxi, sjednocenou rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014 sp. zn. 8 As 55/2012 v systému správního soudnictví, by procesní prostředky ochrany poskytované soudním řádem správním v případě stěžovatelů neměly požadovanou účinnost, a proto Ústavní soud netrval na jejich vyčerpání.

IX. Upuštění od ústního jednání

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

X. Právní rámec – relevantní ústavní a zákonná ustanovení**X./1 Listina základních práv a svobod**

68. Článek 10 Listiny zní:

„Čl. 10

(1) Každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno.

(2) Každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.

(3) Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.“

Článek 17 Listiny zní:

„Čl. 17

(1) Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.

(2) Každý má 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.

(3) Cenzura je nepřipustná.

(4) 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.

(5) Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“

X./2 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

69. Článek 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zní:

„Čl. 8

Právo na respektování rodinného a soukromého života

1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí 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 zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

70. Článek 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zní:

„Čl. 10

Svoboda projevu

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 společností.

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.“

X./3 Všeobecná deklarace lidských práv

71. Článek 19 Všeobecné deklarace lidských práv zní:

„Článek 19

Každý má právo na svobodu přesvědčení a projevu; toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmkoli prostředky a bez ohledu na hranice.“

X./4 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

72. Článek 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech zní:

„Čl. 19

1. Každý má právo zastávat svůj názor bez překážky.

2. Každý má právo na svobodu projevu; toto právo zahrnuje svobodu vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu, bez ohledu na hranice, ať ústně, písemně nebo tiskem, prostřednictvím umění nebo jakýmkoli jinými prostředky podle vlastní volby.

3. Užívání práv uvedených v odstavci 2 tohoto článku s sebou nese zvláštní povinnosti a odpovědnost. Může proto podléhat určitým omezením, avšak tato omezení budou pouze taková, jaká stanoví zákon a jež jsou nutná:

- a) k respektování práv nebo pověsti jiných;
- b) k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo morálky.“

X./5 Charta základních práv a svobod Evropské unie

73. Charta základních práv a svobod Evropské unie [Listina základních práv Evropské unie (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 111/2009 Sb. m. s.)] obsahuje tato ustanovení:

„Článek 8

Ochrana osobních údajů

1. Každý má právo na ochranu osobních údajů, které se ho týkají.

2. Tyto údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Každý má právo na přístup k údajům, které o něm byly shromážděny, a má právo na jejich opravu.“

„Článek 11

Svoboda projevu a informací

1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice.

2. Svoboda a pluralita sdělovacích prostředků musí být respektována.“

„Článek 42

Právo na přístup k dokumentům

Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie bez ohledu na použitý nosič.“

X./6 Další relevantní právní úprava Evropské unie

74. Další relevantní právní úpravu obsahují tyto dokumenty Evropské unie:

- Úmluva členských států Rady Evropy ze dne 28. 1. 1981 o ochraně osob se zřetelem na automatické zpracování osobních dat (uveřejněno pod č. 115/2001 Sb. m. s.).
- Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. 10. 1995, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (zrušena k 25. 5. 2018 – viz níže).
- Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. 12. 2000, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů.
- Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. 5. 2001, o veřejném přístupu k dokumentům Evropského Parlamentu, Rady a Komise.
- Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/6/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) – nabude účinnosti dne 25. 5. 2018 a k témuž datu zruší Směrnicí 95/45/EC.

X./7 Relevantní zákonná ustanovení českého práva

75. Zákon o svobodném přístupu k informacím obsahuje tato ustanovení:

„§ 1

Tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje pravidla pro poskytování informací a dále upravuje podmínky práva svobodného přístupu k těmto informacím.

§ 8a

Informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.“

§ 8b

Příjemci veřejných prostředků

(1) Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje^{4b)} o osobě, které poskytl veřejné prostředky.

(2) Ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území^{4c)}.

(3) Základní osobní údaje podle odstavce 1 se poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.“

76. Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje tato ustanovení:

„§ 1

Předmět úpravy

Tento zákon v souladu s právem Evropské unie, mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, a k naplnění práva každého na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromí upravuje práva a povinnosti při zpracování osobních údajů a stanoví podmínky, za nichž se uskutečňuje předání osobních údajů do jiných států.

§ 10

Při zpracování osobních údajů správce a zpracovatel dbá, aby subjekt údajů neutrpěl újmu na svých právech, zejména na právu na zachování lidské důstojnosti, a také dbá na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a osobního života subjektu údajů.“

XI. Judikatura Soudního dvora Evropské unie k ochraně dat a svobodě projevu

77. V rozsudku ze dne 9. 11. 2010 Soudní dvůr EU (velký senát), ve spojených věcech C-92/09 a C-93/09, *Volker und Marcus Schecke GbR and Hartmut Eifert v. Land Hessen*, uvedl, že právo na ochranu osobních dat

není absolutním právem, ale musí být posuzováno ve vztahu k jeho funkci ve společnosti. Je nezbytné brát v úvahu, že instituce Evropské unie jsou před zveřejněním informace vztahující se k fyzické osobě zavázány zvažovat jak zájem na zaručení transparentnosti svých jednání, tak i práva zaručená čl. 7 a 8 Charty. Cílům transparentnosti nemůže být poskytnuta žádná automatická priorita před právem na ochranu osobních dat, byť jsou v zájce ekonomické zájmy.

78. V rozsudku ze dne 29. 6. 2010 Soudní dvůr EU (velký senát), ve věci *C-208/08 P, Commission v. the Bavarian Lager Co. Ltd*, týkající se žádosti společnosti o plný přístup k zápisům z jednání, konstatoval, že zveřejněním upravené verze zápisů z jednání, z nichž byla vyjmuta jména pěti účastníků, Komise neporušila ustanovení nařízení č. 1049/2001 a dostatečně splnila svoji povinnost otevřenosti. Vyžadováním, aby – ve vztahu k pěti osobám, které nedaly svůj výslovný souhlas – Bavarian Lager prokázal nezbytnost poskytnutí těchto osobních dat, Komise postupovala v souladu s čl. 8(b) nařízení č. 45/2001. Jelikož Bavarian Lager neposkytl žádné výslovné a legitimní ospravedlnění ani žádný přesvědčující argument k prokázání nezbytnosti zveřejnění těchto osobních dat, Komise nebyla schopna zvážít různé zájmy dotčených stran. Nabyla ani schopna ověřit, zda existoval nějaký důvod předpokládat, že legitimní zájmy dotčených osob mohou být negativně dotčeny, jak vyžaduje čl. 8(b) nařízení č. 45/2001.

79. V rozsudku ze dne 20. 5. 2003 ve věci *Rakouské rádio a další (C-465/00, C-138/01 a C-139/01)* týkající se shromažďování a zveřejňování dat o příjmu zaměstnaných osob úřadů podřízených kontrole Účetního dvora (Rechnungshof), pokud příjem přesáhne určitou hranici, Soudní dvůr EU opakovaně uvedl, že ustanovení směrnice o ochraně dat, jelikož upravuje nakládání s osobními daty schopné porušit základní svobody, zejména právo na respektování soukromého života, musí být interpretována ve světle základních práv garantovaných Úmluvou a Chartou. Účelem sběru a publikace těchto informací bylo vyvíjet tlak na veřejné orgány, aby udržovaly platy v rozumných mezích. Podle Soudního dvora EU zatímco samotná evidence zaměstnanců podle platů jejich zaměstnavatelem jako taková není zásahem do jejich soukromého života, poskytnutí těchto dat třetím stranám porušuje právo dotčených osob na soukromý život, ať je následné užití takto poskytnutých informací jakékoliv, a zakládá zásah ve smyslu čl. 8 Úmluvy. Zásah vycházející z rakouské legislativy může být ospravedlněn podle čl. 8 odst. 2 Úmluvy jen do té míry, pokud široké zveřejnění nejenom částek ročních příjmů zaměstnaných osob nad určitou hranici úřady podřízenými kontrole Účetního dvora, ale také jmen příjemců těchto příjmů, bylo jak nezbytné, tak i přiměřené k cíli udržet platy v rozumných mezích, což je otázka, jež by měla být posouzena národními soudy. Soudní dvůr EU zdůraznil, pokud jde o proporcionalitu zásahu a jeho

závažnost, že dotčené osoby mohly utrpět škodu v důsledku negativních důsledků publicity spojené s jejich příjmem ze zaměstnání.

80. V rozsudku ze dne 6. listopadu 2003 ve věci *Lindqvist* (C-101/01, EUEU:C:2003:596) Soudní dvůr EU uvedl, že je věcí národních orgánů a soudů, odpovědných za provádění národní legislativy implementující příslušnou směrnici, zajistit spravedlivou rovnováhu mezi dotčenými právy a zájmy, včetně základních práv chráněných právním řádem Evropské unie.

81. V rozsudku ze dne 9. listopadu 2010 ve věci *Volker a Markus Schecke GbR* (C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662) Soudní dvůr EU uvedl, že závazek uložený nařízeními Evropské unie publikovat na webových stránkách data vztahující se k příjemcům pomoci z fondů Evropské unie pro zemědělský rozvoj a rozvoj venkova, včetně jejich jmen a výše obdržených příspěvků, představoval nezákonný zásah do základního práva na ochranu osobních dat. Z hlediska proporcionality zásahu do práv na ochranu soukromí Soudní dvůr uvedl, že instituce Evropské unie nedostatečně poměřovaly cíle veřejného zájmu na transparentnosti užití veřejných fondů s právy zaručenými fyzickým osobám čl. 7 a 8 Charty. Je nutné přihlížet k tomu, že omezení ochrany osobních dat musí být aplikováno jen do takové míry, která je striktně nezbytná, přičemž musí být zvažována taková opatření, která by ovlivnila tato základní práva fyzických osob méně nepříznivě, a přesto efektivně přispěla k cílům sledovaným danými pravidly Evropské unie. Soudní dvůr byl toho názoru, že dané nařízení Evropské unie limity slučitelnosti s principem proporcionality překročilo.

82. V rozsudku ze dne 6. října 2015 ve věci *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650) velký senát Soudního dvora EU uvedl, že národní dozorové orgány musí zajistit spravedlivou rovnováhu mezi dodržováním základního práva na soukromí na straně jedné a zájmy vyžadujícími volný pohyb osobních dat na straně druhé.

83. V rozsudku ze dne 21. prosince 2016 ve věci *Tele2Sverige* (C-203/15, EU:C:2016:970) Soudní dvůr EU k interpretaci nařízení Evropské unie týkajícího se nakládání s osobními daty a ochrany soukromí v sektoru elektronických komunikací, a doplňujícího směrnici 95/46, uvedl, že význam práva na soukromí garantovaného v čl. 7 Charty, stejně jako práva na ochranu osobních dat garantovaného čl. 8 Charty, vyplývá z judikatury Soudního dvora a musí být brán v úvahu při výkladu čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58.

XII. Judikatura ESLP ke svobodě projevu dle čl. 10 a k ochraně dat dle čl. 8 Úmluvy

84. Významný je rozsudek (vyhovující) velkého senátu ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku* č. 18030/11.

Ve věci šlo o poskytnutí informací o způsobu výběru veřejných obhájců maďarskou policií, přičemž žadatelem byl Maďarský Helsinský výbor (Magyar Helsinki Bizottság), nevládní organizace účastníci se evropského výzkumného projektu k transparentnosti jmenování veřejných obhájců. Poskytnutí informací bylo odmítnuto s odůvodněním, že obsahují soukromá data (jména veřejných obhájců), která podle zákona nejsou určena ke zveřejnění. Maďarský Nejvyšší soud rozhodl ve prospěch policejních orgánů.

85. ESLP vymezil čtyři „prahová kritéria“ k posouzení, zda a do jaké míry odmítnutí přístupu k informací je zásahem do práva žadatele na svobodu projevu (157 a násl.).

86. Prvním kritériem je účel vyžadované informace. Nezbytnou podmínkou je, aby účelem informace vyžadované od veřejného orgánu bylo umožnění výkonu svobody žadatele „přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky“ jiným. Soud položil důraz na skutečnost, zda získávání informací bylo relevantním přípravným krokem v novinářských aktivitách nebo v jiných aktivitách zřizujících fórum nebo zakládajících zásadní prvek veřejné diskuse (158). Informace by měla být vyžadována za účelem příspěví k veřejné diskusi. Proto za účelem aplikace čl. 10 Úmluvy musí být posouzeno, zda požadovaná informace byla ve skutečnosti nezbytná pro výkon svobody projevu (159).

87. Druhým kritériem je povaha vyžadované informace – veřejný zájem. ESLP má za to, že požadované informace, data nebo dokumenty musí splňovat test veřejného zájmu, mají-li být považovány za potřebné pro zveřejnění podle Úmluvy. Taková potřeba může existovat, když zveřejnění umožňuje transparentnost o způsobu zajišťování veřejných záležitostí a věcech významných pro společnost jako celek, a tím umožňuje účast na veřejných záležitostech široké veřejnosti (161).

88. ESLP zdůraznil, že definice toho, co může představovat veřejný zájem, bude záležet na okolnostech každého případu. Veřejný zájem se vztahuje k věcem, které ovlivňují veřejnost do takové míry, že se o ně může zajímat, které přitahují její pozornost nebo které se jí týkají do značného stupně, zvláště pokud ovlivňují životní úroveň občanů nebo život společnosti. Je to také případ, když informace se týkají důležité sociální otázky nebo zahrnují problém, o němž by veřejnost měla být informována. Veřejný zájem nemůže být redukován na řízení veřejnosti po informacích o soukromém životě jiných nebo na touhu publika po honbě za senzacími nebo dokonce voyeurismu. Za účelem posouzení, zda zveřejnění se vztahuje k předmětu veřejného významu, je nezbytné zohlednit publikaci jako celek, s přihlédnutím ke kontextu, ve kterém se jeví (162).

89. Třetím kritériem je role žadatele. Zvláštní pozornost zasluhuje specifická úloha žadatele o informace při jejím „přijímání a rozšiřování“ veřejnosti. Při posuzování, zda odpovídající stát porušil právo žadatele de

čl. 10 odepřením přístupu k některým dokumentům, Soud již dříve přiznal zvláštní váhu roli žadatele jako novináře, společenskému kontrolnímu orgánu nebo nevládní organizaci, jejichž činnost je zaměřena na otázky veřejného zájmu (164).

90. ESLP také uznal, že zřizování různých platform pro veřejnou diskusi není omezeno na oblast tisku, a že k veřejné diskusi může docházet v nevládních organizacích, jejichž aktivity jsou zásadním prvkem informované veřejné diskuse. Soud akceptoval, že pokud nevládní organizace zaměřuje pozornost na věci veřejného zájmu, jde o výkon role veřejného „hlídacího psa“ podobného významu, jako tisk, a může být charakterizována jako sociální „hlídací pes“ zasluhující stejnou ochranu podle Úmluvy, jako je přiznávána tisku (166).

91. Způsob, jakým veřejní „hlídací psi“ vykonávají své aktivity, může mít významný dopad na řádné fungování demokratické společnosti. Je v zájmu demokratické společnosti umožnit tisku vykonávat svoji nepostradatelnou roli veřejného „hlídacího psa“ v rozšiřování informací o věcech veřejného zájmu, stejně jako umožnit nevládním organizacím kontrolujícím stát a dalším subjektům vykonávat obdobnou činnost. Jelikož přesná informace je nástrojem jejich činnosti, bude často nezbytné pro osoby a organizace vykonávající funkce hlídacího psa získat přístup k informacím. Překážky zabráňující přístupu k informacím mohou vyústit do stavu, kdy je bráněno výkonu jejich poslání (167).

92. Důležité je tudíž posouzení otázky, zda žadatel o informaci tak činí s cílem informovat veřejnost jako „veřejný hlídací pes“. To neznamená, že tato role může být vykonávána výlučně jen tiskem či nevládními organizacemi (168).

93. Čtvrtým kritériem je existující a dostupná informace. Skutečnost, že požadovaná informace existuje a je dostupná, je důležitým kritériem při posouzení, zda odmítnutí poskytnout informaci může být považováno za zásah do svobody přijímat a rozšiřovat myšlenky chráněné článkem 10 odst. 1 Úmluvy.

94. Z výše uvedeného je zřejmé, že ESLP uznává pouze z čl. 10 Úmluvy plynoucí omezené právo na informace ve veřejném zájmu, nicméně stanovil jasná (byť zřejmě nikoliv vyčerpávající) kritéria, za jejichž splnění právo na přístup k informacím ve veřejném zájmu plyne z citovaného článku Úmluvy.

95. Relevantní je rovněž rozsudek (odmítavý) velkého senátu ESLP ze dne 27. 6. 2017 ve věci *Satakunnan Markkinapörssi Oy a Satamedia Oy proti Finsku*, č. 931/13. Stěžovatelky od roku 1994 shromažďovaly data od finského národního úřadu pro daně za účelem zveřejňování informací o zdanitelných příjmech a majetku fyzických osob. Rozhodnutím finských orgánů, tj. ombudsmana pro ochranu dat a Úřadu pro ochranu dat, bylo

takové nakládání s daty zakázáno a věc byla rozhodována správními soudy poté, co v dané věci rozhodl Soudní dvůr EU o předběžné otázce. Stěžovatelky tvrdily porušení práva na svobodu projevu dle čl. 10 odst. 1 Úmluvy.

96. Podstatou projednávané věci bylo dle názoru ESLP posouzení, zda byla dodržena spravedlivá rovnováha mezi právem na přístup k daňovým datům a právem na soukromí, resp. mezi svobodou projevu dle čl. 10 Úmluvy a právem na respektování soukromého života dle čl. 8 Úmluvy. S přihlédnutím k potřebě chránit základní hodnoty Úmluvy a maje za to, že práva podle čl. 10 a 8 Úmluvy zasluhují stejnou vážnost, ESLP připomněl, že rovnováha, která musí být dodržena národními orgány mezi těmito dvěma právy, musí vyžadovat zachování podstaty obou (122, 123).

97. ESLP konstatoval, že veřejná dostupnost informace ještě neznamená, že pozbývá ochrany poskytované čl. 8 Úmluvy (134). Ochrana osobních dat má základní význam pro užívání práva na respektování soukromého a rodinného života garantovaného v čl. 8 Úmluvy. Národní právo musí poskytovat odpovídající záruky k zabránění jakéhokoliv užití osobních dat, jež může být neslučitelné s garancemi citovaného článku. Článek 8 Úmluvy poskytuje právo na ochranu informačního sebeurčení, umožňujícího jednotlivci spoléhat na své právo na soukromí z hlediska dat, která byf neutrální, jsou shromažďována, zpracovávána a šířena v takové formě nebo takovým způsobem, který může být důvodem pro aplikaci čl. 8 Úmluvy (137).

98. Data shromážděná, zpracovaná a šířená stěžovatelkami, poskytující detaily o zdanitelných výdělcích a nezdanitelných příjmech, stejně jako o zdanitelných majetcích, se zřetelně týkala soukromého života těchto jednotlivců, bez ohledu na fakt, že podle finského práva tato data mohou být posuzována veřejností (138).

99. Ústřední otázkou v daném případě bylo, zda zásah do práv stěžovateleka na svobodu projevu byl „nezbytný v demokratické společnosti“ a zda (v kladném případě) domácí soudy dodržely spravedlivou rovnováhu mezi tímto právem a právem na respektování soukromého života (160).

100. V odst. 162 a násl. ESLP zmínil obecné principy vztahující se k míře uvážení a vyvažování práv a konstatoval, že výběr prostředků majících za cíl zajistit soulad s čl. 8 Úmluvy je v principu věcí spadajících do uvážení přiznaného smluvním státním, neboť čl. 8 a 9 Úmluvy přiznávají členským státním určitou míru uvážení, zda a do jaké míry byl zásah do svobody chráněné těmito články nezbytný (162).

101. ESLP poukázal na svoji ustálenou judikaturu, dle níž test „nezbytnosti v demokratické společnosti“ vyžaduje posouzení otázky, zda zásah, proti němuž stížnost směřuje, odpovídal naléhavé společenské potřebě, zda byl proporcionální ke sledovanému legitimnímu cíli a zda důvody dané národními orgány k jeho ospravedlnění jsou významné a dostatečné.

Prostor pro uvážení ponechaný národním orgánům pro posouzení, zda taková potřeba existuje a jaká opatření by měla být přijata k jejímu dosažení, nicméně není neomezený, ale jde ruku v ruce s evropským dozorem ESLP, jehož úlohou je v konečné instanci rozhodnout, zda omezení je slučitelné se svobodou projevu chráněnou čl. 10 Úmluvy. Při výkonu své funkce dohledu úlohou ESLP není nahrazovat národní soudy, ale spíše posoudit ve světle případu jako celku, zda jimi v rámci svého uvážení přijatá rozhodnutí jsou slučitelná s danými ustanoveními Úmluvy. Pokud posouzení rovnováhy bylo učiněno národními orgány v souladu s kritérii stanovenými v judikatuře ESLP, musí existovat závažné a silné důvody k odlišnému názoru ESLP od názoru národních soudů (164).

XIII. Judikatura Nejvyššího správního soudu

102. Ve věci je relevantní rozsudek NSS ze dne ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012-62. Jádrem sporu vedoucího k výše uvedenému rozsudku byla právní otázka, zda a případně za jakých podmínek lze při postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, odmítnout poskytnutí informace o výši peněžitých plnění poskytovaných zaměstnanci zaměstnavatelem v souvislosti s pracovněprávním vztahem, zejména informace o výši platu zaměstnance či odměn poskytovaných za výkon práce. Sporné bylo, zda uvedenou informaci je povinný subjekt povinen poskytnout vždy, anebo zda v některých případech, a případně v jakých, musí či může její poskytnutí odmítnout pro neproporcionalitu takového zásahu do soukromí zaměstnance.

103. Skutkové okolnosti, na nichž je rozsudek NSS založen, jsou tyto: Dne 17. 8. 2011 rozhodnutím č. j. OÚ-517/2011 Obecní úřad Lhota u Vsetína odmítl žádost J. T. ze dne 1. 7. 2011 o sdělení výše odměn ředitele základní školy a mateřské školy Lhota u Vsetína za první pololetí roku 2011.

104. Dne 15. 9. 2011 rozhodnutím č. j. KUZL/64992/2011, sp. zn. KUSP/64992/2011/PŽÚ/Du Krajský úřad Zlínského kraje (dále jen „žalovaný“) odvolání žadatele zamítl a rozhodnutí obecního úřadu ze dne 17. 8. 2011 č. j. OÚ-517/2011 potvrdil. Správní orgány obou stupňů žádost odmítl s odkazem na ustanovení § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný ve svém rozhodnutí též posoudil vzájemnou kolizi dvou základních práv a svobod, tj. práva žadatele na poskytnutí informací na straně jedné a práva konkrétní fyzické osoby na ochranu jejího soukromí, a upřednostnil právo na ochranu osobních údajů garantované zákonem o ochraně osobních údajů.

105. Dne 21. 3. 2012 rozsudkem č. j. 31 A 59/2011-36 Krajský soud v Brně (dále jen „správní soud“) rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2011 č. j. KUZL/64992/2011, sp. zn. KUSP/64992/2011/PŽÚ/Du zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

106. Žalovaný napadl rozsudek správního soudu kasační stížností.

107. Osmý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že je věc třeba předložit rozšířenému senátu k posouzení, zda povinný subjekt při rozhodování o poskytnutí základních osobních údajů o osobě, které poskytl veřejné prostředky (podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím), je povinen provést test proporcionality, kterým posoudí střet práva na informace a práva na ochranu osobních údajů.

108. Osmý senát poukázal na čl. 17 odst. 5, čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny a vyjádřil názor, že v případě kolize jednotlivých ústavně garantovaných práv je namístež přistoupit k aplikaci testu proporcionality spočívajícímu v testu vhodnosti, potřebnosti a poměřování; odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.).

109. Dne 22. 10. 2014 rozsudkem č. j. 8 As 55/2012-62 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále též jen „kasační soud“) v řízení o kasační stížnosti žalovaného, kterou shledal zčásti důvodnou, rozsudek správního soudu ze dne 21. 3. 2012 č. j. 31 A 59/2011-36 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Podle kasačního soudu správní soud pochybil, pokud toliko zrušil napadené rozhodnutí, když má také pravomoc naříditi povinnému subjektu poskytnutí informace, a při postupu podle ustanovení § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím má nejen postavení orgánu kasačního, nýbrž i postavení orgánu nalézajícího hmotné právo. Nejsou-li dostatečné důvody pro odmítnutí žádosti, je správní soud povinen povinnému subjektu naříditi požadované informace poskytnout. Správní soud však na svoji nalézací pravomoc rezignoval a svůj postup nevysvěttil, čímž zatížil řízení před soudem vadou, která měla vliv na zákonost jeho rozsudku.

110. Relevantní části rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012-62 znějí následovně:

„III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[41] V projednávané věci jde o střet dvou základních práv podle Listiny, a sice práva na informace podle čl. 17 Listiny a práva na ochranu lidské důstojnosti, soukromí podle čl. 10 Listiny.

[52] Ve shodě s tím, k čemu dospěl rozšířený senát již v rozsudku ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS, lze tedy shrnout, že samotné znění a systematika zákona nedává možnost, aby v případě poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků bylo v každém jednotlivém případě poměřováno, zda a v jaké míře má převážet zájem na poskytnutí informace, anebo zájem na ochraně soukromí toho, o němž je informace poskytována. Úvahu o konkurujících si zájmech a střetu základních práv zde vyřešil již samotný zákonodárce tím, že paušálně upřednostnil právo na informace o příjemcích veřejných prostředků, ovšem s tím, že zájem na ochraně soukromí těch, o nichž je informace poskytována,

zohlednil vyloučením některých okruhů informací z režimu poskytování a stanovením omezeného věcného rozsahu poskytnutých informací v případech, kdy informace poskytnuty být mají.

III. 2. 1. 3. Objektivní smysl a účel § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím

[65] Již z toho, co bylo uvedeno doposud v úvahách věnovaných znění, systematické a historii vzniku § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, lze v mnoha ohledech dovést, jaký je jeho objektivní smysl a účel. Je jím v první řadě kontrola veřejné moci prostřednictvím možnosti získat informace o nejrůznějších okolnostech jejího fungování v oblasti hospodaření s veřejnými prostředky.

[68] V první řadě se za pomoci tohoto institutu na kontrole veřejné moci může podílet každý, a to přesně v té míře, v jaké se rozhodne být aktivní. Nikdo není vyloučen, každý má možnost se ptát a dozvědět se. To již samo o sobě posiluje vztah veřejné moci a občana, brání rozdělení na „my“ a „oni“ a posiluje vědomí veřejnosti, že veřejná moc není účelem o sobě či prostředkem mocných k udržení jejich výsad, odcizeným od občanské společnosti, nýbrž nástrojem občanů, tvořících politickou obec, k prosazování obecných, společně sdílených zájmů a cílů.

[72] Pro projednávanou věc mají výše uvedené obecné úvahy ten význam, že vytvářejí rámec obecných interpretačních pravidel zákona o svobodném přístupu k informacím a v rámci něho i pravidel pro interpretaci § 8b tohoto zákona. Lze-li kontrolu nakládání veřejnými prostředky prostřednictvím dotazů jednotlivců považovat za vhodný a účinný nástroj kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti, posilující legitimitu politického systému, pak je nutno příslušná ustanovení uvedeného zákona vykládat tak, aby jimi byla tato kontrola v potřebné míře umožněna. To znamená, že ustanovení, kterými jsou definovány meze práva na informace, je třeba v pochybnostech vykládat tak, aby kontrolu umožňovala, a nikoli jí bránila. Naopak, odepřít právo obdržet informaci o příjemci veřejných prostředků lze jen v případě, že z příslušných ustanovení zákona je zřejmé, že informace být poskytnuta nemá. Uvedený výklad ostatně poskytuje i patřičnou míru právní jistoty adresátům práva, ať již povinným subjektům nebo žadatelům, neboť jim předem přinejmenším napovídá, jak mají být příslušná ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím vykládána.

[74] Teleologickým výkladem proto nelze dovést, že by se § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím neměl na poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků vztahovat, obecně vzato je naopak namísto závěr právě opačný, opřený především o silný veřejný zájem na účinné veřejné kontrole nakládání prostředky ve veřejné sféře, již v soudobých podmínkách České republiky prakticky nelze docílit jinak než využitím

institutu veřejného přístupu k informacím. Obecně vzato tedy platí, že informace uvedeného druhu se poskytují. Pouze výjimečně se jejich poskytnutí může odepřít, pokud, jak bude dále vyloženo, pro to existují specifické závažné důvody, které v konkrétním případě převáží nad zájmem na transparentnosti hospodaření veřejné sféry.

III. 2. 2. Ústavní konformita

[75] Je nepochybné, že zakotvení práva na informace o příjemcích veřejných prostředků znamená určitý nikoli nevýznamný zásah do soukromí těchto příjemců. Je tomu tak proto, že příjemci dostávají veřejné prostředky na základě určitého právního titulu, vypovídajícího ve významné míře o jejich vztahu s tím, kdo prostředky poskytuje, a poskytujícímu informaci o důvodech poskytování a nepřímo často i o významu (zejména ekonomickém), který pro příjemce poskytované prostředky mají. Takové informace nepochybně mají v podstatné míře povahu údajů o osobě příjemce chráněných čl. 10 Listiny či čl. 8 Úmluvy.

[78] V první řadě je nutno poznamenat, že kolize mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí není v případě příjemců veřejných prostředků v podstatné míře řešitelná jinak než upřednostněním jednoho z uvedených základních práv v určité míře. Buď totiž informace o příjemci veřejných prostředků bude v zákonem stanoveném rozsahu poskytnuta a v tomto rozsahu, bude-li mít současně povahu informace o soukromí, bude soukromí příjemce veřejných prostředků dotčeno, anebo poskytnuta nebude, ale pak nebude v rozsahu neposkytnutí naplněno právo na informace. Proto je nezbytné kolizi řešit přiměřeným upřednostněním jednoho z práv. V takovém případě je třeba pečlivě vyhodnotit, které z práv má být upřednostněno, a výsledek takového posouzení musí být určující pro následný výklad předpisů 'jednoduchého' práva a jejich aplikací na konkrétní okolnosti řešeného případu. Toto ostatně právě pro případ střetu mezi právy dle čl. 10 a 17 Listiny vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 2. 1998 sp. zn. IV. ÚS 154/97: 'Z výše uvedených závěrů vyplývá, že při střetu základního politického práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv, která stojí na stejné úrovni, bude vždy věcí nezávislých soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu pečlivě zvážily, zda jednomu právu nebyla nedůvodně dána přednost před právem druhým. Tak to ostatně stanoví i čl. 4 odst. 4 Listiny, když ukládá orgánům aplikujícím právo, aby při této aplikaci šetřily podstatu a smysl základních práv.' Tuto myšlenku Ústavní soud zopakoval a upřesnil v nálezu ze dne 16. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 353/04: 'Při střetu dvou základních práv, tak jako je tomu v daném případě, musí obecné soudy nejprve rozpoznat, která základní práva jednotlivých účastníků sporu jsou ve hře, a poté, s přihlédnutím ke všem rozhodným

okolnostem daného případu, musí soudy rozhodnout tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné, pak dát přednost tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti, resp. obecný princip.'

[80] Není patrné, že by obsah § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, jak byl výše vyložen, trpěl takovýmito ústavními deficity, pokud bude jeho doslovný výklad korigován na základě principu proporcionality tak, že výjimečně, pokud veřejný zájem na transparenci hospodaření veřejné sféry je zcela marginální ve srovnání se zájmem osoby potenciálně dotčené poskytnutím informace, musí právo žadatele na poskytnutí informace ustoupit kolidujícímu právu na ochranu soukromí této osoby.

[86] Z výše uvedeného výkladu je patrné, že § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud bude v určitých výjimečných případech jeho uplatnění korigováno za použití principu proporcionality, není v rozporu s ústavním pořádkem.

[91] Pokud by se v jednotlivých případech ukázalo, že žádosti o informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků, jimž by jinak bylo důvodu vyhovět, mají za cíl poškodit legitimní zájmy těch, o jejichž platech má být informováno (např. je šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči nim nenávisť apod.), lze právo na informace za striktně vymezených podmínek odepřít na základě principu zákazu zneužití práva. Rozšířený senát zde odkazuje na své usnesení ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, v němž uvedl, že ‚zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vřdčích hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochrany lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Nejvyšší správní soud podotýká, že zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává.‘

III. 3. Shrnutí

[111] Z výše uvedeného výkladu tedy plynou následující obecné závěry:

[112] Informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím zásadně poskytují.

[113] Povinný subjekt neposkytne informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků jen výjimečně, pokud se tato osoba na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímo

a nevýznamným způsobem a zároveň nevytvářejí konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.

[114] Osoba, o jejímž platu se má informace poskytnout, může mít v řízení před soudem postavení osoby zúčastněné na řízení podle § 34 s. ř. s.“

XIV. Relevantní judikatura Ústavního soudu

111. V nálezu ze dne 9. 2. 1998 sp. zn. IV. ÚS 154/97 (N 17/10 SbNU 113) Ústavní soud uvedl, že „... při střetu základního politického práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv, která stojí na stejné úrovni, bude vždy věcí nezávislých soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu pečlivě zvážily, zda jednomu právu nebyla nedůvodně dána přednost před právem druhým. Tak to ostatně stanoví i čl. 4 odst. 4 Listiny, když ukládá orgánům aplikujícím právo, aby při této aplikaci šetřily podstatu a smysl základních práv ...“.

XV. Posouzení Ústavním soudem

XV./1 Posouzení ústavně konformní vyložitelnosti ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, resp. k návrhu na jeho zrušení

112. Posouzení ústavnosti ustanovení zákona nebo jiného právního předpisu aplikovaného ve věci, která je předmětem ústavní stížnosti, je standardním krokem v rozhodování o její opodstatněnosti.

113. Stěžovatelé navrhli zrušit ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím pro rozpor s jimi výše uvedenými články Listiny, a tudíž jsou zřejmě toho názoru, že toto ustanovení není ústavně konformně vyložitelné a aplikovatelné.

114. Znění ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je uvedeno již shora v bodě 75 odůvodnění tohoto nálezu.

115. Ústavní soud připomíná, že v situaci dvojího (či vícero) možného výkladu aplikovaného ustanovení právního předpisu preferuje požadavek ústavně konformního výkladu před jeho zrušením.

116. Ústavní soud v projednávaném případě neshledává problém ve výkladu pojmů obsažených v ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, jako např. „veřejné prostředky“ či „příjemce veřejných prostředků“. Dané ustanovení je natolik obecné, že nevylučuje, aby za veřejné prostředky byly považovány i finanční prostředky určené na výplatu odměn za práci zaměstnanců povinných subjektů.

117. Těžisté problému spočívá v posouzení, zda při poskytování informací podle ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím

musejí povinné osoby brát ohledy na skutečnost, že některé z jimi poskytovaných informací jsou soukromé, a tudíž chráněné relevantními články Listiny a Úmluvy, a zda proto povinné osoby musejí přihlídnout i k ústavně chráněnému základnímu právu dotčených zaměstnanců na ochranu soukromí.

118. Z výše již uvedené judikatury a právní úpravy je nepochybné, že při jakémkoliv zveřejňování osobních dat je vždy třeba zvažovat i právo na ochranu soukromí dotčených osob. Takovému postupu znění § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nikterak nebrání.

119. Ústavní soud je tudíž toho názoru, že ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je ústavně konformně vyložitelné a aplikovatelné tak, aby zajistilo spravedlivou rovnováhu mezi dodržováním základního práva na svobodu projevu, v jeho rámci pak práva na informace ve veřejném zájmu, na straně jedné a dodržováním práva na soukromí na straně druhé.

120. Z uvedených důvodů byl návrh stěžovatelů na zrušení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím odmítnut jako zjevně neopodstatněný.

XV./2 Posouzení ústavní stížnosti samotné

121. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnosti je třeba zcela vyhovět z následujících důvodů.

122. Ústavní soud je toho názoru, že ústavní stížnost je nutno posoudit (aniž by odhlédl od ostatních stěžovatelů citovaných článků Listiny) zejména z hlediska čl. 10 Listiny, zaručujícího právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života a před shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů, a z hlediska čl. 8 Úmluvy, zaručujícího právo na respektování soukromého života. Dále musí být přihlídnuto k čl. 17 Listiny, zaručujícímu svobodu projevu a právo na informace, a k čl. 10 Úmluvy, zaručujícímu svobodu projevu (a v jejím rámci též právo na informace ve veřejném zájmu).

123. Z výše uvedené judikatury ESLP, Soudního dvora EU a Ústavního soudu lze formulovat některé následující obecné principy vztahující se k daným ústavně zaručeným právům a svobodám.

124. Čl. 10 Úmluvy zaručuje právo na svobodu projevu a v jeho rámci právo na přístup k informacím ve veřejném zájmu. Toto právo není absolutní, ale je omezené, resp. podmíněné nezbytností těchto informací pro výkon svobody projevu, zahrnující právo přijímat a rozšiřovat informace.

125. Povinná osoba může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance vyžádané na základě ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky:

- a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu;
- b) informace samotná se týká veřejného zájmu;
- c) žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“;
- d) informace existuje a je dostupná.

Nejsou-li všechny tyto podmínky splněny, potom odmítnutí poskytnout žadateli informaci o platu a odměnách zaměstnance není porušením povinnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti, vyplývající z čl. 17 odst. 5 Listiny.

126. Ustanovení čl. 17 odst. 1 Listiny zaručuje (obdobně jako čl. 10 odst. 1 Úmluvy) právo na přístup k informacím. Ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny zavazuje státní orgány a orgány územní samosprávy poskytovat informace o své činnosti „přiměřeným způsobem“ s tím, že podmínky a provedení tohoto závazku, resp. jemu odpovídajícího práva, stanoví zákon. Právo na informace ve veřejném zájmu není absolutní; pokud jeho výkon zasahuje do práva na ochranu soukromého života, chráněného čl. 10 Listiny a čl. 8 Úmluvy, je nutno v každém jednotlivém případě všechna tato práva poměřovat a zajistit mezi nimi spravedlivou rovnováhu.

127. Požadavek „přiměřenosti“ je nutno dle přesvědčení Ústavního soudu vykládat ve světle výše uvedeného testu, uplatňovaného ESLP při aplikaci čl. 10 Úmluvy ve vztahu k poskytování informací ve veřejném zájmu (viz body 85 až 94 odůvodnění tohoto nálezu).

128. Informace o platových poměrech zaměstnanců jsou osobní údaje spadající pod ochranu čl. 10 Listiny a čl. 8 Úmluvy, zaručujících právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života a právo na informační sebeurčení, umožňující jednotlivci spoléhat na své právo na soukromí z hlediska dat, která jsou shromažďována, zpracovávána a šířena.

129. V posuzovaném případě je poskytnutí těchto informací povinnou osobou (zaměstnavatelem) zřetelným zásahem do práva stěžovatelů na ochranu před zasahováním do soukromého života a do práva na ochranu před neoprávněným zveřejňováním osobních dat. Dochází takto ke střetu ústavně garantovaných základních práv, tj. práva stěžovatelů na ochranu před zasahováním do soukromého života dle čl. 10 Listiny a čl. 8 Úmluvy, to na straně jedné, a práva žadatele na svobodu projevu (a v jeho rámci práva na informace ve veřejném zájmu), chráněného čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy, to na straně druhé.

130. Při střetu základních práv je nutno vycházet z principu, že všechna základní práva jsou rovnocenná. Orgány aplikující relevantní právní úpravu – tj. v posuzovaném případě osoby poskytující informaci, správní

orgány a soudy v systému správního soudnictví – musí v každém jednotlivém případě porovnat dotčená základní práva a posoudit, zda mezi nimi byla dodržena spravedlivá rovnováha.

131. Jak bylo uvedeno již výše, výsledek by se v zásadě neměl lišit podle toho, zda věc byla posuzována podle čl. 8 Úmluvy, resp. čl. 10 Listiny na straně jedné nebo podle čl. 10 Úmluvy, resp. čl. 17 Listiny na straně druhé. Všechna tato práva zasluhují stejnou ochranu.

132. Ze shromážděných podkladů je v nyní posuzované věci zřejmé, že zaměstnavatel (zřejmě pod tlakem rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 55/2012), jako povinná osoba ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, osobní údaje stěžovatelů žadateli poskytl, aniž by se jakkoliv vyrovnal se skutečností, že takové poskytnutí informací je zásahem do ústavně chráněného práva na ochranu soukromého života svých zaměstnanců.

133. V žádosti žadatele ze dne 1. 6. 2015 o poskytnutí informací (viz bod 6 odůvodnění tohoto nálezu) není jakákoliv zmínka o účelu, k jakému mají být požadované osobní údaje užity ve veřejném zájmu, a v čem tento veřejný zájem má spočívat. Nebylo proto možné ani posoudit, zda sledovaného účelu nebylo možné dosáhnout i jinak, tj. při šetření ústavně chráněných základních práv dotčených osob (stěžovatelů).

134. Ústavní soud nesohlasí se závěrem Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012, že test proporcionality není třeba provádět při posuzování jednotlivých konkrétních případů, protože takový text prý provedl již zákonodárce při formulaci ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

135. Žádným zákonem nelze abstraktně vyloučit ochranu základních práv a svobod, zaručenou ústavním pořádkem. V každém jednotlivém případě střetu ústavně zaručených práv musejí soudy a jiné orgány veřejné moci zvážit význam a intenzitu dotčených práv. V posuzované věci spočívalo pochybení statutárního města Zlín v tom, že při rozhodování o žádosti žadatele neprovedlo nezbytný test proporcionality.

136. Ústavní soud konstatuje, že poskytování informací o odměnách za práci není obecně protiústavní, nicméně případný zásah do základních práv dotčených osob je nutno posuzovat podle okolností každého jednotlivého případu.

137. Z vyložených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl podle ustanovení § 82 zákona o Ústavním soudu a konstatuje, že v posuzovaném případě statutární město Zlín porušilo poskytnutím osobních informací o platech a odměnách stěžovatelů jejich právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života, právo na ochranu před neoprávněným zveřejňováním osobních údajů a právo na respektová-

ní soukromého života; tato základní práva jsou zaručena čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny a čl. 8 odst. 1 Úmluvy.

138. Statutárnímu městu Zlín se podle § 82 odst. 3 písm. b) zákona o Ústavním soudu zakazuje, aby pokračovalo v poskytování osobních údajů o platech a odměnách stěžovatelů.

139. S ústavní stížností spojený návrh na zrušení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněný podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) a b) zákona o Ústavním soudu.

140. Závěrem Ústavní soud konstatuje: Tento nález nemá retroaktivní účinek. Nezakládá žádný titul pro uplatňování jakýchkoli nároků osob, jejichž osobní údaje byly povinnou osobou poskytnuty žadatelům o informaci v souladu s tehdejší judikatorní praxí před účinností tohoto nálezu.



Č. 189

K zastavení řízení o omezení svéprávnosti

Krajský soud po řádně podaném odvolání stěžovatelem a) nezjistil, zda hrozí střet zájmů posuzovaného stěžovatele a) a jeho opatrovníka, stěžovatele b), nebo zda k takovému střetu zájmů již došlo. Stěžovatel a) jmenoval kolizního opatrovníka a na základě jím podaného zpětvzetí odvolání odvolací řízení zastavil. Tím byl stěžovatel a) zbaven práva na přístup k soudu. Krajský soud proto porušil jeho právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, resp. čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře – ze dne 17. října 2017 sp. zn. I. ÚS 1581/16 ve věci ústavní stížnosti a) M. C. a b) města Smečno, se sídlem nám. T. G. Masaryka 12, Smečno, obou zastoupených Mgr. Jaroslavem Dvořákem, advokátem, se sídlem Gorkého 502, Kladno, proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 8. března 2016 č. j. 24 Co 12/2016-296 o zastavení řízení, za účasti Krajského soudu v Praze jako účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 8. března 2016 č. j. 24 Co 12/2016-296 bylo porušeno základní právo stěžovatele a) na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 8. března 2016 č. j. 24 Co 12/2016-296 se ruší.

III. Ústavní stížnost stěžovatele b) se odmítá

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 17. května 2016, stěžovatelé navrhli zrušení rozhodnutí uvedeného v záhlaví z důvodu tvrzeného porušení jejich základních práv podle čl. 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“).

II. Shrnutí řízení před obecnými soudy

2. Okresní soud v Kladně rozsudkem ze dne 19. října 2015 č. j. 42 P 60/78-259 rozhodl, že se stěžovatel a) jako posuzovaný neomezuje ve svéprávnosti (výrok I), a změnil tak svůj rozsudek ze dne 16. listopadu 1964 č. j. Nc 355/64-18, jímž byl stěžovatel a) zcela zbaven způsobilosti k právním úkonům. Výrokem II rozsudku ponechal stěžovateli a) opatrovníka, a to stěžovatele b), který je tak oprávněn a povinen jej zastupovat ve všech právních jednáních. Výroky III a IV rozsudku rozhodl o náhradě nákladů řízení.

3. Stěžovatel b) jako opatrovník stěžovatele a) podal jeho jménem proti rozsudku okresního soudu odvolání. Namítal, že v dané věci nejsou splněny podmínky pro opatrovnictví podle § 469 občanského zákoníku, neboť chybí návrh posuzované osoby, která není schopna formulovat svou vůli k takovému návrhu. Zároveň měl za to, že jsou splněny podmínky pro omezení svéprávnosti. Vzhledem k duševní poruše stěžovatele a) je třeba jej omezit ve svéprávnosti, protože mu hrozí závažná újma.

4. Krajský soud v Praze zhodnotil, že stěžovatel b) jako hmotněprávní opatrovník stěžovatele a) se dostal do konfliktu zájmů mezi stěžovatelem a) a jím samotným. Proto usnesením ze dne 21. ledna 2016 č. j. 24 Co 12/2016-289 jmenoval stěžovateli a) pro řízení kolizního opatrovníka, Mgr. Davida Strupka, advokáta. Ten vzal odvolání stěžovatele a) v celém rozsahu zpět. Zpětvzetí odůvodnil tím, že rozhodnutí okresního soudu dostatečně chrání stěžovatele a), a není tedy splněna podmínka nezbytnosti pro omezení jeho svéprávnosti.

5. Krajský soud v Praze následně usnesením napadeným touto ústavní stížností odvolací řízení zastavil pro zpětvzetí odvolání. Zdůraznil, že zastavení odvolacího řízení nebrání okolnost, že hmotněprávní opatrovník a procesní opatrovník mají rozdílná stanoviska k otázce nutnosti omezení svéprávnosti. Měl za to, že zpětvzetí odvolání není v rozporu se zájmy stěžovatele a). K námitce, 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 podle § 39 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

III. Argumentace stěžovatelů

6. Stěžovatel b) podal ústavní stížnost jménem svým i jménem stěžovatele a). Zásah do svého práva na soudní ochranu [a potažmo i téhož práva stěžovatele a)] spatřoval v tom, že krajský soud jej jako hmotněprávního

opatrovníka vyřadil z řízení, když stěžovateli a) jmenoval kolizního opatrovníka, ačkoli v daném případě nebyl dán konflikt zájmů mezi stěžovatelem a) a stěžovatelem b) jako jeho opatrovníkem. Sama skutečnost, že stěžovatel b) nesouhlasil se způsobem vyřízení věci či rozhodnutím soudu prvního stupně, takový konflikt zájmů nezakládá. Tím došlo k podstatnému znevýhodnění opatrovníka jako účastníka řízení.

7. Dle ústavní stížnosti mělo být postupem krajského soudu porušeno i právo stěžovatele a) na soudní ochranu, neboť mu byla odepřena spravedlnost. Zájem stěžovatele a) krajský soud nezkoumal, čímž také nesprávně použil § 37 odst. 2 zákona o zvláštních řízeních soudních. Krajský soud měl zhodnotit, zda je v zájmu posuzovaného stěžovatele a), aby odvolací řízení proběhlo, nebo nikoli. Vzhledem k závažnosti projednávané otázky, jakou je omezení svéprávnosti, nelze dojít k závěru, že vedení odvolacího řízení by bylo jakkoli v rozporu s jeho zájmy. Z usnesení krajského soudu nejsou zřejmé skutečné důvody jeho rozhodnutí, což může svědčit o libovůli a svévolné aplikaci tzv. podústavního práva, a tím také o porušení práv obou stěžovatelů na soudní ochranu.

8. Stěžovatel b) rovněž namítl, že kolizní opatrovník svým jednáním svévolně převzal roli soudu, když způsobil, že o odvolání nebude rozhodnuto. Nadto stěžovatele a) nezhlédl, nezjistil jeho stanovisko k věci, a tím mu poskytl jen formální, a nikoli efektivní zastoupení. Stěžovatel b) je proti tomu přesvědčen, že omezení svéprávnosti by bylo jednoznačně přínosem pro stěžovatele a). Jeho zdravotní stav jej ohrožuje takovým způsobem, že je nutné jej omezením svéprávnosti chránit.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud si pro účely tohoto řízení vyžádal soudní spis a vyjádření účastníka řízení.

10. Krajský soud v Praze ve svém vyjádření především odkázal na svá předchozí vyjádření k rozhodnutím Ústavního soudu ve věcech sp. zn. IV. ÚS 1580/16 (N 231/83 SbNU 593) a II. ÚS 866/16 (N 221/83 SbNU 461). Podotkl, že motivací jeho rozhodnutí nebylo vyhnout se meritornímu rozhodování. Věc řešil v době rozdílné praxe soudů prvního stupně, přičemž *a priori* nepovažoval za nemožné, aby za posuzovanou osobu jednal trvalý opatrovník. Příslušný senát se v každé věci snaží vypořádávat se zásadou subsidiarity a proporcionality institutu omezení svéprávnosti. V zájmu zásady předvídatelnosti soudního rozhodování přitom obvykle sděluje své předběžné právní závěry účastníkům řízení, aby se účastníci řízení mohli na jednání připravit či jinak procesně reagovat. Tak tomu bylo i v této věci, v níž jde dle jeho názoru o situaci Ústavním soudem v mnoha rozhodnutích aprobovanou.

11. S ohledem na radikálně prezentovaný názor opatrovníka [stěžovatele b)] v zájmu posuzovaného stěžovatele a) dospěl krajský soud k závěru, že pro tuto věc bude lépe, bude-li zde třetí nezávislá osoba, která bude hájit jeho zájmy. Jmenovaného opatrovníka rozhodující senát krajského soudu vůbec osobně nezná, jeho výběr byl proveden vzhledem k jeho specializaci [obdobně postupoval i Ústavní soud ve věci sp. zn. I. ÚS 1974/14 (N 61/76 SbNU 825)]. I tomuto opatrovníku soud sdělil svůj předběžný názor, nikoli však ve snaze vyhnout se meritornímu rozhodnutí, což je zřejmé i z toho, že současně nařídil jednání, k němuž si i připravil dokazování (předvolal svědkyni a předpokládal i možný výslech dalších svědků a opakování dokazování z řízení před okresním soudem). Následně se jen vypořádával s nastalou procesní situací.

12. Protože vyjádření krajského soudu neobsahovalo žádné podstatné novum, Ústavní soud je nezasílal k replice stěžovatelům.

13. Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti podle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, bez ústního jednání, neboť od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci.

V. Podmínky projednání ústavní stížnosti a související judikatura Ústavního soudu

14. V předložené věci je třeba poukázat na to, že stěžovatel b) podal jménem svým a též jménem posuzovaného stěžovatele a) ústavní stížnost již přímo proti usnesení krajského soudu, jímž byl stěžovatel a) v odvolacím řízení jmenován kolizní opatrovník (viz bod 4 tohoto nálezu). Tyto ústavní stížnosti vedené pod sp. zn. II. ÚS 867/16 byly s dalšími ústavními stížnostmi stěžovatele b) proti obdobným rozhodnutím krajského soudu usnesením Ústavního soudu ze dne 7. června 2016 sp. zn. II. ÚS 866/16 spojeny ke společnému řízení pod sp. zn. II. ÚS 866/16. Nálezem ze dne 24. listopadu 2016 sp. zn. II. ÚS 866/16 Ústavní soud zrušil všechna ve výroku citovaná usnesení Krajského soudu v Praze o jmenování kolizního opatrovníka, včetně usnesení vydaného v nyní posuzované věci, a to pro porušení práva stěžovatele b) na přístup k soudu a práva na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny.

15. Následně stěžovatel b) podal opět jménem svým a též jménem posuzovaných osob ústavní stížnosti s totožnou právní argumentací směřující proti rozhodnutím téhož krajského soudu o zastavení odvolacího řízení. Ústavní soud se dvěma z nich již zabýval ve svých nálezech ze dne 5. prosince 2016 sp. zn. IV. ÚS 1580/16 a ze dne 18. dubna 2017 sp. zn. IV. ÚS 1584/16 (N 61/85 SbNU 129). Dospěl v nich k závěru, že krajský soud zastavením řízení na základě zpětvzetí odvolání kolizním opatrovníkem porušil právo stěžovatele b) na přístup k soudu a na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny.

16. Vzhledem k tomu, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy), je uvedenými nálezy sp. zn. II. ÚS 866/16, sp. zn. IV. ÚS 1580/16 a sp. zn. IV. ÚS 1584/16 vázán i Ústavní soud ve své další rozhodovací činnosti. Pokud by senát Ústavního soudu rozhodující v této věci dospěl k právnímu názoru odchylnému od právního názoru již vysloveného v nálezu, musel by otázku předložit k posouzení plénu Ústavního soudu (§ 23 zákona o Ústavním soudu). K takovému postupu nyní neshledal důvod, ztotožňuje se s nosnými důvody těchto rozhodnutí i jejich kasačním výrokem, ačkoli v dílčích, zejména procesních otázkách dříve vyslovené závěry doplní.

17. Rozhodující senát se musel předně vypořádat s tím, že ústavní stížnost v této věci podal stěžovatel b), město Smečno, v dvojjediné roli, kdy jako hmotněprávní opatrovník byl sám účastníkem řízení o opatrovnictví posuzovaného stěžovatele a), a zároveň jako hmotněprávní opatrovník jednal i přímo jménem stěžovatele a) jak v řízení o svéprávnosti, tak i ve s ním spojeném řízení o opatrovnictví (srov. usnesení o spojení řízení o svéprávnosti a o opatrovnictví vydané okresním soudem, č. l. 240, a § 46 zákona o zvláštních řízeních soudních).

18. Této okolnosti si povšiml Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 866/16, v jehož záhlaví se uvádí, že rozhodoval o ústavní stížnosti podané jak vlastním jménem stěžovatele b), tak i jménem posuzovaných osob. Výrokem tohoto nálezu bylo shledáno porušení základního práva „stěžovatele“, z odůvodnění pak vyplývá, že je jím míněn stěžovatel b) jako samostatný účastník řízení před obecnými soudy. V nálezech sp. zn. IV. ÚS 1580/16 a sp. zn. IV. ÚS 1584/16 je však totožná situace hodnocena tak, že stěžovatel b) sice tvrdí i zásah do práv posuzovaných osob, jedná se však pouze o ústavní stížnost stěžovatele b) jako opatrovníka. Senát Ústavního soudu rozhodující v této věci si tak musel zvolit jeden z těchto dvou způsobů vypořádání se s totožnou formulací podání.

19. S ohledem na obsah ústavní stížnosti dospěl k závěru, že je podána oběma stěžovateli, neboť je tak výslovně označena a rovněž obsahuje tvrzení o zásahu do základních práv obou stěžovatelů [srov. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu, ústavní stížnosti obou stěžovatelů jsou přípustné (proti usnesení krajského soudu stěžovatelé nemají další procesní prostředky k ochraně jejich práv ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), byly podány včas a osobami k tomu oprávněnými a splňují i ostatní zákonem stanovené náležitosti. Ústavní soud proto přistoupil k jejich věcnému projednání.

VI. Vlastní posouzení

20. Ústavní soud se seznámil s argumentací stěžovatelů a obsahem soudního spisu, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost stěžovatele a) je důvodná a ústavní stížnost stěžovatele b) zjevně neopodstatněná.

21. 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. 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 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.

VI.a Obecná východiska

22. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu (a ve stanovených případech u jiného orgánu). Posouzení, co přesně se rozumí „stanoveným postupem“, se odvíjí od příslušné zákonné procesní úpravy, která musí uplatnění práva na soudní ochranu (spravedlivý proces) reálně umožňovat [srov. náleze ze dne 12. července 2016 sp. zn. II. ÚS 1687/16 (N 126/82 SbNU 57); všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Z práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny neplyne garance „správného“ rozhodnutí, natož rozhodnutí, jež stěžovatel za správné pokládá. Závěr o jeho porušení nelze odůvodnit toliko rozdílným názorem na výklad podústavního práva provedený obecnými soudy [srov. náleze ze dne 29. května 1997 sp. zn. III. ÚS 31/97 (N 66/8 SbNU 149)] nebo tím, že neodpovídá názoru stěžovatele [srov. usnesení ze dne 5. srpna 2002 sp. zn. IV. ÚS 732/2000 (U 24/27 SbNU 293)]. Uvedené však neplatí v situacích, kdy tento výklad založí porušení některého (jiného) základního práva stěžovatele nebo je výrazem flagrantního ignorování příslušné normy či zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů právního výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, v důsledku čehož představuje nepředvídatelnou interpretační libovůli. Tuto výjimku lze přitom vztáhnout i na aplikaci procesních předpisů [srov. např. náleze ze dne 3. března 2011 sp. zn. III. ÚS 2671/09 (N 33/60 SbNU 397)].

23. Součástí práva stěžovatelů na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy a zároveň nezbytným předpokladem uskutečnění dalších dílčích procesních práv vyplývajících z práva na soud-

ní ochranu je právo na přístup k soudu. Procesní záruky týkající se spravedlivosti, veřejnosti a rychlosti řízení by neměly žádný smysl, kdyby nebyl chráněn přístup k soudům, jenž je předběžnou podmínkou pro užívání těchto záruk [viz např. nálezy ze dne 20. září 2011 sp. zn. II. ÚS 1739/11 (N 163/62 SbNU 417), bod 11, a ze dne 20. června 2012 sp. zn. IV. ÚS 1167/11 (N 123/65 SbNU 597), bod 18].

24. Právo na přístup k soudu však není právem absolutním a dovoluje jistá omezení (viz i rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Golder proti Spojenému království* ze dne 21. února 1975 č. 4451/70, § 38). Omezení nicméně nesmí jednotlivci odepřít nebo omezit přístup k soudu takovým způsobem a do takové míry, že by byla narušena sama podstata tohoto práva [srov. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Ashingdane proti Spojenému království* ze dne 28. května 1985 č. 8225/78, § 57, nebo ve věci *Bulena proti České republice* ze dne 20. dubna 2004 č. 57567/00, § 29 a další; nález ze dne 11. července 2017 sp. zn. I. ÚS 1440/14 (N 118/86 SbNU 53)]. Omezení práva na přístup k soudu může vyplývat přímo z právního předpisu nebo může být důsledkem jeho interpretace a aplikace v konkrétním případě. Je však vždy nutné zkoumat, zda právní předpis nebyl vyložen a použit tak, že právo na přístup k soudu bylo omezeno takovým způsobem nebo v takové míře, že byla zasažena samotná jeho podstata [viz např. nálezy ze dne 5. srpna 2009 sp. zn. I. ÚS 566/07 (N 176/54 SbNU 209), bod 26, a ze dne 21. února 2012 sp. zn. Pl. ÚS 29/11 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.), bod 40, a tam uvedenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva].

VI.b Posouzení ústavní stížnosti stěžovatele b)

25. V případě ústavní stížnosti stěžovatele b) musel Ústavní soud nejprve zvážit, v jaké části řízení mohla být jeho základní práva porušena. Stěžovatel b) tvrdil, že jeho právo na soudní ochranu mělo být porušeno tím, že byl jmenováním kolizního opatrovníka vyřazen z řízení o odvolání, aniž by byl dán konflikt zájmů, a dále rovněž svévolnou aplikací podústavního práva. Před krajským soudem tak mělo dojít k podstatnému znevýhodnění opatrovníka – stěžovatele b) – jako účastníka řízení.

26. Z ústavní stížnosti plyne, že stěžovatel b) správně rozlišuje, že do jeho vlastních práv mohlo být zasaženo jediné v té části řízení, v níž se rozhodovalo o jeho právech a povinnostech, a v níž proto byl účastníkem řízení (srov. § 6 odst. 1 zákona o zvláštích řízeních soudních), totiž v části věci, v níž se rozhodovalo o ustanovení opatrovníka. V řízení o svéprávnosti vystupoval pouze jako zástupce stěžovatele a). Proto se svým jménem nemůže účinně domáhat toho, aby soudy rozhodly jinak o svéprávnosti stěžovatele a), neboť takové právo mu právní předpisy nepřiznávají.

27. Vzhledem k tomu, že stěžovatel b) byl samostatným účastníkem řízení v části věci, mohl podat svým jménem odvolání do výroku II rozsudku okresního soudu, kterým byl stěžovateli a) ponechán opatrovníkem, a do výroku III o nákladech řízení. Této možnosti však nevyužil. Odvolání proti výrokům I a II rozsudku okresního soudu podal stěžovatel a) zastoupený stěžovatelem b) jako opatrovníkem. Stěžovatel b) byl ovšem na základě podaného odvolání rovněž samostatným účastníkem odvolacího řízení, a to opět pouze v části věci, která se týkala opatrovnictví. Ústavní soud se proto může zabývat pouze tvrzeními stěžovatele b), zda postupem krajského soudu došlo k porušení jeho základních práv v odvolacím řízení jen v části řízení týkající se opatrovnictví.

28. Pokud ovšem stěžovatel b) sám odvolání nepodal, přestože tuto možnost měl, a řízení bylo následně jako celek zastaveno bez provedení jakýchkoli úkonů, které by měly dopad do práv stěžovatele b), nemohla mu zastavením řízení být způsobena újma. Chtěl-li odvolací řízení vést a uplatňovat v něm práva účastníka řízení, mohl odvolání podat sám. Nedošlo přitom k situaci, že by se odvolací řízení vedlo bez účasti stěžovatele b), a tím mu byla upřena práva účastníka řízení. Koližním opatrovníkem byl nahrazen pouze v procesní roli zástupce stěžovatele a), nadále však byl samostatným účastníkem řízení v části týkající se opatrovnictví. Takto hodnocený postup stěžovatele b) v odvolacím řízení odpovídá tvrzením uvedeným v odvolání, podle nichž okresní soud primárně pochybil v tom, že stěžovatele a) neomezil ve svéprávnosti, čímž stěžovateli b) v podstatě ztížil výkon funkce opatrovníka. Nebylo proto rozporováno samotné ponechání opatrovníka ve funkci, ale neomezení posuzovaného ve svéprávnosti. Jak přitom plyne z výše uvedeného, odvolání ve věci svéprávnosti mohl podat jedině posuzovaný stěžovatel a) jako jeho účastník. Proto Ústavní soud neshledává, že by zastavením odvolacího řízení, které stěžovatel b) vlastním jménem vést nechtěl, mohlo dojít k porušení jeho práv. Ústavní stížnost stěžovatele b) je tak zjevně neopodstatněná [pro rozhodná kritéria srov. náleze ze dne 25. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)].

VI.c Posouzení ústavní stížnosti stěžovatele a)

29. Na základě ústavní stížnosti podané stěžovatelem a), který byl účastníkem řízení o svéprávnosti i o opatrovnictví, Ústavní soud přistoupil k posouzení, zda v kterémkoli z těchto řízení, resp. v odvolacím řízení jako celku, došlo k porušení základních práv stěžovatele a), čímž upřesnil, kterou ústavní stížností se zabývá a ve kterých částech napadeného řízení. Po tomto upřesnění již může dále vycházet ze závěrů výše zmíněných nálezů v obdobných věcech sp. zn. II. ÚS 866/16, IV. ÚS 1580/16 a IV. ÚS 1584/16 a shledat, že ústavní stížnost stěžovatele a) je důvodná.

30. Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 866/16 dovodil, že jmenování kolizního opatrovníka v této věci bylo protiústavní. Pak je následující závěr v obdobných věcech sp. zn. IV. ÚS 1580/16 a IV. ÚS 1584/16, podle něhož bylo protiústavním i zastavení řízení na základě zpětvzetí odvolání podaného tímto kolizním opatrovníkem, jen logickým důsledkem nálezu sp. zn. II. ÚS 866/16.

31. K závěrům uvedeným v těchto nálezech, jimiž je vázán, Ústavní soud nyní jen doplňuje další úvahy. Především podle § 460 občanského zákoníku „dojde-li ke střetu zájmu zákonného zástupce nebo opatrovníka se zájmem zastoupeného či ke střetnutí zájmů těch, kteří jsou zastoupeni tímž zákonným zástupcem nebo opatrovníkem, anebo hrozí-li takový střet, jmenuje soud zastoupenému kolizního opatrovníka“. Tímto ustanovením došlo k posunu oproti § 30 občanského zákoníku z roku 1964, který vyžadoval existující střet zájmů, nikoli střet jen hrozící. Přesto se nadále uplatní požadavek plynoucí z judikatury Nejvyššího soudu, že střet zájmů (či hrozící střet zájmů) „musí být v řízení zjištěn (postaven najisto)“ (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. srpna 2008 sp. zn. 21 Cdo 2439/2007 či usnesení ze dne 17. prosince 2015 sp. zn. 29 Cdo 1593/2014).

32. Krajský soud v předložené věci dovodil, že došlo ke kolizi zájmů mezi posuzovaným a jeho opatrovníkem, pouze ze způsobu, jakým bylo odvolání stěžovatele a) formulováno. Nabyli-li však dle textu podaného odvolání pochybnosti o střetu zájmů posuzovaného a jeho opatrovníka, měl zjišťovat, jaký je zájem posuzovaného. Teprve na základě všech okolností věci mohl dospět k závěru, zda skutečně hrozí nebo již existuje střet zájmů opatrovníka a posuzovaného. Za tímto účelem posuzovaného stěžovatele a) sám měl zhlédnout.

33. Pokud by již samotné odvolání bylo v rozporu se zájmy posuzovaného stěžovatele a), pak by bylo přinejmenším sporné, jaké účinky takové podání má. Je totiž možné uvažovat o jeho neúčinnosti, ustanovení nového opatrovníka již pro případné podání odvolání a současně prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání [srov. § 32 odst. 2 občanského soudního řádu a komentář k tomuto ustanovení in Jirsa, J. a kol. Občanské soudní řízení (soudcovský komentář). Kniha I. Praha : Havlíček Brain Team, 2014, s. 241]. Odvolání v této věci přitom samo o sobě pouze otevíralo prostor krajskému soudu k přezkoumání zákonnosti a správnosti postupu okresního soudu. Odvolací soud v řízeních, která je možné zahájit i bez návrhu, není dle § 28 zákona o zvláštních řízeních soudních vázán mezemi, ve kterých se odvolatel přezkoumání rozhodnutí domáhá. Na základě podaného odvolání se tak krajský soud mohl v rozsahu závisejícím na jeho vlastní úvaze zabývat tím, zda byly splněny podmínky pro omezení svéprávnosti či nikoliv, a poskytnout tak stěžovateli a) věcný přezkum, který ten mohl na základě podaného odvolání očekávat.

34. Ústavní soud rovněž podotýká, že by soud měl zvažovat, zda jmenování kolizního opatrovníka nepovede k tomu, že kolizní opatrovník nahradí rozhodovací činnost soudu tak, jako tomu bylo v této věci. V okamžiku, kdy kolizní opatrovník vzal odvolání zpět, se totiž před krajským soudem střetl názor (a současně procesní úkon) zastávce omezování svéprávnosti a proti tomu názor (a současně procesní úkon) zastávce co nejménšího omezování svéprávnosti. Výsledek řízení pak závisel na tom, který z těchto zastánců – zástupců posuzovaného byl soudem jmenován později, a měl tedy možnost řízením disponovat; to vše navíc za situace, kdy soud nevěděl, jakou vůli ohledně vedení odvolacího řízení projevuje posuzovaný, totéž nevěděl a ani se to nesnažil zjišťovat ani jeden z opatrovníků posuzovaného, a dle dosavadního průběhu řízení krajský soud ostatní okolnosti věci do toho okamžiku nezhodnotil.

35. Tím se krajský soud ocitl v nepříjemném postavení, v němž sám nedokázal slepě následovat § 207 odst. 2 občanského soudního řádu, podle něhož se odvolací řízení na základě zpětvzetí odvolání zastaví. Toto ustanovení totiž soudu neukládá zkoumat zájmy účastníků řízení či povahu věci. Krajský soud si i dle svého vyjádření byl vědom zvláštnosti situace, která v řízení nastala. Proto ve svém napadeném usnesení o zastavení řízení po ocitování § 207 odst. 2 občanského soudního řádu podrobně, avšak v obecné rovině rozebíral, proč podle něj není zpětvzetí odvolání v rozporu se zájmy posuzovaného stěžovatele a). Tuto snahu krajského soudu Ústavní soud oceňuje, nemůže však změnit své závěry o tom, že konkrétní zájem posuzovaného stěžovatele a) měl krajský soud hlouběji zvážit ještě před jmenováním kolizního opatrovníka, nikoli až poté, co kolizní opatrovník vzal odvolání zpět.

36. V této souvislosti lze podotknout, že není případná námitka, že krajský soud nesprávně užil § 37 odst. 2 zákona o zvláštních řízeních soudních. Podle tohoto ustanovení totiž soud posoudí, který z úkonů je v zájmu posuzovaného, „jsou-li úkony opatrovníka a zvoleného zmocněnce v rozporu“. Kolizní opatrovník však nebyl zvoleným zmocněncem, který by v řízení vystupoval současně s původním hmotněprávním opatrovníkem. Naopak původního opatrovníka okamžikem svého jmenování zcela nahradil v zastupování posuzovaného stěžovatele a). Proto toto ustanovení na popísanou procesní situaci nedopadalo, což vysvětlil i krajský soud v napadeném usnesení.

37. Ze všech výše uvedených důvodů tedy Ústavní soud i nyní setrval na závěrech předchozích nálezů vydaných v obdobných věcech. V nich zdůraznil, že krajský soud neměl stěžovateli a) za dané procesní situace kolizního opatrovníka ustanovit a že zastavením řízení na základě zpětvzetí odvolání tímto kolizním opatrovníkem upřel stěžovateli meritorní přezkum, a to s ohledem na povahu věci. Předmětem řízení bylo omezení

svéprávnosti a opatrovnictví, tedy problematika, která se bytostně týká práva a povinností člověka, a to včetně ochrany jeho ústavně zaručených práv a svobod. Krajský soud při odeprání meritorního projednání věci nedostatečně přihlédl k významu institutu svéprávnosti a zásahu do osobnostní integrity v důsledku jejího přezkumu soudem.

38. Postup soudů, opatrovníků i případných kolizních opatrovníků v řízení o svéprávnosti musí odpovídat změnám, kterými v poslední době prošla právní úprava ochrany osob s duševním postižením a které jsou zohledněny i v nově přijatém občanském zákoníku. Podle čl. 12 odst. 1 a 2 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, sjednané 13. prosince 2006 a v České republice vyhlášené pod č. 10/2010 Sb. m. s., státy potvrzují, že osoby se zdravotním postižením mají kdekoli právo na uznání své osoby jako subjektu práva, a uznávají, že osoby se zdravotním postižením mají, na rovnoprávném základě s ostatními, právní způsobilost ve všech oblastech života. Podle Obecného komentáře Výboru pro práva osob se zdravotním postižením č. 1 z 11. dubna 2014 k čl. 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (General Comment No. 1, body 11–19) je upírání způsobilosti k právním úkonům, resp. svéprávnosti, právě na základě duševního stavu obecně nežádoucí. Nahrazování vůle jedince (odeprání svéprávnosti a ustanovení zástupce) má naopak ustoupit ve prospěch podpory či asistence při rozhodování a jednání s právními následky, přičemž jedincům se zdravotním postižením má být umožněno mj. také brát na sebe rizika s takovým rozhodováním a jednáním spojená a nést následky jejich případných pochybení. V souladu s těmito závěry i judikaturou Ústavního soudu občanský zákoník úplné zbavení svéprávnosti osob s duševním postižením již neumožňuje. Svěprávnost je dle něj možné pouze omezit v rozsahu, v jakém člověk není pro duševní poruchu schopen právně jednat, a pouze tehdy, pokud člověku hrozí závažná újma a nepostačí-li mírnější a méně omezující opatření (ustanovení § 55 a 57). Zároveň obsahuje nové instituty nápomoci při rozhodování (ustanovení § 45) a zastoupení členem domácnosti (ustanovení § 49). Ochrana osob s duševním postižením již tedy není řešena skrze zbavování svéprávnosti a primárně ani skrze její omezování.

39. Soudy jsou proto povinny posuzovat věci tohoto druhu důsledně, individualizovaně (a v pochybnostech meritorně) na základě řádně zjištěného skutkového stavu tak, aby rozsah omezení svéprávnosti – od žádného 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 posuzovaného jednotlivce. Především však všechny subjekty vystupující v řízení o svéprávnosti nemohou jen mechanicky aplikovat jimi vybranou doktrínu bez přihlídnutí k zájmu konkrétní posuzované osoby. To platí i pro kolizního

opatrovníka v této věci, který neměl odvolání posuzovaného stěžovatele a) vzít zpět bez jeho zhlédnutí a zjištění jeho názoru, neboť tak, byť byl veden právě aktuální judikaturou, neosvědčil respekt k jedinečnosti každé lidské bytosti.

40. Z úvodem popsaných východisek pro hodnocení, kdy došlo k porušení práva na soudní ochranu, vyplývá, že taková situace nastala i v tomto případě. Krajský soud po řádně podaném odvolání stěžovatelem a) nezjistil, zda hrozí střet zájmů posuzovaného stěžovatele a) a jeho opatrovníka, stěžovatele b), nebo zda k takovému střetu zájmů již došlo. Stěžovateli a) jmenoval kolizního opatrovníka a na základě jím podaného zpětvzetí odvolání odvolací řízení zastavil. Tím byl stěžovatel a) zbaven práva na přístup k soudu. Krajský soud proto porušil jeho právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, resp. čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Tento důvod kasace výroku I usnesení krajského soudu o zastavení odvolacího řízení se zároveň vztahuje i na závislý výrok II o nákladech odvolacího řízení, neboť krajský soud bude od odvolání stěžovatele a) rozhodovat znovu.

VII. Závěr

41. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud shledal ústavní stížnost stěžovatele a) důvodnou. Podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jí proto mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení vyhověl (výrok I) a napadené usnesení krajského soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil (výrok II). Ústavní stížnost stěžovatele b) shledal zjevně neopodstatněnou (výrok III). V dalším řízení bude povinností krajského soudu rozhodnout o odvolání stěžovatele a) v souladu se závazným právním názorem vysloveným v tomto nálezu. Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy).

Č. 190

Ke stanovení povinnosti oprávněné z exekučního titulu hradit část nákladů exekuce

I. Jednou ze zákonných podmínek pro nařízení výkonu rozhodnutí je vykonatelnost předmětného rozhodnutí (exekuční titul), která nastává marným uplynutím lhůty ke splnění povinností uložené rozhodnutím. Počátek běhu této lhůty je většinou vázán na nabytí právní moci rozhodnutí, tj. existenci závazného a nezměnitelného konečného rozhodnutí ve věci. Výjimkou jsou rozhodnutí tzv. předběžně vykonatelná, tj. vykonatelná bez ohledu na právní moc, mezi něž ze zákona patří mimo jiné rozsudky odsuzující k plnění výživného – § 162 odst. 1 písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

II. Jestliže obecný soud rozhodl o povinnosti stěžovatelky hradit část nákladů exekuce a nepřiznal jí právo na náhradu nákladů na vymáhání příslušného nároku, a to aniž by v napadeném usnesení uvedl skutečnost, ze které by bylo možno vyvozovat její účast a zavinění na zastavení exekuce, porušil právo stěžovatelky na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Jana Musila – ze dne 17. října 2017 sp. zn. IV. ÚS 3929/16 ve věci ústavní stížnosti nezletilé L. N., zastoupené zákonnou zástupkyní P. H. N., obou právně zastoupených Mgr. Michaelem Dubem, advokátem, se sídlem Na Baště sv. Jiří 7/258, Praha 6, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2016 č. j. 62 Co 202/2016-39 o nákladech exekuce, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a 1. M. R. a 2. soudního exekutora JUDr. Josefa Lavičky, se sídlem 26. dubna 10, Cheb, jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2016 č. j. 62 Co 202/2016-39 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2016 č. j. 62 Co 202/2016-39 se ruší.

Odůvodnění

I. Rekapitulace ústavní stížnosti a dosavadního průběhu řízení

Stěžovatelka se ve včas podané ústavní stížnosti domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Městského soudu v Praze a tvrdí, že jí došlo k porušení ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

Z obsahu ústavní stížnosti a napadeného usnesení vyplývá, že soudní exekutor Exekutorského úřadu Cheb (vedlejší účastník 2) usnesením ze dne 29. 3. 2016 č. j. 176 EX 00745/16-032 (dále jen „usnesení soudního exekutora“), výrokem I, zastavil exekuční řízení zahájené na návrh stěžovatelky (oprávněné), a to k uspokojení její pohledávky na výživném, jehož plnění bylo povinnému, který je otcem stěžovatelky (vedlejší účastník 1), uloženo rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 10. 6. 2015 č. j. 16 P 52/2009-324 (dále jen „exekuční titul“), kterým bylo ve výroku I zvýšeno výživné pro stěžovatelku, ve výroku II bylo rozhodnuto o dluhu povinného na zvýšeném výživném pro stěžovatelku za dobu od 1. 9. 2014 do 30. 6. 2015, ve výroku III byl upraven styk stěžovatelky s povinným a ve výroku IV bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení. Proti výrokům o zvýšení výživného a nedoplatku na zvýšeném výživném podal povinný odvolání. Stěžovatelka dne 9. 2. 2016 podala na základě uvedeného exekučního titulu u soudního exekutora (vedlejší účastník 2) exekuční návrh k uspokojení její přednostní pohledávky na výživném od září 2015 do ledna 2016 v celkové výši 32 500 Kč a dále pro běžné výživné pro stěžovatelku ve výši 13 000 Kč měsíčně od února 2016 a pro náklady exekuce. Předmětný exekuční titul byl však následně k odvolání povinného ve výroku II změněn rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2016 č. j. 16 Co 9/2016-405 tak, že bylo povinnému umožněno dlužnou částku na výživném za měsíce od září 2014 do února 2016 uhradit ve lhůtě počínající až od právní moci uvedeného rozsudku městského soudu, a to částečně do třiceti dnů a částečně do tří měsíců. V návaznosti na to stěžovatelka podala dne 10. 3. 2016 návrh, aby byla exekuce v daném rozsahu, tj. v celkové výši 45 500 Kč zastavena. K tomu došlo usnesením soudního exekutora ze dne 14. 3. 2016 č. j. 176 EX 00745/16-027, s tím, že pro dlužné výživné za měsíc březen 2016 ve výši 6 500 Kč byla exekuce nadále vedena. Dne 15. 3. 2016 podala stěžovatelka návrh na úplné zastavení exekuce, neboť povinný částku ve výši 6 500 Kč uhradil, čímž došlo k uhrazení celého výživného za měsíc březen 2016. Dne 14. 3. 2016 podal návrh na zastavení exekuce i povinný a společně s tím i návrh na odklad exekuce a v jeho rámci složil jistotu ve výši 58 483,30 Kč.

Soudní exekutor na základě uvedeného svým shora uvedeným usnesením soudního exekutora exekuci výrokem I zastavil. Usnesením soudního exekutora dále byla povinnému uložena výrokem II povinnost zaplatit soudnímu exekutorovi náklady exekuce ve výši 7 865 Kč, výrokem III povinnost zaplatit stěžovatelce na nákladech řízení částku 2 265,70 Kč, výrokem IV nebyl povinnému nárok na náhradu nákladů řízení přiznán a výrokem V byla povinnému vrácena jistota ve výši 47 992,60 Kč. K nákladovým výrokům je v odůvodnění usnesení soudního exekutora uvedeno, že stěžovatelka podala návrh na zahájení exekuce na základě exekučního titulu opatřeného doložkou vykonatelnosti, exekuce byla tedy zahájena po právu.

O odvolání povinného proti výrokům II až V usnesení soudního exekutora rozhodl městský soud ústavní stížností napadeným usnesením tak, že výrokem I usnesení soudního exekutora ve výroku II změnil tak, že stěžovatelka a povinný jsou povinni zaplatit soudnímu exekutorovi náklady exekuce, a to každý z nich částku ve výši 3 932,50 Kč a dále výrokem II městský soud změnil výroky III a IV usnesení soudního exekutora tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

K uložení povinnosti k náhradě nákladů exekuce oběma účastníkům, tedy stěžovatelce a povinnému, dospěl městský soud na základě závěru, že zavinění na zastavení exekuce nelze přičítat stěžovatelce, a současně se městský soud neztotožnil ani se závěrem soudního exekutora, že zastavení exekuce v dané věci zavinil výhradně povinný. Podle přesvědčení městského soudu je procesní zavinění v tomto případě na obou stranách.

Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti namítá, že v odůvodnění napadeného usnesení městského soudu zcela chybí posouzení věci po právní stránce. Nejsou zřejmé důvody, na základě kterých městský soud dospěl k závěru, že jsou účastníci povinni uhradit náklady exekuce rovným dílem. Zejména se městský soud v odůvodnění napadeného usnesení nezabývá tím, v čem spatřuje zavinění na zastavení exekuce na straně stěžovatelky. Zavinění na zastavení exekuce je přitom nezbytnou podmínkou pro možnost uložení povinnosti hradit náklady exekuce osobě v postavení oprávněné. Podle názoru stěžovatelky k zastavení exekučního řízení došlo částečně z důvodu změny exekučního titulu a částečně z důvodu dodatečného splnění vymáhané povinnosti ze strany povinného poté, co byla exekuce zahájena. Proto k zastavení exekuce došlo pro chování povinného, který tak byl povinen nést náklady jak exekuce, tak účelně vynaložené náklady stěžovatelky jako oprávněné.

II. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

Ústavní soud vyzval v souladu s ustanovením § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., Městský

soud v Praze jako účastníka řízení a povinného i soudního exekutora jako vedlejší účastníky řízení, aby se vyjádřili k projednávané ústavní stížnosti.

Městský soud v Praze ve svém vyjádření k ústavní stížnosti ze dne 4. 9. 2017 plně odkázal na své ústavní stížnosti napadené usnesení a uvedl, že má za to, že žádná základní práva stěžovatelky porušena nebyla. Městský soud důvody, které ho vedly k částečné změně prvostupňového rozhodnutí, podrobně vysvětlil, přičemž o nákladech exekuce soudního exekutora i o nákladech exekučního řízení účastníků rozhodoval podle zásady procesního zavinění v souladu s ustálenou judikaturou. Procesní zavinění pak shledal na straně obou účastníků stejné. Z uvedeného důvodu považuje městský soud ústavní stížnost za neopodstatněnou a navrhuje, aby v případě věcného projednání byla zamítnuta.

Povinný ve svém vyjádření ze dne 18. 9. 2017 uvedl, že se ztotožňuje se závěry Městského soudu v Praze, podle kterého zavinění ve vztahu k zastavení exekuce nelze přičítat ani na straně oprávněné, ani na straně povinného, tedy že procesní zavinění v předmětné věci spadá na obou stranách.

Soudní exekutor ve svém podání ze dne 8. 9. 2017 pouze odkázal na odůvodnění svého usnesení.

Za dané procesní situace tak Ústavní soud žádná vyjádření k replice již stěžovatelce nezasílal, neboť Městský soud v Praze toliko odkázal na odůvodnění svého usnesení, na které odkázal i povinný, přičemž soudní exekutor pouze odkázal na odůvodnění svého usnesení.

III. Posouzení ústavní stížnosti

Ústavní soud konstatuje, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky); není součástí soustavy obecných soudů (srov. čl. 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky) a nepřisluší 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.

Ústavní soud dal ve své judikatuře opakovaně najevo, že při posuzování problematiky nákladů řízení, tj. problematiky ve vztahu k meritů řízení před obecnými soudy jednoznačně podružné, postupuje nanejvýš zdrženlivě a ke zrušení napadeného výroku o nákladech řízení se uchyluje pouze výjimečně, například jestliže zjistí, že došlo k porušení práva na spravedlivý proces nebo že bylo porušeno jiné základní právo. Rozhodování o nákladech řízení je však i přesto, že se jedná o otázku podružnou, integrální součástí soudního řízení jako celku, a proto i na tuto část řízení dopadají postuláty spravedlivého procesu.

Ústavní soud si je současně vědom toho, že stěžovatelka se touto cestou snaží zvrátit soudní rozhodnutí o nákladech řízení (exekuce) v celkové

výši 6 558 Kč, takže z kvantitativního hlediska jde o tzv. bagatelní věc [viz např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 695/01, III. ÚS 405/04 (U 43/34 SbNU 421), III. ÚS 602/05, III. ÚS 748/07, IV. ÚS 3247/07; veškerá judikatura zdejšího soudu dostupná z: <http://nalus.usoud.cz>]. Ústavní soud však na základě posouzení obsahu ústavní stížnosti a její přílohy, jakož i obsahu vyžádaného spisu soudního exekutora Exekutorského úřadu Cheb sp. zn. 176 EX 00745/16 dospěl k závěru, že z pohledu kvalitativního věc hranice ústavnosti dosahuje, a to s ohledem na závažnost pochybení, jehož se městský soud dopustil, jak je vysvětleno následovně, a rovněž s ohledem na ochranu ústavně zaručených základních práv a svobod nezletilých. V daném případě bylo proto namíste meritorní přezkum připustit [srov. např. nález ze dne 16. 9. 2015 sp. zn. II. ÚS 728/15 (N 170/78 SbNU 543)].

Z ustanovení § 89 exekučního řádu mimo jiné vyplývá, že „dojde-li k zastavení exekuce, hradí náklady exekuce a náklady účastníků ten, který zastavení zavínil“. Ústavní soud ve svém stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06 ze dne 12. 9. 2006 (ST 23/42 SbNU 545) konstatoval, že východiskem rozhodování o náhradě nákladů exekuce je určení a hodnocení důvodů, pro něž k zastavení exekuce došlo. Je tedy na obecných soudech, aby se touto otázkou zevrubně zabývaly, a to v souvislostech celého případu. Exekučnímu soudu se v zásadě nabízejí tři subjekty, kterým může náklady exekuce uložit k tíži. Jedná se o osobu exekutora, oprávněného a povinného, přičemž Ústavní soud v minulosti již judikoval, že na oprávněného by povinnost k náhradě nákladů exekuce měla být přenášena pouze ve výjimečných případech.

Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného usnesení nejdříve konstatuje, že „zavinění na zastavení exekuce nelze přičítat oprávněné, která ke dni zahájení exekučního řízení disponovala předběžně vykonatelným exekučním titulem (s. 4 odůvodnění napadeného usnesení). Následně však městský soud dospívá k závěru, že podle jeho přesvědčení je procesní zavinění v daném případě na obou stranách, tedy jak na straně povinného, tak i na straně oprávněné. Uvedený závěr odůvodňuje městský soud tím, že procesní zavinění nelze přičítat výhradně ani povinnému, neboť povinný v rozhodné době hradil běžné výživné v částce stanovené ještě původním rozsudkem opatrovníckého soudu a poté, kdy nabylo právní moci rozhodnutí odvolacího soudu o nové výši výživného, uhradil i v mezidobí vzniklý nedoplatek na výživném (s. 5 odůvodnění napadeného usnesení).

Jednou ze zákonných podmínek pro nařízení výkonu rozhodnutí je vykonatelnost předmětného rozhodnutí (exekuční titul). Ta nastává marným uplynutím lhůty ke splnění povinnosti uložené rozhodnutím, přičemž začátek běhu této lhůty je většinou vázán na nabytí právní moci rozhodnutí, tj. existenci závazného a nezměnitelného konečného rozhodnutí ve věci. Výjimkou jsou rozhodnutí tzv. předběžně vykonatelná, tj. vykonatelná bez

ohledu na právní moc, mezi něž ze zákona patří mimo jiné rozsudky odsuzující k plnění výživného [§ 162 odst. 1 písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, (dále jen „o. s. ř.“)]. K tomu Ústavní soud již v minulosti uvedl: „Smyslem a účelem institutu předběžné vykonatelnosti rozsudků dle § 162 odst. 1 písm. a) o. s. ř. je ochrana, zajištění důstojnosti života osoby, již bylo soudem přisouzeno ze strany osoby jiné poskytování výživného. Tomuto účelu zákonodárce v předmětném zákonném ustanovení přikládá prioritu před účelem právní jistoty, jež má obvykle za následek spojení vykonatelnosti soudního rozhodnutí s nabytím jeho právní moci“ [nález sp. zn. IV. ÚS 2795/09 ze dne 28. 6. 2010 (N 129/57 SbNU 583)].

Jak je již shora uvedeno, v odůvodnění napadeného usnesení dospívá městský soud k závěru, že v době podání návrhu na výkon rozhodnutí stěžovatelkou existoval předběžně vykonatelný exekuční titul. Ačkoliv městský soud v odůvodnění napadeného usnesení zdůrazňuje, že v době zahájení exekučního řízení nebyl exekuční titul pravomocný a stěžovatelka k návrhu na nařízení exekuce předložila pouze předběžně vykonatelný rozsudek opatrovnického soudu (s. 4 odůvodnění napadeného usnesení městského soudu), Ústavní soud připomíná, že povinnost uložená předběžně vykonatelným rozhodnutím má v tomto směru stejnou povahu a právní následky jako v případech rozhodnutí, u něhož se vykonatelnost odvíjí od právní moci.

Proto pokud v dané věci stěžovatelka jako oprávněná vycházela z existence vykonatelného exekučního titulu, je závěr městského soudu o spoluúčasti stěžovatelky na zastavení exekuce, zakládající se pouze na konstatování, že exekuční titul byl později odvolacím soudem změněn, nedostačující. Tato argumentace městského soudu – podle které nelze procesní zavinění přičítat výhradně povinnému, neboť ten sice povinnost stanovenou předběžně vykonatelným rozhodnutím neplnil, ale v rozhodné době plnil alespoň výživné podle předchozího rozhodnutí a poté, kdy nabylo právní moci rozhodnutí odvolacího soudu o nové výši výživného, uhradil i v mezidobí vzniklý nedoplatek na výživném – současně popírá shora uvedený smysl a účel institutu předběžné vykonatelnosti rozsudků podle § 162 odst. 1 o. s. ř.

V této souvislosti Ústavní soud navíc zdůrazňuje, že rozsudkem odvolacího soudu byl exekuční titul změněn toliko ve výroku II o nedoplatku na zvýšeném výživném, a to s ohledem na uplynutí doby od vnesení exekučního titulu, kdy bylo třeba podle § 220 odst. 1 písm. b) o. s. ř. nově vyčíslit výši nedoplatku na zvýšeném výživném, na kterém povinný ke dni rozhodnutí Městského soudu v Praze dosud nic nezaplátil, a určit podmínky jeho splatnosti. Zatímco ve výrocích o zvýšení běžného výživného a náhradě nákladů řízení odvolacím soudem byl exekuční titul jako věcně správný potvrzen (s. 8 odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze ze

dne 23. 2. 2016 č. j. 16 Co 9/2016-405). Nejde proto o situaci, kdy by v odvolacím řízení došlo ke zrušení exekučního titulu, na jehož podkladě měla být samotná exekuce vedena, a nebylo by proto možné náklady exekučního řízení spojovat ani s osobou povinného [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2010 sp. zn. II. ÚS 594/10 (N 167/58 SbNU 449)]. Z napadeného usnesení městského soudu rovněž nevyplývá, že by mělo jít o případ, kdy oprávněná zahájila exekuční řízení, i když věděla, anebo alespoň při zachování přiměřené opatrnosti (pečlivosti) mohla vědět, že exekuce bude s největší pravděpodobností zastavena [srov. nález ze dne 15. 1. 2008 sp. zn. IV. ÚS 1903/07 (N 12/48 SbNU 127)].

Jestliže navzdory předběžné vykonatelnosti exekučního titulu – podle kterého měl povinný platit od září 2014 zvýšené výživné 13 000 Kč – povinný svoji výživovací povinnost nadále plnil toliko ve výši původně stanoveného výživného, tj. 6 500 Kč, není možné stěžovatelce v souvislosti s otázkou zavinění na zastavení exekuce vytýkat, že za daných okolností uplatňovala svá práva plynoucí z exekučního titulu, tj. podala v únoru 2016 předmětný exekuční návrh, aniž by čekala, jakým způsobem rozhodne Městský soud v Praze o odvolání povinného proti exekučnímu titulu. Je to naopak povinný, který, pokud řádně neplní svoji povinnost stanovenou vykonatelným exekučním titulem dobrovolně, se tím sám vystavuje riziku nastoupení nucené exekuce se všemi důsledky z toho plynoucími, včetně povinnosti náhrady nákladů řízení.

IV. Závěr

Jestliže Městský soud v Praze napadeným usnesením rozhodl o povinnosti stěžovatelky hradit část nákladů exekuce a nepřiznal jí právo na náhradu nákladů na vymáhání příslušného nároku, a to aniž by v napadeném usnesení uvedl skutečnost, že které by bylo možno vyvozovat její účast a zavinění na zastavení exekuce, nepostupoval městský soud v souladu s kritérii, která jsou vyžadována příslušnými procesními předpisy a vyplývají i z judikatury Ústavního soudu. Tím porušil právo stěžovatelky na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2010 sp. zn. II. ÚS 594/10).

Ústavní soud proto podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadené rozhodnutí.



Č. 191

K zákonnosti policejního zásahu v případě squattingu

1. Omezení osobní svobody v podobě zadržení, zatčení, uvalení vazby či jiné formy detence nebo uvěznění staví osobu do pozice určité bezbrannosti. Proto dochází k obrácení důkazního břemene, a pokud stát např. zadrží oběť v dobrém zdravotním stavu a při propuštění má tato oběť zranění, pak je na státu, aby poskytl dostatečné a přesvědčivé vysvětlení, jak byla tato zranění způsobena. Jestliže tak neučiní, může to vést ke shledání porušení čl. 3 Úmluvy.

2. K použití této vyvratitelné domněnky však musí osoby, které tvrdí, že jsou oběťmi násilí, vznést alespoň tzv. hájitelné tvrzení. To je takové tvrzení, které není zcela nedůvěryhodné a nepravděpodobné, je možné i časově, je dostatečně konkrétní a v čase neměnné. Je pak věcí státu, aby poskytl věrohodné vysvětlení, jakým způsobem byla tato zranění způsobena.

3. V případě situací, kdy policie zasahuje proti porušování práva (zde: neoprávněné vniknutí do vily a následné nerespektování výzev k jejímu opuštění), je třeba mít rovněž na zřeteli, že svoboda každého jedince neznamená jen možnost činit vše, co považuje za dobré či správné, nýbrž také nést za svoje jednání odpovědnost. Pokud se tedy osoby, které do vily protiprávně vnikly, vědomě připravovaly na střet s policií, který zjevně očekávaly, a odmítly na výzvy policie vilu pokojně opustit, takže nakonec došlo k násilnému vyklizení vily, a to včetně několika lehkých zranění na obou stranách, je tato situace značně odlišná od případů, kdy se jednotlivec dostává do moci policie např. po svém zadržení či jiném omezení osobní svobody, neboť v těchto případech žádnou možnost svobodné volby vyhnout se případnému zásahu do svých práv nemá.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Ludvíka Davida – ze dne 17. října 2017 sp. zn. II. ÚS 1398/17 ve věci ústavní stížnosti 1. Elišky Brabcové, 2. Ondřeje Konopíka, 3. Ondřeje Hurdálka a 4. M. D., všech zastoupených Mgr. Zuzanou Candigliota, advokátkou, se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017 č. j. 6 As 256/2016-79 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2016 č. j. 9 A 153/2012-444 o zamítnutí žaloby stěžovatelů na ochranu před nezákonným policejním zásahem, za účasti Nejvyššího správního soudu a Městského

soudu v Praze jako účastníků řízení a Ministerstva vnitra a Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Rekapitulace řízení předcházejícího podání ústavní stížnosti

1. Ústavní stížnosti, doručenou Ústavnímu soudu dne 9. 5. 2017, stěžovatelé napadli výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též jen „NSS“), který zamítl kasační stížnost stěžovatelů proti výše specifikovanému rozsudku Městského soudu v Praze (dále též jen „městský soud“). Městský soud zamítl žalobu stěžovatelů na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, který spočíval v zákroku Policie České republiky (dále jen „policie“). Stěžovatelé tvrdí, že správní soudy těmito rozhodnutími porušily jejich právo nebýt podroben mučení a jinému nelidskému a ponižujícímu zacházení podle čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), právo na ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1 Listiny a právo na účinný prostředek nápravy podle čl. 13 Úmluvy. Navrhují proto zrušení napadených rozsudků správních soudů.

2. Ve dnech 30. 6. až 1. 7. 2012 se měl konat třetí ročník vzpomínkové akce FOOD NOT BOMBS – poslední předprázdninové rozdávání u příležitosti třetího výročí vystěhování squatu Milada, a to formou kulturně-sportovní akce, svolané v její blízkosti v prostoru vysokoškolských kolejí Praha-Troja. Smyslem této akce bylo upozornit, že od vyklizení vily v roce 2009 nemovitost chátrá. Organizátoři současně chtěli poukázat na společenský problém dostupnosti bydlení. Každý rok se proto v blízkosti této vily konal piknik a sportovní turnaj s hudební produkcí a policie tyto akce monitorovala.

3. V daném případě se celkový počet účastníků na místě odhadoval do 50 osob. Policie ukončila svůj dohled nad akcí dne 30. 6. 2012 okolo 20:00 hodin, protože nedocházelo k narušení veřejného pořádku. Účastníci akce se poté (podle tvrzení stěžovatelů spontánně) rozhodli, že se přemístí do vily i s hudební technikou a dalšími věcmi. Mezi 21:00 a 22:00 hod. proto do ní vnikli, a to žebříkem přes balkon v prvním patře (dveře a spodní okna byly totiž zazděné), kde došlo k vypáčení mříže u balkonových dveří a vybourání zazděného okna, a pokračovali v hudební produkci. Nájemce vily Milada a okolních pozemků M. Lambert požadoval, aby policie squatterry vykázala. Kolem 23. hod. začalo vyjednávání, kdy policie squatterry

vyzvala k opuštění vily do půlnoci. Ještě před zahájením vyjednávání osoby z vily házely po policistech různé předměty (viz str. 20 napadeného rozsudku městského soudu). Squatterři tvrdili, že kvůli své bezpečnosti a ochraně svých věcí vilu opustí až za svítání, neboť prý mají mnoho věcí a pro jejich odstěhování není dostatek světla. Odmítli však nabídku, že jim policie půjčí baterky a s vyklizením pomůže. Podle policie někteří ze squatterů házeli z oken různé předměty. Postupně se také rozrůstal dav sympatizantů squatterů v okolí objektu. Po půlnoci následovalo druhé vyjednávání s policií. Squatterři trvali na svém stanovisku, že objekt opustí až za svítání, jelikož by údajně předčasným odchodem nenaplnili protestní a kulturně-politický smysl akce. Policie však trvala na požadavku opuštění vily do půlnoci. Dva účastníci akce vilu dobrovolně opustili. Policejní vyjednavací poté upozornili zbylé účastníky akce, že pokud neuposlechnou příkazu opustit prostor, pak použijí donucovací prostředky. Dalších cca pět lidí vilu opustilo. Dva z nich policie zajistila pro údajné podezření z přestupku neuposlechnutí výzvy.

4. Zhruba 40 minut po půlnoci policisté zahájili zásah. Jeho konkrétní průběh zůstává mezi účastníky řízení sporný. Policisté po průniku do vily pomocí beranidla zjistili, že všichni účastníci akce jsou v jejím 1. patře a na schodech vytvořili barikádu z dveří, starého nábytku a sutí. Pokusili se barikádu odstranit, ale nepodařilo se jim to ani s pomocí hasičů. Squatterři pak podle policie kladli odpor a zranili dva policisty. Podle slov stěžovatelů policisté vhodili do prostoru rozbušku typu P 1, která se běžně používá k rozeznání davu na demonstracích. Zhruba 15 až 30 policistů později vniklo do vily oknem v prvním patře. Squatterři již nekladli odpor. Několik z nich však uniklo na střechu vily. Hlavním bodem sporu je tvrzení stěžovatelů, že je policie uvnitř vily bila. Stěžovatelé dokonce tvrdili, že cestou k východu policisté vytvořili tzv. „bicí uličku“, ve které účastníky akce kopali a bili pěsti nebo teleskopickými obuškami. Policie tato tvrzení odmítá. Průběh zásahu uvnitř vily nezachytil policejní kameraman, který z bezpečnostních důvodů do vily nevstupoval. Policie po zákroku předala několik zraněných osob k ošetření. Šlo většinou o lehká zranění. Někteří z účastníků však podle tvrzení stěžovatelů krváceli a museli být ošetřeni do nemocnice. Policejní vyjednavací pokračovali v jednání s osobami na střeše vily, mezi kterými byli i dva ze stěžovatelů (stěžovatelka 1 a stěžovatel 3). Ti odmítli, údajně v obavách z policie, střechu opustit. Učinili tak až druhý den za světla po příslibu, že budou moci volně odejít a odvézt si z vily Míla-da věci, které tam zanechali, což také učinili. Tím policejní zásah skončil.

5. Stěžovatelé se proti popsanému policejním zákroku bránili tzv. zásahovou žalobou podle ustanovení § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“). Domáhali se tak určení, že zásah policie byl nezákonný. Konkrétně policii

vytýkali, že je bez právního důvodu vyzývala k opuštění objektu a bezdůvodně, nepřiměřeně a nesprávně použila donucovací prostředky. Stěžovatele měla bít a způsobit jim bezdůvodnou újmu na zdraví a majetku. Jedná ní policie podle stěžovatelů naplňovalo znaky ponižujícího zacházení a neoprávněného omezení osobní svobody. Stěžovatelé doložili lékařské zprávy dokumentující způsobená zranění. Lékařská zpráva ze dne 5. 7. 2012 o vyšetření stěžovatele 2, který tvrdil, že ho napadli policisté obuškem (úderý do zad, hlavy, předloktí a hrudníku), konstatuje, že má na uváděných místech hematomy. Příslušný lékař v ní dodal, že „charakter nálezu není v rozporu s pacientem popisovanou událostí“. Lékařská zpráva ze dne 1. 7. 2012 o vyšetření stěžovatele 3 pak konstatuje tržnou ránu o velikosti 2,5 cm a exkoriaci s hematomem pod pravým okem. Lékař tržnou ránu zašil. Stěžovatel 3 se pak měl hlásit na vytažení stehů za 10 dnů. Stěžovatelé dále policii vytýkali, že chybí videozáznam policejního zákroku, ačkoliv na místě zásahu byl policejní kameraman. V otázce, zda policie podrobila stěžovatele špatnému zacházení, proto mělo přejít důkazní břemeno na ni. Městský soud však žalobu zamítl rozsudkem ze dne 25. 6. 2014 č. j. 9 A 153/2012-245. Policejní zásah byl podle něj zákonný a přiměřený všem jeho okolnostem.

6. NSS uvedený rozsudek městského soudu zrušil. Uvedl, že existuje mnoho důvodů se ptát, zda bylo skutečně třeba neodkladně a v nočních hodinách vyklízet neužívanou a zchátralou vilu, pokud účastníci akce prohlašovali, že za svítání opustí objekt dobrovolně. Podle NSS nebylo zřejmé, zda policie musela nezbytně trvat na požadavku vyklízení vily do půlnoci a zda musela následně nasadit do akce zásahovou jednotku. Musela vědět, že dojde ke střetu několika desítek osob ve tmě uvnitř zchátralého objektu. Městský soud nevyjasnil, zda neexistovaly mírnější prostředky k dosažení stejných cílů. NSS zdůraznil, že při rozhodování o použití donucovacích prostředků nelze opomíjet vážnost právního zájmu, který je ve hře, a intenzitu jeho ohrožení. Městský soud ani neobjasnil, kdo o použití donucovacích prostředků rozhodl. Přitom právě výslech této osoby by mohl objasnit sporné události a odkrýt motivaci, která vedla k tomuto klíčovému rozhodnutí. NSS pak zdůraznil, že tvrzení žalobců o porušení čl. 3 Úmluvy a čl. 7 odst. 2 Listiny má dopad na rozložení důkazního břemene. Žalobci musí prokázat, že došlo ke špatnému zacházení. Policie pak musí prokázat, že si žalobci zranění způsobili sami, že k němu došlo jinak nebo že jde o následek oprávněného použití donucovacích prostředků. Jinak je odpovědnost za takové zranění přičitatelná policii. V případě předem připraveného zásahu s použitím donucovacích prostředků by klíčovým a efektivním důkazem o jeho korektním průběhu měl být policejní videozáznam. Záznam však prakticky končil přípravou policistů k průniku do vily. Městský soud ponechal neúplnost policejního záznamu bez komentáře. Bez hlubšího

odůvodnění vyhodnotil veškeré pochybnosti o průběhu skutkového děje v neprospěch stěžovatelů. Nepoložil si ani otázku, zda by za daných okolností nemělo na policii ležet důkazní břemeno prokázat, že zranění nezpůsobila.

7. Městský soud poté nařídil několik ústních jednání za účelem doplnění dokazování. Rozsudkem napadeným nyní projednávanou touto ústavní stížností však žalobu opět zamítl, když dospěl k závěru, že velitel zásahu rozhodl o provedení zákroku v souladu se zákonem a přiměřeně okolnostem. Policie se totiž pokoušela řešit situaci vyjednáváním, nicméně musela zohlednit narůstající radikalitu osob, které obsadily vilu. V průběhu večera se také rozrůstal dav sympatizantů squatterů v okolí vily. Jejich další nárůst by zásah zkomplikoval a vyžádal by si povolání posil. Ke zranění stěžovatelů podle městského soudu mohlo dojít mnoha způsoby, ať už před započetím policejního zákroku, tak během něj, a nemusela vzniknout v důsledku nepřiměřeného použití donucovacích prostředků. Mechanismus zranění podle soudu neodpovídal tvrzenému bití obuškem. Policie pak uspokojivě vysvětlila, proč nepořídila kompletní videozáznam zákroku. Nemohla totiž zajistit bezpečí kameramana v nepřehledné situaci při obsazování prostoru zchátralé vily s neznámým počtem aktivně se bránících osob. K rozložení důkazního břemene městský soud uvedl, že na základě zjištěného skutkového stavu dospěl k závěru, že policie důkazní břemeno unesla. Ze žádného důkazu (i při absenci videozáznamu z části zásahu uvnitř vily) přitom neplynulo, že by zranění stěžovatelů způsobila, když si je mohli způsobit sami, došlo k nim jinak anebo mohlo jít o následek oprávněného použití donucovacích prostředků.

8. Následnou kasační stížnost stěžovatelů zamítl NSS. Zdůraznil, že je to především městský soud jako soud nalézací, kdo má zhodnotit žalovaný zásah v tzv. plné jurisdikci, včetně otázek skutkových, o nichž si sám učiní úsudek. NSS může v tomto ohledu intervenovat jen výjimečně v případě vad řízení a dokazování. Městský soud podle něj správně posoudil otázku přiměřenosti zásahu. NSS považoval za naprosto klíčovou zjištěnou skutečnost, že na místě bylo asi 80 až 100 policistů a v okolí vily se postupně shromažďovali příznivci osob, které vilu obsadily. Jejich počet v průběhu večera narůstal až na zhruba 100 osob, k čemuž je nutno připočíst neznámý počet osob ve vile. Kamerové záznamy dokládají, že se kolem vily shromažďovaly další osoby, a svědecké výpovědi uvádějí, že společně s osobami ve vile házely po policistech nejrůznější předměty. Při prvním pokusu o průnik do budovy a zničení barikády se i squaateri aktivně bránili a lehce zranili dva policisty. Počet osob, proti kterým by musela policie zasahovat na místě, tedy postupně narůstal. S ohledem na jejich jednání se přitom jevilo stále pravděpodobnější, že se policie zásahu nevyhne. Velící důstojník proto učinil za daných okolností rozumné a pochopitelné rozhodnutí

o bezprostředním zásahu proti osobám ve vile. Mírnější prostředky k dosažení stejných cílů (policejní vyjednavače) totiž policie využila bez úspěchu. Další odkládání zásahu se mohlo z taktického hlediska skutečně jevit jako riskantní.

9. Ve vztahu ke zranění stěžovatelů a přenosu důkazního břemene NSS uvedl, že tvrzení stěžovatelů nevyvolala u městského soudu důvodné podezření, že se stali obětí špatného zacházení ze strany policie poté, co se ocitli v její moci. Při hodnocení důkazů městský soud vyšel z výpovědí nezávislých svědků. NSS neshledal prostor na tomto hodnocení cokoliv měnit. Stěžovatelům se nepodařilo vyvolat důvodnou domněnku, že zranění vznikla v době, kdy již byli „v moci“ policistů. Nemohlo proto dojít ani k přenosu důkazního břemene. K tvrzení stěžovatelů, že při vyvádění z vily policisté vytvořili tzv. bicí uličku, nebyly předloženy přesvědčivé důkazy. NSS konstatoval, že zranění stěžovatelů byla spíše drobného povrchového charakteru a mohla odpovídat okolnostem akce. Charakter zranění žádného ze stěžovatelů však podle NSS nevedl k závěru, že jim policisté záměrně ubližovali excesivním použitím donucovacích prostředků. Lékařské zprávy bývají v podobných situacích důkazem zejména o tom, že ke zraněním vůbec došlo, že nejsou vymyšlená. Ve vztahu k neúplnému videozáznamu pak NSS uvedl, že pokud nedošlo k přenosu důkazního břemene na stát, nevznikl prostor klást policii k tíži skutečnost, že nepředložila kompletní videozáznam o průběhu zákroku. Nad rámec nutného odůvodnění však NSS podotkl, že se s městským soudem neshodl v otázce ospravedlnění chybějícího záznamu.

II. Obsah ústavní stížnosti

10. Stěžovatelé namítají, že vznesli hájitelné tvrzení porušení čl. 3 Úmluvy a čl. 7 odst. 2 Listiny. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) vyplývá, že pro účely posouzení určitého tvrzení jako hájitelného se vždy nevyžaduje, aby stěžovatel vůbec předložil jakýkoliv důkaz na podporu svého tvrzení. Ve věci *Lopata proti Rusku* (rozsudek ze dne 13. 7. 2007, stížnost č. 72250/01) ESLP konstatoval, že „prohlášení stěžovatele vůči vyšetřovateli ... a stížnost jeho právníčky podaná k okresnímu státnímu zastupitelství, zahrnující detailní popis zranění, jež údajně utrpěl její klient ... představovalo hájitelné tvrzení o špatném zacházení ze strany policie“ (§ 111). Ve věci *J. L. proti Litvě* (rozsudek ze dne 17. 4. 2012, stížnost č. 23893/06) ESLP dovodil, že „konzistentnost, s jakou stěžovatel při různých příležitostech tvrdil orgánům, že byl vystaven špatnému zacházení ... vede k závěru, že stěžovatel předestřel hájitelné tvrzení ve smyslu článku 3“ (viz § 73 a 75). Podle Ústavního soudu pak „hájitelné tvrzení neznamená, že jde o tvrzení, které je pravděpodobně pravdivé. Za hájitelné je nutno považovat tvrzení, které není zcela nedůvěryhodné a nepravděpo-

dobné, je možné i časově, je dostatečně konkrétní a v čase neměnné. Hájitelnost tvrzení nelze zaměňovat s existencí skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin“ [viz náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1565/14 ze dne 2. 3. 2015 (N 51/76 SbNU 691), bod 55].

11. Stěžovatelé mají za to, že jejich popis událostí během zákroku policie ve vile Milada splňuje výše uvedené požadavky. Nejenže od počátku konzistentně a neměnně popisují, jakým způsobem došlo k jejich zraněním, ale na podporu těchto svých tvrzení předkládali i lékařské zprávy. Nelze proto říct, že by jejich tvrzení bylo zcela nedůvěryhodné nebo nepravděpodobné. Ačkoliv se nejednalo o vážná zranění, lékařské zprávy dokládají, že během zákroku policie několik lidí poranila. Stěžovatelé tedy udělali vše, co z jejich pozice šlo udělat, aby prokázali, že v souvislosti s policejním zákrokem utrpěli zranění, a lékařské zprávy je dokládají. Tato zranění přitom způsobila policie v době, kdy stěžovatelé byli v její moci.

12. Pokud NSS ve vztahu k použití donucovacích prostředků policisty ve vile poukazuje na to, že v případech fyzického odporu či rizika násilného jednání ze strany kontrolovaných osob může být určitá forma donucení nezbytná, je nutno dodat, že z rozsudku ESLP ve věci *Bouyid proti Belgii* (rozsudek velkého senátu ze dne 28. 9. 2015, stížnost č. 23380/09) jednoznačně vyplývá, že použití jakékoliv fyzické síly, které nebylo s ohledem na chování zadržené osoby nezbytně nutné, zasahuje do lidské důstojnosti a v zásadě představuje zásah do práva podle čl. 3 Úmluvy. Policie proti stěžovatelům bezdůvodně opakovaně použila obušek. Podle lékařské zprávy o ošetření stěžovatele 2 charakter lékařského nálezu neodporuje pacientem popisované události. Na tomto místě lze odkázat na náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1042/15 ze dne 24. 5. 2016 (N 91/81 SbNU 485), kde Ústavní soud uvedl: „donucovací prostředky nesmí v žádném případě sloužit jako odplata či trest za neuposlechnutí výzvy policisty ... Rovněž judikatura ESLP zdůrazňuje nepřijatelnost používání donucovacích prostředků, které jsou nezpůsobilé vést bezprostředně k žádanému cíli, ale jde v dané situaci spíše o odplatu za neuposlechnutí příkazu“ (viz bod 42).

13. V podstatě jediným objektivním důkazem o průběhu zásahu mohl být kamerový záznam, který však vinou policie chybí. Pokud stěžovatelé prokázali svá zranění, pak měly obecné soudy přesunout břemeno prokázání toho, co se při policejním zákroku dělo a jak stěžovatelé ke svým zraněním přišli, na policii. Jedině ona mohla takové důkazy poskytnout. Na tom nemůže nic změnit několik alternativních vysvětlení příčiny vzniku zranění stěžovatelů. Je sice teoreticky možné, že ke zraněním mohlo dojít i některým ze soudem tvrzených způsobů, nicméně bylo na policii, aby toto prokázala. Tím, že soudy nesprávně vyhodnotily otázku přesunu důkazního břemene na stát, došlo k porušení práva stěžovatelů na účinný právní

prostředek nápravy podle čl. 13 Úmluvy a rovněž neposkytly ochranu vlastnickému právu stěžovatelů chráněnému čl. 11 odst. 1 Listiny.

III. Vyjádření dalších účastníků řízení a replika stěžovatelů

14. NSS ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že podle městského soudu stěžovatelé s velkou pravděpodobností utrpěli zranění ještě před započítáním zákroku. Nasvědčuje tomu nízká intenzita zranění, jejich charakter i jednání stěžovatelů před vlastním policejním zákrokem. Tento skutkový závěr stěžovatelé ve své kasační stížnosti věrohodně nezpochybnili. Role NSS kromě toho nespočívá v přehodnocování skutkových zjištění učiněných krajskými soudy. Nelze přehlédnout, že v ústavní stížnosti stěžovatelé brojí v podstatě pouze vůči té části rozsudku, která se týká otázky rozložení důkazního břemene a skutkových závěrů o odpovědnosti policie za zranění stěžovatelů. Ve zbytku (v otázce legality a přiměřenosti zásahu policie) vůči rozsudku NSS nenamítají nic. O existenci újmy stěžovatelů přitom nebylo pochyb. NSS však neshledal nic vadného na skutkovém závěru městského soudu, že příčinou újmy nebylo nepřiměřené použití donucovacích prostředků během zákroku a po něm. Vzhledem k okolnostem věci NSS neshledal tvrzení stěžovatelů o špatném zacházení policie za hájitelné. Pro přenos důkazního břemene (resp. pro aktivaci doktríny o jeho rozložení) nestačí jen tvrdit, že došlo ke zranění. Poškození musí taky prokázat, že zranění vznikla při zákroku, resp. poté, co již daná osoba byla v moci státních orgánů. NSS ve svém rozsudku poukázal na případy z judikatury ESLP, jejichž skutkové okolnosti se v podstatných rysech podobají nyní projednávané kauze, ať už jde o malou závažnost utrpěné újmy, nebo její spornou příčinu. Naopak případy uváděné v ústavní stížnosti takovou podobnost podle NSS postrádají. Vzhledem k tomu, že v daném případě nebyly splněny podmínky pro přenos důkazního břemene na policii, NSS nemohl k její tíži vyhodnotit ani kusý videozáznam, byť tuto skutečnost dříve vystavil hlasitě kritice.

15. Podle Ministerstva vnitra jako vedlejšího účastníka řízení je argumentace rozsudky ESLP ve vztahu k projednávanému případu naprosto nepřiléhavá. Hájitelné tvrzení nelze interpretovat tak, jak si představují stěžovatelé, tedy, že mají vždy pravdu. Podobně povinnost provést účinné vyšetřování není splněna jenom tehdy, je-li stěžovateli nakonec vyhověno. V posuzované věci proběhlo rozsáhlé dokazování a soud dal za pravdu oběma vedlejšími účastníkům. Tvrzení stěžovatelů týkající se zranění byla přesvědčivě vyvrácena. Požadavek stěžovatelů na odklad zákroku byl z jejich pohledu logický. Nebylo ovšem účelné, aby policie danému požadavku vyšla vstříc, minimálně s ohledem na riziko, že později bude možno zákrok provést jen s většími obtížemi. Z taktického hlediska není správné poskytovat pachateli protiprávního jednání více času na přípravu obrany proti

zákroku policistů. Ministerstvo vnitra také vysvětlilo, že by bylo rizikové, pokud by se zákroku probíhajícího ve tmě, kde nelze předvídat všechna rizika, účastnil i kameraman. Dále zdůraznilo, že není povinností policie již při zákroku shromažďovat důkazy pro soud namísto zaměření se na plnění řešeného úkolu. Ministerstvo vnitra také připomenulo, že při zákroku došlo ke zranění dvou policistů, kteří byli v důsledku poranění horních končetin v pracovní neschopnosti. Závěrem svého vyjádření Ministerstvo vnitra dodalo, že legalizace tzv. squattingu je otázkou pro zákonodárce a nemůže o ní být rozhodováno cestou soudní.

16. Policie jako vedlejší účastník řízení také uvedla, že stěžovatelé ve své ústavní stížnosti pouze opakují argumenty vznesené v předchozích soudních řízeních. Při policejním zákroku se samozřejmě zvažují možné alternativy postupu s přihlédnutím k zásadě přiměřenosti. Je třeba efektivně zajistit plnění úkolů policie a současně co možná nejméně zasáhnout do práv účastníků. K tomu došlo i v tomto případě. Policie nepřikročila ihned k úkonům směřujícím k vyklizení vily, ale naopak se po dlouhou dobu snažila s účastníky „vzpomínkové akce“ vyjednávat. To ovšem nemohla činit donekonečna. Ve zdůvodnění, proč stěžovatelům nemohla vyjít vstříc při jejich žádosti o vyčkání do rána, se policie shoduje s Ministerstvem vnitra. Prakticky stejně pak ve svém vyjádření zdůvodnila i chybějící videozáznam.

17. Městský soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti pouze odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku.

IV. Změna soudce zpravodaje

18. Dne 17. 8. 2017 byl určen podle ustanovení § 55 zákona o Ústavním soudu vypracováním nálezu jiný člen senátu.

V. Procesní předpoklady věcného projednání ústavní stížnosti

19. Ústavní soud zkoumal splnění podmínek řízení a v tomto směru konstatuje, že 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“).

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

VI. a) Obecná východiska

20. Stěžovatelé v ústavní stížnosti zejména namítají, že v řízení před správními soudy vznesli hájitelné tvrzení o porušení zákazu špatného zacházení ve smyslu čl. 3 Úmluvy a čl. 7 odst. 2 Listiny při zákroku proti nim ve vile Milada. Z toho důvodu mělo na stát přejít břemeno prokázání skutečných okolností zákroku uvnitř této vily a zejména jeho části, během níž

měla policie vůči stěžovatelům použít nepřiměřené násilí v podobě bití obušky, včetně jejich vyvádění z vily skrze tzv. „bicí uličku“.

21. Ústavní soud úvodem připomíná, že čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 3 Úmluvy zakazují podrobit kohokoliv nelidskému nebo ponižujícímu zacházení. Nelidské zacházení je takové, které působí buď přímo ublížení na zdraví, nebo intenzivní fyzické a psychické utrpení. Zacházení lze považovat za ponižující, jestliže potupuje nebo pokořuje jednotlivce, neproказuje dostatečnou úctu k jeho lidské důstojnosti nebo tuto důstojnost snižuje či vyvolává pocity strachu, úzkosti nebo méněcennosti, které mohou zlomit morální a fyzický odpor dané osoby. Ponižující zacházení má úzkou vazbu na požadavek respektu k důstojnosti člověka, která nepřipouští, aby orgány veřejné moci s člověkem zacházely jako s objektem. Pokud má konkrétní špatné zacházení spadat do působnosti čl. 3 Úmluvy či čl. 7 odst. 2 Listiny, je třeba, aby přesáhlo určitou minimální úroveň závažnosti. Otázka, zda zacházení mělo za účel obětí ponížít nebo pokořit, je dalším faktorem, který je třeba vzít v úvahu. Avšak absence takového účelu nemůže s konečnou platností vyloučit porušení zákazu špatného zacházení. Jinými slovy, úmysl podrobit jiného nelidskému nebo ponižujícímu zacházení není nezbytnou podmínkou, aby se o nelidské či ponižující zacházení skutečně jednalo [viz náleží sp. zn. I. ÚS 860/15 ze dne 27. 10. 2015 (N 191/79 SbNU 161), body 53 až 54 a odkazy tam uvedené; či náleží sp. zn. I. ÚS 1042/15 ze dne 24. 5. 2016, bod 35].

22. Základním východiskem úvah Ústavního soudu je skutečnost, že omezení osobní svobody v podobě zadržení, zatčení, uvalení vazby či jiné formy detence nebo uvěznění staví osobu do pozice určité bezbrannosti. Tím je více náchylná stát se obětí špatného zacházení (viz Bartoň, M. a kol. Základní práva. 1. vyd. Praha : Leges, 2016, s. 258). Judikatura ESLP z této reality vychází, a proto stanoví, že „jakékoliv použití fyzické síly, která nebyla striktně vynucena vlastním chováním [zadržené osoby], snižuje lidskou důstojnost a je v zásadě porušením práva zakotveného v čl. 3 Úmluvy“ (viz rozsudek ze dne 14. 12. 1995 ve věci *Ribitsch proti Rakousku*, stížnost č. 18896/91, § 38). Použití násilí vůči osobám, jejichž osobní svobodu stát omezil, je tudíž nepřipustné, pokud to není striktně nezbytné pro nějaký legitimní účel (např. v sebeobraně, obraně jiných osob, obnovení pořádku, chová-li se osoba agresivně apod.). Standard striktní nezbytnosti, který je vyšší než samotná nezbytnost, dokládá, že stupeň použité síly nesmí být v žádném případě vyšší, než jaký postačuje k dosažení sledovaného účelu (viz např. rozsudek ze dne 15. 1. 2009 ve věci *Sharomov proti Rusku*, stížnost č. 8927/02, § 27; ze dne 15. 5. 2008 ve věci *Dedovskiy a ostatní proti Rusku*, stížnost č. 7178/03 § 73; či ze dne 10. 5. 2011 ve věci *Popandopulo proti Řecku*, stížnost č. 4512/09, § 110; viz také Kmec, J., Kosař, D.,

Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 408).

23. Pro větší praktickou ochranu osob omezených na osobní svobodě ESLP také přistupuje k obrácení důkazního břemene. Obecně leží důkazní břemeno na stěžovateli, který musí soud přesvědčit, že ho stát podrobil špatnému zacházení v rozporu s čl. 3 Úmluvy. Ve výše citované věci *Ribitsch proti Rakousku* však ESLP zavedl zásadní princip, že pokud stát zadrží oběť v dobrém zdravotním stavu a při propuštění má oběť zranění, pak je na státu, aby poskytl dostatečné a přesvědčivé vysvětlení, jak byla tato zranění způsobena. Jestliže tak stát neučiní, pak to může vést ke shledání porušení čl. 3 Úmluvy (viz *Ribitsch proti Rakousku*, citováno výše, § 34; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 1. 6. 2010 ve věci *Gäfgen proti Německu*, stížnost č. 22978/05, § 92; či rozsudek ze dne 12. 1. 2016 ve věci *Boaćá a další proti Rumunsku*, stížnost č. 40355/11, § 74 aj.). Pokud tedy konkrétní osoba vykazuje stopy po úderech poté, co byla pod kontrolou policie, a namítá, že jsou tyto stopy výsledkem špatného zacházení, existuje zde vyvratitelná domněnka, že tomu tak opravdu bylo (viz *Bouyid proti Belgii*, citováno výše, § 83 až 84 a 91). Důkazní břemeno se v takovém případě přesouvá na stát, aby soud přesvědčil, že se stěžovatelem špatně nezacházel. Tento přesun důkazního břemene ESLP odůvodňuje tím, že policie má konkrétního jednotlivce zcela v moci. Obstarání důkazů o špatném zacházení by pro stěžovatele v takové situaci bylo krajně obtížné. Pokud jsou jedinými svědky oběť a policisté, tak by zpravidla proti sobě stálo osamocené tvrzení stěžovatele a několika policistů-pachatelů a stěžovatel by z povahy věci důkazní břemeno mohl unést jen výjimečně (viz Bartoň, M. a kol., citováno výše, s. 258–259).

24. K použití výše popsané vyvratitelné domněnky musí osoby, které tvrdí, že jsou oběťmi násilí zakázaného čl. 3 Úmluvy, prokázat, že se stopy po špatném zacházení objevily poté, co byly pod kontrolou policie. Osoba, která tvrdí, že ji stát podrobil špatnému zacházení během omezení její osobní svobody, musí v tomto smyslu vznést alespoň tzv. hájitelné tvrzení. To lze ve zkratce charakterizovat jako takové tvrzení, které není zcela nedůvěryhodné a nepravděpodobné, je možné i časově, je dostatečně konkrétní a v čase neměnné (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 860/15 ze dne 27. 10. 2015, bod 87; či nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1042/15, bod 31). Splnění uvedených podmínek, aby konkrétní tvrzení bylo možné považovat za hájitelné, je vždy třeba posuzovat po zvážení všech konkrétních skutkových okolností věci. Lékařská zpráva o zraněních zpravidla podstatně napomůže, aby tvrzení bylo hájitelné. Např. ve věci *Đurđević proti Chorvatsku* (rozsudek ze dne 19. 7. 2011 č. 52442/09) ESLP uvedl, že „lékařské důkazy společně se stížnostmi odpovědným vnitrostátním úřadům vyvolávají alespoň důvodné podezření, že zranění stěžovatelky byla

způsobena použitím síly policií. Proto její stížnosti představují hájitelné tvrzení ...“ (§ 86). Absence lékařské zprávy bez nějakého vážného odůvodnění naopak vede k závěru, že tvrzení špatného zacházení hájitelné není. Ve věci *Jeong proti České republice* (rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 13. 2. 2007, stížnost č. 34140/03) ESLP nepovažoval stěžovatelovo tvrzení o špatném zacházení na policejní stanici za hájitelné právě z důvodu, že neposkytl lékařskou zprávu o svých údajných zraněních.

25. Při hodnocení, zda došlo k přesunu důkazního břemene na stát, tedy ESLP ve své judikatuře obecně přiznává lékařským zprávám zvláštní roli. Zdůrazňuje, že mají podstatnou důkazní váhu (viz *Bouyid proti Belgii*, citováno výše, § 92; či rozsudek ze dne 5. 4. 2016 ve věci *Cazan proti Rumunsku*, stížnost č. 30050/12, § 56 a 59). Z hlediska váhy lékařské zprávy jako důkazního materiálu bude proto vždy lepší, pokud se oběť podrobí vyšetření co nejdříve. ESLP však toleruje i určitou prodlevu mezi propuštěním z moci státu a návštěvou lékaře, který vystavil lékařskou zprávu dokumentující zranění. Podmínkou je rozumné vysvětlení takové prodlevy. Např. ve věci *Balogh proti Maďarsku* (rozsudek ze dne 20. 7. 2004, stížnost č. 47940/99) stěžovatel navštívil lékaře ihned poté, co dorazil do svého města, což se však stalo dva dny po propuštění. ESLP uvedl, že „se zdráhá přikládat nějaký rozhodující význam tomuto zpoždění, které každopádně nelze považovat za natolik významné, aby ohrozilo případ pod článkem 3 Úmluvy“ (§ 49). Ve věci *Mindadze and Nemsitsveridze proti Gruzii* (rozsudek ze dne 1. 6. 2017, stížnost č. 21571/05) pak ESLP přijal jako průkaznou lékařskou zprávu, kterou první stěžovatel dodal necelý měsíc po události, v níž spatřoval porušení čl. 3 Úmluvy. Odůvodnil to tím, že ji stěžovatel dodal hned poté, co mu stát jako vězni umožnil využít právních služeb důvěryhodného právníka. Předtím byl v moci osob, které ze špatného zacházení obviňoval, a odůvodněně jim proto nemusel věřit. ESLP pak vyzdvihl jako důležitou konzistentnost tvrzení prvního stěžovatele (§ 103).

26. Jako příklad věci, v níž stěžovatelé nedokázali vznést hájitelné tvrzení, lze kromě výše uváděné věci *Jeong* uvést i věc *Svoboda a ostatní proti České republice* (rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 4. 2. 2014, stížnost č. 43442/11). Stěžovatelé namítali, že je policie spoutala, předvedla na policejní stanici a tam je čtyři hodiny držela, bila a verbálně na ně útočila. Druhému stěžovateli pak měli proti jeho vůli odebrat krev a při tom mu vykloubit pravé rameno. V řízení před ESLP vznikly rozpory ohledně jednotlivých zranění stěžovatelů. Jejich tvrzení narážela na výpovědi mnoha přítomných policistů a zdravotnických pracovníků. Prvního stěžovatele v průběhu zajištění dvakrát vyšetřili. Daní lékaři však žádná zranění nezjistili. Sám stěžovatel nepoukazoval na jakékoliv potíže a nevysvětlil, proč se nechal poprvé vyšetřit až tři dny po incidentu. Na základě rentgenologického nálezu vyhotoveného o týden později pak podle ESLP nebylo možné konstatovat,

že zlomeninu žebra způsobili policisté. Druhý stěžovatel se nechal ošetřit hned následujícího dne. Jeho tvrzení, že mu vykloubili rameno při odběru krve, však zpochybnili dva lékaři, podle kterých stěžovatel uváděl bolesti v rameni ještě předtím. Třetí stěžovatel tvrdil, že již den po incidentu navštívil lékaře, který konstatoval množství hematomů a vystavil stěžovateli potvrzení o pracovní neschopnosti. Z příslušné lékařské zprávy to však neplýnulo. Pohmožděninu lékař konstatoval až o 3 dny později. Existence dalších hematomů pak vyplývá ze zprávy vyhotovené cca dva týdny po incidentu. Podle ESLP nebylo z přiložených zpráv zřejmé, kdy ke vzniku zjištěných zranění došlo. Stěžovatelé proto podle něj nevnесли v této věci hájitelné tvrzení špatného zacházení.

27. Jako poslední příklad, ve kterém hrála stěžejní roli otázka hájitelného tvrzení, lze uvést věc, v níž Ústavní soud pod sp. zn. I. ÚS 3950/16 (usnesení ze dne 17. 1. 2017; dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) odmítl ústavní stížnost stěžovatele, který utrpěl několik zranění při zatýkání. Svá tvrzení o zraněních, která mu měli způsobit policisté, ovšem podložil pouze kopiemi nijak neoznačených fotografií. Ze žádných dalších dokumentů týkajících se dané události (úřední záznamy zasahujících policistů, protokol o výsledku jeho tehdejší družky) přitom neplýnulo, že by stěžovatel byl při zatýkání zraněn. Stěžovatel pak dokonce sám uvedl bez doložení lékařských zpráv, že v den události, na něž si stěžoval, lékařka rychlé záchranné služby nepopsala žádné zjevné zranění jeho osoby a neurolog je popřel s tím, že ohledně udávaných potíží nelze vyloučit simulaci a účelové jednání. Na taková tvrzení Ústavní soud nepřístupil a uzavřel, že je nelze označit za „hájitelná“ (body 8 a 9 usnesení).

28. Ústavní soud doplňuje, že pokud by stát chtěl namítat, že ke zranění nedošlo během zbavení osobní svobody, ale např. při zatýkání či zadržování osob, pak je na něm, aby to prokázal, a to opět zpravidla lékařskou zprávou (srov. z judikatury ESLP rozsudek ze dne 22. 5. 2001 ve věci *Altay proti Turecku*, stížnost č. 22279/93, § 54; ze dne 28. 11. 2000 ve věci *Rehbock proti Slovinsku*, stížnost č. 29462/95, § 72; či ze dne 23. 7. 2015 ve věci *Serikov proti Ukrajině*, stížnost č. 42164/09, § 59; viz také nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1042/15, bod 46). Na rozdíl od staršího případu *Klaas proti Německu* (rozsudek ze dne 22. 9. 1993, stížnost č. 15473/89) ESLP použil popsany princip přenosu důkazního břemene na stát při zadržování/zatýkání osob ve věci *Rehbock proti Slovinsku*. Požadoval po slovinské vládě, aby prokázala, že síla použitá při zatýkání nebyla nepřiměřená. V dané věci stát toto své břemeno neunesl. Tento přesun důkazního břemene ESLP aplikoval i v několika následujících případech týkajících se zadržování/zatýkání osob (viz např. rozsudek ze dne 7. 7. 2011 ve věci *Fyodorov a Fyodorova proti Ukrajině*, stížnost č. 39229/03, § 65 a 67).

29. Lze tak učinit obecný závěr, že vznesle-li jednotlivec s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti věci hájitelné tvrzení, že ho stát podrobil zacházení, které je neslučitelné s čl. 3 Úmluvy, pak má stát povinnost poskytnout věrohodné vysvětlení, jakým způsobem byla tato zranění způsobena. V té souvislosti Ústavní soud odkazuje na požadavky judikatury ESLP, podle které i v případech zákonného použití síly proti odporu stát nese odpovědnost za rozumné naplánování svého zásahu, aby tím minimalizoval hrozbu zranění (viz, *mutatis mutandis*, *Rehbock proti Slovinsku*, citováno výše, § 71 až 72 a 76; rozsudek ze dne 19. 5. 2004 ve věci *R. L. and M.-J. D. proti Francii*, stížnost č. 44568/98, § 66 až 73; či ze dne 29. 7. 2010 ve věci *Kopylov proti Rusku*, stížnost č. 3933/04, § 162 až 165). V té souvislosti Ústavní soud také opakuje závěry své vlastní judikatury, podle které by obdobné zákroky, které jsou již z povahy věci konfliktní, bylo vhodné natáčet na kameru. Takový záznam by poté zásadně pomohl posouzení, zda zákrok policistů byl přiměřený, či nikoliv, a tak by také chránil samotné policisty před neoprávněnými stížnostmi na jejich jednání (viz nález sp. zn. I. ÚS 860/15 ze dne 27. 10. 2015, bod 76).

30. Shodně postup policie, která ukončila natáčení na kameru právě v důležitém momentě zásahu, kritizoval Nejvyšší správní soud v dřívějším rozsudku v projednávané věci, kde výslovně uvedl: „Videozáznam průběhu zásahu by ... mohl být ... efektivním důkazním prostředkem. Kameraman ve spolupráci s velitelem zásahu by měl usilovat o to, aby záznam byl co nejúplnější, tedy aby zachycoval celý průběh nebo alespoň nejdůležitější fáze celého zákroku, a zároveň co nejvíce vypovídající, tedy aby kamera snímala podstatné skutkové děje, v daném případě zejména bezprostřední fyzický kontakt policistů s osobami, proti nimž zákrok směřuje, a použití donucovacích prostředků“ (bod 37 rozsudku). V nálezu sp. zn. I. ÚS 1042/15 pak Ústavní soud uvedl, že sama skutečnost, že zákrok vůči stěžovateli nebyl zachycen, aniž by cokoliv nenasvědčovalo tomu, že by nějaké zvláštní okolnosti v pokračování záznamu bránily, vyvolává pochybnosti o přiměřenosti zákroku policie. Policie tím nevhodně omezila možnosti státu prokázat, že zásah byl zákonný a přiměřený dané situaci. Přitom je to v těchto situacích právě stát, který musí prokázat, že ke špatnému zacházení se stěžovatelem nedošlo (body 48 až 49 nálezu).

VI. b) Aplikace obecných principů na projednávanou věc

31. Po prostudování obsáhlého spisového materiálu a na základě výše popsaných judikatorních principů Ústavní soud dospěl k poněkud odlišnému právnímu závěru než NSS v otázce existence hájitelného tvrzení. Stěžovatelé totiž hájitelné tvrzení špatného zacházení ze strany policie během zákroku uvnitř vily Milada vznesli, nicméně NSS v rozporu s výše citovanou judikaturou ESLP nepřiměřeně bagatelizoval lékařské zprávy, které stěžo-

vatelé v řízení o zásahové žalobě předložili. Uvedl, že lékařské zprávy bývají v podobných situacích důkazem zejména o tom, že ke zraněním vůbec došlo, že nejsou vymyšlená. Jak ovšem plyne z judikatury ESLP, lékařské zprávy mají naopak při posuzování, zda je určité tvrzení hájitelné či nikoliv, velmi silnou důkazní hodnotu.

32. Ze spisového materiálu plyne, že lékařská zpráva o vyšetření stěžovatele 2 ze dne 5. 7. 2012 uvádí hematomy na místech označených tímto stěžovatelem. Ten lékaři tvrdil, že ho napadli policisté obuškem (úderu do zad, hlavy, předloktí a hrudníku), a lékař považoval za nutné do lékařské zprávy uvést, že „charakter nálezu není v rozporu s pacientem popisovanou událostí“. Tato lékařská zpráva byla sice vyhotovena až čtyři dny po sporných událostech. Vzhledem k možné časové toleranci, která plyne z výše popsané judikatury ESLP, a zejména z právě citovaného závěru samotného lékaře jako odborníka ve své oblasti, jehož pohled Ústavní soud nemůže přehodnocovat, ovšem předmětná lékařská zpráva pro účely zkoumání hájitelnosti tvrzení stěžovatelů nese vysokou důkazní sílu. Lékařská zpráva o vyšetření stěžovatele 3 ze dne 1. 7. 2012, tedy ze dne, kdy proběhl zákrok, pak konstatuje tržnou ránu o velikosti 2,5 cm a exkoriaci s hematodem pod pravým okem. Tržná rána si vyžádala šití. Stěžovatel 3 se pak měl hlásit na vytažení stehů za deset dnů. I tato lékařská zpráva tedy podporuje hájitelnost tvrzení stěžovatelů, že je policisté měli zranit.

33. Kromě lékařských zpráv hájitelnost tvrzení stěžovatelů podporuje i skutečnost, že jsou ve svých tvrzeních konzistentní, nemění je v čase. O námitkách stěžovatelů lze v kontextu skutkových okolností této věci říci, že nejsou zcela nedůvěryhodné a nepravděpodobné. K událostem, jak je stěžovatelé popisovali, mohlo dojít i z časového hlediska. Tvrzení stěžovatelů jsou navíc dostatečně konkrétní a v čase neměnná, jak hájitelné tvrzení definoval v citované judikatuře Ústavní soud. Nebylo totiž zcela nedůvěryhodné a nepravděpodobné, že ve vile Milada mohlo dojít ke konfliktu, který vedl k použití násilí ze strany policie a zranění stěžovatelů. To v hájitelné míře plyne z lékařských zpráv. K použití násilí ze strany policie mohlo dojít i z pohledu časového běhu událostí. Tvrzením stěžovatelů přitom nechyběla potřebná konkrétnost. Podle Ústavního soudu tím byla naplněna minimální nutná míra pravděpodobnosti tvrzení, že je policie podrobila špatnému zacházení, aby bylo možné tato tvrzení považovat za hájitelná. V tomto ústavněprávním hodnocení se tedy Ústavní soud neztotožňuje s tím, jak věc posoudil NSS. Stěžovatelé totiž hájitelná tvrzení v projednávané věci vznesli.

34. Ústavní soud však přes tento dílčí závěr neshledal důvody pro zrušení rozsudku NSS ani městského soudu. V prvé řadě je třeba poznamenat, že tento případ už je důkazně a skutkově zcela „vytěžený“. Ve věci již dvakrát rozhodoval městský soud, který zjistil skutkový stav na základě

vyčerpávajícího množství důkazů. NSS nejdříve postup městského soudu při dokazování zkritizoval a po důkladné nápravě městského soudu už žádnou nezákonnost při dokazování neshledal. V takové procesní situaci už proto nelze očekávat, že by z dokazování vyplynulo cokoli nového. Současně se Ústavní soud zcela ztotožňuje s perspektivou NSS, který ve svém druhém meritorním rozsudku zdůraznil, že je to především městský soud jako soud nalézací, kdo má zhodnotit žalovaný zásah v tzv. plné jurisdikci, včetně otázek skutkových, o nichž si sám učiní úsudek. Ústavní soud nesmí „přehodnocovat“ hodnocení jednotlivých důkazů obecnými soudy. Je v jejich kompetenci přikládat určitou váhu jednotlivým důkazům v procesu rozhodování. Ústavní soud by vykročil ze své role, kterou mu přiznává Ústava, pokud by obecným soudům ukládal, jak mají hodnotit provedené důkazy, jestliže zachovaly principy spravedlivého procesu. Právo na spravedlivý proces znamená, že je jednotlivci zajišťováno právo na spravedlivé řízení, v němž se uplatňují všechny zásady správného rozhodování podle zákona a v souladu s ústavními principy. Postupoval-li správní soud v souladu s příslušnými ustanoveními s. ř. s., do nichž se promítají principy obsažené v hlavě páté Listiny, a svůj postup řádně odůvodnil, nemůže Ústavní soud učinit závěr, že obecný soud vedl proces způsobem, který nezajistil spravedlivý výsledek [viz např. nálezy sp. zn. II. ÚS 4266/16 ze dne 27. 3. 2017 (N 52/84 SbNU 603), bod 25; sp. zn. III. ÚS 1293/16 ze dne 24. 1. 2017 (N 17/84 SbNU 205), bod 21; sp. zn. I. ÚS 3308/16 ze dne 19. 1. 2017 (N 16/84 SbNU 181), bod 14 a mnohé další].

35. Pro posouzení věci je proto zcela stěžejní závěr městského soudu, který byl jako jediný soud posuzující tuto věc v bezprostředním osobním kontaktu se stěžovateli a vedlejšími účastníky řízení a ve svém rozsudku dospěl k tomu, že „po provedeném řízení a na základě zjištěného skutkového stavu ... žalovaný důkazní břemeno unesl a prokázal, že si žalobci zranění způsobili sami nebo k němu došlo jinak, případně, že jde o následek oprávněného použití donucovacích prostředků, nikoli jejich bezdůvodné, nepřiměřené a nesprávné použití, v jehož důsledku došlo k bití a bezdůvodné újmě na zdraví žalobců, a že tedy poskytl věrohodné vysvětlení, jakým způsobem byla tato zranění způsobena. Je tomu tak proto, že z žádného z provedených důkazů, které soud uvážil každý jednotlivě a všechny ve vzájemné souvislosti, i při absenci videozáznamu z části zásahu uvnitř vily, nelze uzavřít, že zranění žalobcům způsobil žalovaný při zásahu, neboť zranění způsobená žalobcům mohla mít svůj původ jinde“ (str. 77 rozsudku městského soudu). Po velmi detailním dokazování městský soud zjistil, že ke zranění stěžovatelů mohlo dojít mnoha způsoby a nemusela nutně vzniknout v důsledku nepřiměřeného použití donucovacích prostředků. Mechanismus zranění přitom podle soudu neodpovídal tvrzenému bití obuškem (viz výše). Je pravda, že městský soud mohl odůvodněně

svého rozsudku, obzvláště po předchozím závazném pokynu NSS, strukturovat přehledněji a mohl v něm zřetelněji odůvodnit, proč stěžovatelé vznesli hájitelné tvrzení a proč přešlo důkazní břemeno na policii. Hlavní ovšem je, že k tomuto přenosu důkazního břemene reálně přistoupil a shledal, že ho policie unesla. Je otázkou, proč NSS nenásledoval městský soud v této linii argumentace. Nic to ovšem nemění na stěžejní relevanci tohoto závěru městského soudu pro posuzovanou věc. Ústavní soud proto v návaznosti na závěry městského soudu shrnuje, že i při existenci hájitelného tvrzení stěžovatelů policie poskytla dostatečné a přesvědčivé vysvětlení, jak byla zranění stěžovatelů způsobena, a proto unesla své důkazní břemeno (srov. *Ribitsch proti Rakousku*, citováno výše, § 34; či *Boacčá a další proti Rumunsku*, citováno výše, § 74 aj.).

36. Z toho důvodu Ústavní soud také nepřisuzuje natolik kritickou důležitost chybějícímu videozáznamu. Děni uvnitř vily nepochybně bylo vhodné natáčet na kameru. Usnadnilo by to následné dokazování. V kontextu okolností této věci však absence videozáznamu dané části zákroku nepředstavuje pochybení, které by způsobovalo protiústavnost postupu policie. Přes silné judikatorní doporučení Ústavního soudu natáčet zákroky, které jsou již z povahy věci konfliktní, je totiž třeba zdůraznit, že nejde o zákonný požadavek, který je nutné paušálně aplikovat ve všech případech podobných zákroků. Konkrétní okolnosti věci mohou naopak vést k závěru, že pořízení videozáznamu bylo velmi obtížné proveditelné anebo nebylo možné vůbec. V tom se tento konkrétní případ skutkově odlišuje od věci řešených Ústavním soudem pod sp. zn. I. ÚS 860/15 a sp. zn. I. ÚS 1042/15, kde natočení postupu policie nic nebránilo. Ústavní soud je na rozdíl od NSS toho názoru, že policie poskytla přesvědčivé vysvětlení, proč záznam uvnitř vily nebyl pořízen. Zárok probíhal ve tmě, v chátrajícím prostoru při neznalosti situace uvnitř vily, v níž se nacházely osoby, které se mohly uchýlit k agresivnímu odporu. To stvrzovala skutečnost, že squatteři předtím po policistech házeli různé předměty a postupně se radikalizovali. Obavy policistů z možného nebezpečného průběhu zákroku pro kameramana se pak potvrdily, protože při zákroku squatteři zranili dva policisty, kteří byli v důsledku poranění horních končetin v pracovní neschopnosti. Ústavní soud proto nemíní s nutnou dávkou respektu vůči odůvodněným rozhodnutím těch, kdo byli na místě zákroku, jakkoliv přehodnocovat závěr, že by vstup kameramana do vily nebyl bezpečný. Nelze ostatně přehlédnout, že k předmětnému zákroku došlo již v roce 2012, kdy i technické záznamové možnosti nebyly na stejné úrovni, jako je tomu dnes.

37. Ústavní soud závěrem musí zdůraznit, že stěžovatelé v ústavní stížnosti ve své podstatě brojí jen proti té části rozsudku, která se týká otázky rozložení důkazního břemene a skutkových závěrů o odpovědnosti

policie za jejich zranění. Jak ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl NSS, nezpochybňují přiměřenost a nutnost samotného zásahu. Ústavní soud se proto na otázky, zda samotný zásah jako celek byl vůbec nezbytný a přiměřený okolnostem, zvláště nezaměřoval, a to již s ohledem na zásadu koncentrace řízení, která ovládá řízení před správními soudy. V této věci šlo proto jen a pouze o to, zda přešlo na policii důkazní břemeno ohledně průběhu části zásahu ve vile Milada, a pokud ano, zda toto důkazní břemeno ve vztahu ke zraněním stěžovatelů policie unesla. Podle Ústavního soudu stěžovatelé vznesli hájitelné tvrzení špatného zacházení ve smyslu čl. 3 Úmluvy a čl. 7 odst. 2 Listiny. V důsledku vzneseného hájitelného tvrzení přešlo důkazní břemeno o tom, že policie neporušila zákaz špatného zacházení, právě na ni. Hájitelné tvrzení však nelze chápat jako najisto prokázanou skutečnost. Na jeho základě vyvstává jen domněnka, se kterou je třeba dále pracovat na základě teorie rozdělení důkazního břemene. Policie přitom podle Ústavního soudu (v návaznosti na skutkové závěry nalézacího městského soudu) předmětné důkazní břemeno unesla a prokázala, že hájitelné tvrzení stěžovatelů neodpovídá skutečnosti, resp. že zvoleným postupem neporušila citovaná základní práva stěžovatelů. Nebylo tak prokázáno, že by se policie uchýlila ke špatnému zacházení, které by dosahovalo potřebné minimální úrovně závažnosti ve smyslu zmiňované judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

38. V případech podobných situací, kdy policie zasahuje proti porušování práva (neoprávněné vniknutí do vily Milada a následné nerespektování výzev k jejímu opuštění), je totiž třeba mít rovněž na zřeteli, že svoboda každého jedince neznamená jen možnost činit vše, co považuje za dobré či správné, nýbrž také nést za svoje jednání odpovědnost. Pokud se tedy v nyní projednávaném případě osoby, které do vily Milada protiprávně vnikly, vědomě připravovaly na střet s policisty (viz shora popsaná barikáda a další překážky, použití hasičích přístroje a házení sutě proti zasahujícím policistům), který zjevně očekávaly, a odmítly na výzvy policie vilu pokojně opustit, takže nakonec došlo k násilnému vyklizení vily, a to včetně několika přesně nezjištěných lehkých zranění na obou stranách, je tato situace značně odlišná od případů, kdy se jednotlivec dostává do moci policie např. po jeho zadržení či jiném omezení osobní svobody, neboť v těchto případech žádnou možnost svobodné volby vyhnout se případnému zásahu do svých práv nemá.

VII. Závěr

39. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by napadená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze vedla k porušení základních práv stěžovatelů. Jejich ústavní stížnost proto zamítl (§ 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida

Při veškerém respektu zejména ke skutkové složitosti přezkoumávané problematiky nesouhlasím s výrokem nálezu a nevyhnutelně i s některými nosnými důvody jeho odůvodnění.

Podotýkám přitom, že mi vzhledem k nepřítomnosti při dokazování, prováděném před nalézacím soudem, nepřísluší vyslovit protikladný názor o nezákonnosti policejního zásahu; ostatně i současné závěry II. senátu Ústavního soudu vycházejí, v rámci jeho přezkumných oprávnění, ze spisových podkladů.

Ve věci předcházela nynější linii ústavního přezkumu fáze řízení před správními soudy, v níž Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 5. 2015 zrušil předchozí rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve zmíněném kasačním rozsudku Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“ nebo „kasační instance“) v bodech 36 až 40 podrobil detailní a přesvědčivé kritice ten důkazní fakt, že policií pořízený videozáznam z akce je neúplný. Bylo žádoucí, aby se soud prvního stupně s neúplností videozáznamu přesvědčivěji vypořádal, podrobněji ji vysvětlil a eventuálně, za účelem dostatečného objasnění v záznamu chybějících momentů policejního zásahu, dokazování doplnil. Tak to vyplývá z bodu 40 in fine předchozího rozsudku kasační instance.

Městský soud v Praze se daného úkolu zhostil za pomoci výslechů dalších svědků a jejich hodnocení. Učinil tak každopádně, co do odůvodnění rozsudku ze dne 24. 6. 2016, velmi podrobně a po přenosu důkazního břemene, resp. jeho adekvátního dílu na žalovaný orgán státní moci (s. 77 a násl.) dovodil, že žalovaný své důkazní břemeno, i se zahrnutím nikoli kompletního videozáznamu, unesl.

Po opětovné kasační stížnosti žalobců následoval druhý rozsudek NSS datovaný 1. 3. 2017, jenž měl být podle mého názoru Ústavním soudem nyní zrušen a jehož nedostatky tvoří těžiště mého disentu.

NSS pochybil již potlačením závěru o hájitelnosti tvrzení žalobců, který měl znamenat přesun důkazního břemene na stát (jeho exekutivní složku). Je přitom zřejmé, že tvrzení žalobců, podložená lékařskými zprávami o zraněních dvou účastníků policejní akce, proti nimž se zakročovalo, hájitelná jsou.

Navazuje názorový „půlobrat“ kasační instance, který je překvapivý. Poněvadž podle kasační instance k přenosu důkazního břemene nedošlo, „nebyl ani prostor klást žalovanému k tíži“ skutečnost, že policie nebyla schopna předložit kompletní videozáznam o průběhu zákroku. Jen „nad rámec nutného odůvodnění“ pak NSS akceptoval absenci policejního

videozáznamu rozebírání barikády. Připustil také důvodnost nepořízení záznamu děje uvnitř vily s ohledem na technické možnosti v nočním čase a nepřehlednost prostoru. Konstatoval však též, že postupné vyvádění zajištěných účastníků akce před vilu bylo možné, s přihlédnutím k obrazovým a zvukovým možnostem, přiměřeně zaznamenat. Vše vyslovené má ale být pro policii „pouze upozorněním“, neboť žalovaná strana nebyla vzhledem k prokázanému skutkovému ději v důkazní nouzi (citováno a parafrázováno z bodu 52 rozsudku). NSS tedy vlastně vyřadil neúplný videozáznam ze svého formálního přezkumu hodnocení důkazů, ač jeho přezkum obsahově zároveň provedl.

Netvrdím, že by hodnocení důkazů nemohlo v posuzované věci obstát i se zohledněním či zahrnutím předmětného neúplného videozáznamu. Ostatně, právě v tomto směru dospěl k pozitivnímu výsledku soud prvního stupně a jeho závěry vcelku pochopitelně akceptoval i Ústavní soud (viz body 35 až 37 nálezu, jež jsou též částečnou substitucí nedostatků rozsudku kasační instance), neboť hodnotit hodnocení důkazů, provedených přímo nalézacím soudem, nenáleží k jeho roli. Věc však zůstala ochuzena o některé aspekty důkazního řízení, jež se dají shrnout do následujících otázek: Je či není přípustné (do jaké míry) zohlednit při hodnocení důkazů, že jedna z procesních stran, nesoucí svůj díl důkazního břemene, nevyužila možnosti předložit (úplný) důkaz, jenž má, vzhledem k povaze důkazního prostředku, větší důkazní sílu (vypovídací hodnotu) než důkaz jiný, například svědeckou výpověď? A v případě alespoň zčásti kladné odpovědi, do jaké míry (ne)přihlédnout ke skutečnostem, které k nepředložení důkazu vedly?

Tak trochu nad rámec svého disentu si dovoluji pozastavit se nad vyjádřením Ministerstva vnitra, jež Ústavní soud v bodě 15 svého nálezu lapidárně shrnul tak, že podle ministerstva není povinností policie již při zákroku shromažďovat důkazy pro soud namísto zaměření se na plnění řešeného úkolu. K tomu se sluší citovat ustanovení § 62 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož policie „může, je-li to nezbytné pro plnění jejich úkolů“, pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy osob a věcí nacházejících se na místech veřejně přístupných, o průběhu úkonu. Zajisté – může, nikoli musí. Nabízí se však podotknout, že policejní zákrok proti squatтерům v Miladě byl plánován, schválen a proveden s nasazením nemalých pořádkových sil, solidních technických prostředků a za přiměřeného nasvícení prostoru před „vilou“ zvenčí. Za těchto okolností se jeví zmíněná část vyjádření ministerstva, jakési „ohrazení se“ vůči snad přehnaným soudním nárokům, jako (eufemisticky vyjádřeno) ne zcela případná.

Č. 192

**K porušení principu autonomie vůle a smluvní svobody
K platnosti dohody o narovnání s projevy vůle stran obsa-
ženými ve více listinách**

Zákonem stanovený požadavek, aby smlouva – jako je i dohoda o narovnání – měla písemnou formu, je s ohledem na princip ochrany autonomie vůle a smluvní svobody dle čl. 2 odst. 3 Listiny třeba chápat tak, že z písemných projevů stran musí být zjistitelné, že došlo ke shodě jejich vůle. Pokud by shodná vůle stran měla být projevována v jediném dokumentu či na jediné listině, musel by to zákon výslovně stanovit, jako to činil například u smluv o převodu nemovitosti (§ 46 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník; srov. obdobně § 561 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ohledně právních jednání týkajících se věcných práv k nemovitým věcem).

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajky) a soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře – ze dne 17. října 2017 sp. zn. I. ÚS 1653/17 ve věci ústavní stížnosti Dagmar Karlíkové, zastoupené JUDr. Jiřím Stránským, advokátem, se sídlem Jandova 8, Praha 9, proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 5 č. j. 5 C 138/95-1100 ze dne 19. 3. 2015 o vypořádání bezdůvodného obohacení, rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 53 Co 228/2015-1138 ze dne 25. 1. 2016 a usnesení Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 3206/2016-1197 ze dne 11. 4. 2017, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 5 jako účastníků řízení a Antonína Malotínského, zastoupeného JUDr. Tomášem Leuchterem, advokátem, se sídlem Mikulandská 4, Praha 1, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 5 č. j. 5 C 138/95-1100 ze dne 19. 3. 2015, výroky I a V v částech, kterými byla stěžovatelce uložena povinnost zaplatit 7 660 000 Kč a 33 415,68 Kč, rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 53 Co 228/2015-1138 ze dne 25. 1. 2016 v části potvrzující výroky I a V rozsudku soudu prvního stupně ve vztahu ke stěžovatelce a usnesením Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 3206/2016-1197 ze dne 11. 4. 2017, výrokem II v části, jíž bylo odmítnuto dovolání stěžovatelky, bylo porušeno základní právo stěžovatelky na svobodné jednání podle čl. 2

odst. 3 Listiny základních práv a svobod a zásada *pacta sunt servanda* plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy.

II. Tato rozhodnutí se proto v uvedených částech ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Stěžovatelka pronajala v roce 1992 vedlejšímu účastníkovi prostory v domě, který vlastnila se svými příbuznými. Ve smlouvě bylo dohodnuto, že vedlejší účastník nejprve pronajaté prostory na vlastní náklady zrekonstruuje a poté v nich bude provozovat restauraci. Nájem byl sjednaný na dobu 15 let. Strany si ujednaly, že po jeho skončení vedlejší účastník předá rekonstruované prostory stěžovatelce bez náhrady. S ohledem na to se strany rovněž dohodly, že vedlejší účastník nebude v prvních měsících platit nájemné vůbec a poté po dva roky jen v poloviční výši. Vedlejší účastník ovšem rekonstrukci nedokončil a neplatil nájemné, stěžovatelka proto nájemní smlouvu vypověděla. Vedlejší účastník později písemně prohlásil, že nepožaduje náhradu nákladů vynaložených na rekonstrukci, a stěžovatelka písemně prohlásila, že po něm nebude požadovat nezaplacené nájemné. Vedlejší účastník nicméně poté v roce 1995 podal proti stěžovatelce a dalším spoluvlastnicím žalobu, kterou se domáhal náhrady za prostředky, které vynaložil na rekonstrukci jejich domu. Obecné soudy dospěly k závěru, že nájemní smlouva byla neplatná, že stěžovatelka a vedlejší účastník svými prohlášeními neuzavřeli platnou dohodu, a jejich vztah proto vypořádaly jako bezdůvodné obohacení. Vzhledem k tomu uložily stěžovatelce povinnost zaplatit vedlejšímu účastníkovi částku 7 660 000 Kč. Stěžovatelka namítá, že obecné soudy porušily její právo na spravedlivý proces dle 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, právo na ochranu vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny a dále čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny. Poukazuje mimo jiné na to, že obecné soudy nepostupovaly v souladu s principem přednosti výkladu, který nezakládá neplatnost smlouvy.

A. Skutečnosti zjištěné obecnými soudy

2. Ze spisu a napadených rozhodnutí zjistil Ústavní soud následující skutečnosti. Stěžovatelka vlastnila spolu s dvěma svými příbuznými dům v Praze, její spoluvlastnický podíl činil dvě třetiny. Dne 27. července 1992 uzavřela stěžovatelka a ostatní spoluvlastníci s vedlejším účastníkem nájemní smlouvu. Podle této smlouvy měl vedlejší účastník nejprve na své náklady provést stavební úpravy pronajatých prostor v domě stěžovatelky a jejich příbuzných. Poté měl v pronajatých prostorech poskytovat

restaurační a související služby. Nájemní smlouva byla uzavřena na dobu 15 let. Strany se dohodly, že po skončení nájmu vedlejší účastník předá stěžovatelce rekonstruované prostory bez náhrady, ale současně bude první dva roky platit jen poloviční nájemné. Toto nájemné měl vedlejší účastník začít platit až po zahájení provozu restaurace, nejpозději však od dubna 1993.

3. Podle § 3 odst. 2 zákona č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, ve znění účinném do 2. 12. 1999, (dále jen „zákon o nájmu a podnájmu nebytových prostor“), bylo možné místnosti určené k provozování obchodu a služeb pronajímat pouze po předchozím souhlasu národního výboru (později obecního úřadu). Dle § 3 odst. 4 zákona o nájmu a podnájmu nebytových prostor byla nájemní smlouva uzavřená bez tohoto souhlasu neplatná. Tento souhlas strany v době uzavření nájemní smlouvy neměly. Souhlas byl vydán až dodatečně dne 29. září 1992.

4. V prvním dodatku k nájemní smlouvě ze dne 10. listopadu 1992 strany potvrdily, že trvají na nájemní smlouvě i po souhlasu obecního úřadu.

5. Vedlejší účastník ovšem nakonec nedokončil stavební úpravy pronajatých prostor a neplatil ani nájemné, proto stěžovatelka nájemní smlouvu vypověděla a později proti němu byla podána žaloba na vyklizení. Mezi tím probíhala mezi stranami jednání.

6. Dne 28. února 1995 předal vedlejší účastník stěžovatelce následující prohlášení: „Na základě požadavku [stěžovatelky] prohlašuji, že nepožaduji náhradu nákladů vynaložených na rekonstrukci suterénu a části přízemí [předmětné nemovitosti] s tím, že současně [stěžovatelka] nebude požadovat neuhrazené nájemné [...]. Součástí tohoto prohlášení jsou rovněž náklady, které byly vynaloženy na nákup části movitých věcí, které jsou do současné doby umístěny v suterénu a přízemí [předmětné nemovitosti], neboť beru na vědomí, že tyto věci převezme nový nájemce.“ V prohlášení se uvádí, že bylo sepsáno dne 18. února 1995. Podpis vedlejšího účastníka na této listině byl ověřen jeho tehdejším advokátem.

7. Další obsah této listiny je však mezi stěžovatelkou a vedlejším účastníkem sporný. Stěžovatelka totiž předložila obecným soudům listinu, na níž za prohlášením vedlejšího účastníka následuje její prohlášení: „Přijímám a souhlasím“, datované na 28. února 1995, pod kterým je její neověřený podpis. Podle vedlejšího účastníka na listině takové prohlášení nebylo.

8. Téhož dne, tedy 28. února 1995, nicméně stěžovatelka spolu s další spoluvlastnicí podepsala následující prohlášení: „V souvislosti s prohlášením, učiněným [vedlejším účastníkem] dne 18. 2. 1995 prohlašujeme, že se vzdáváme nároků na nezaplacené nájemné [...]“. Podpisy stěžovatelky a další spoluvlastnice jsou ověřeny tehdejší advokátkou stěžovatelky.

9. Podle obecných soudů se strany téhož dne dále neformálně dohodly, že se novým nájemcem stane jimi dohodnutá osoba a že bude stažena žaloba na vyklizení proti vedlejšímu účastníkovi. Smlouva s novým nájemcem – společností, za kterou jednal příbuzný vedlejšího účastníka – byla ještě téhož dne skutečně uzavřena a později byla vzata zpět i žaloba na vyklizení podaná proti vedlejšímu účastníkovi.

10. Poté, ještě v roce 1995, vedlejší účastník podal u obecných soudů žalobu proti stěžovatelce a zbylým spoluvlastnicím a domáhal se, aby mu zaplatily 10 750 000 Kč jako náhradu za to, co do jejich domu investoval při rekonstrukci pronajatých prostor.

B. Řízení před obecnými soudy

11. Vzhledem k délce celého řízení před obecnými soudy a počtu vydaných rozhodnutí je podle Ústavního soudu dostatečné zde zrekapitulovat jen poslední fázi řízení před obecnými soudy.

12. Obvodní soud pro Prahu 5 dospěl v rozsudku ze dne 11. září 2009 k závěru, že nájemní smlouva mezi stěžovatelkou a vedlejším účastníkem je absolutně neplatná dle § 3 odst. 4 zákona o nájmu a podnájmu nebytových prostor, neboť k uzavření této smlouvy neměly strany předchozí souhlas obecního úřadu dle § 3 odst. 2 tohoto zákona. Vztah mezi stěžovatelkou a vedlejším účastníkem proto posoudil jako bezdůvodné obohacení. Stěžovatelka a další spoluvlastnice získaly dle obvodního soudu zhodnocení jejich domu majetkový prospěch ve výši 8 980 000 Kč. Vedlejší účastník naproti tomu žádný prospěch nezískal, neboť pouze rekonstruoval prostory v domě a nezačal je užívat k podnikání. Vedlejšímu účastníkovi proto přiznal 8 980 000 Kč.

13. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. září 2010 rozsudek obvodního soudu změnil a žalobu vedlejšího účastníka zamítl. Městský soud se ztotožnil se závěrem, že nájemní smlouva je absolutně neplatná. Písemné prohlášení vedlejšího účastníka, že nežádá náhradu nákladů vynaložených na rekonstrukci pronajatých prostor, a písemné prohlášení stěžovatelky, že nebude požadovat neuhrazené nájemné, jsou dle městského soudu tudíž nešlo ani o dohodu o prominutí dluhu podle § 574 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „obč. zák.“), ani o dohodu o narovnání podle § 585 obč. zák. Neformální dohoda účastníků, že se novým nájemcem předmětných prostor stane jimi dohodnutá osoba a že vůči sobě nemají finančních nároků, podle městského soudu nemá zákonem požadovanou písemnou formu. Podle městského soudu byl totiž závazek mezi stěžovatelkou a vedlejším účastníkem zřízen písemnou nájemní smlouvou, a v písemné formě by tedy dle § 585 odst. 2 obč. zák. musela být i dohoda o narovnání. Na druhou stranu

však dospěl městský soud k závěru, že „účel a obsah této formálně neplatné dohody byl v řízení prokázán jako legitimní, respektující pravou vůli účastníků tohoto soukromoprávního vztahu“. Podle městského soudu je tak „spravedlivé respektovat vůli účastníků vypořádat své vzájemné závazky, byť byla realizována formálně neplatnými úkony“, a v této souvislosti odkázal na náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 87/04 ze dne 6. 4. 2005 (N 75/37 SbNU 63; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná též na <http://nalus.usoud.cz>). Z těchto důvodů nakonec městský soud kvalifikoval bezformální ujednání účastníků jako platnou dohodu o narovnání a dovedl, že vzhledem k této dohodě nemůže žalobě vedlejšího účastníka vyhovět.

14. Nejvyšší soud ovšem rozhodnutí městského soudu zrušil rozsudkem sp. zn. 28 Cdo 666/2011 ze dne 6. 9. 2011. Podle Nejvyššího soudu strany mínily dohodou o narovnání upravit sporná práva založená nájemní smlouvou uzavřenou v písemné formě, a dle § 585 odst. 2 obč. zák. musela proto být i dohoda o narovnání písemná. Nedodržení písemné formy vyžadované zákonem má za následek absolutní neplatnost dohody podle § 40 obč. zák. Podle Nejvyššího soudu nejde o narušení principu autonomie vůle, protože tento princip může být proporcionálně omezen s ohledem na jiné základní právo nebo ústavní princip, v této souvislosti odkazuje Nejvyšší soud na náleze sp. zn. II. ÚS 3/06 ze dne 6. 11. 2007 (N 185/47 SbNU 429). Náleze sp. zn. II. ÚS 87/04, na který poukázal městský soud, se podle Nejvyššího soudu týká otázky neplatnosti právního úkonu v případě jeho nedovolenosti dle § 39 obč. zák., nikoliv neplatnosti z důvodu nedodržení zákonem stanovené formy dle § 40 obč. zák.

15. Obvodní soud poté v napadeném rozsudku opět dospěl k závěru, že nájemní smlouva byla neplatná dle § 3 odst. 4 zákona o nájmu a podnájmu nebytových prostor, protože byla uzavřena bez souhlasu obecního úřadu dle § 3 odst. 2 tohoto zákona. Jelikož tato ustanovení výslovně stanovují, že je nutný předchozí souhlas obecního úřadu s uzavřením nájemní smlouvy, nehraje dle obvodního soudu roli ani skutečnost, že strany souhlas s nájmem později získaly. Dodatky k nájemní smlouvě byly sice uzavírány až po obdržení souhlasu, ale pouze odkazovaly na neplatnou smlouvu a samy neobsahovaly povinné náležitosti smlouvy stanovené v § 3 odst. 3 zákona o nájmu a podnájmu nebytových prostor. Dále zopakoval, že stěžovatelka a vedlejší účastník neuzavřeli ani platnou dohodu o narovnání, a jejich vztahy vypořádal jako bezdůvodné obohacení. Vzhledem k učiněným zjištěním ohledně rozsahu obohacení, opírajícím se mimo jiné o znalecké posudky, uložil stěžovateli, aby z toho titulu zaplatila vedlejšímu účastníkovi 7 660 000 Kč (napadená část výroku I) a aby vzhledem k výsledku řízení nahradila České republice náklady řízení ve výši 33 415,68 Kč (napadená část výroku V).

16. Městský soud v napadené části výroku svého rozsudku potvrdil rozhodnutí obvodního soudu v napadených výrocích. Ztotožnil se se závěr o neplatnosti nájemní smlouvy i dohody o narovnání.

17. Nejvyšší soud poté napadenou částí výroku II svého usnesení odmítl dovolání stěžovatelky v části týkající se věci samé jako nepřipustné. Závěr o neplatnosti nájemní smlouvy pro absenci souhlasu obecního úřadu je dle Nejvyššího soudu v souladu s jeho ustálenou rozhodovací praxí a závěr o neplatnosti dohody o narovnání pak vychází z předchozího kasačního rozhodnutí Nejvyššího soudu. Podle Nejvyššího soudu nebylo možné od neplatné nájemní smlouvy oddělit ujednání, podle kterého měl vedlejší účastník odevzdat rekonstruované prostory bez náhrady. Vedlejší účastník by totiž dle Nejvyššího soudu takové ujednání neuzavřel, kdyby věděl, že se nestane nájemcem rekonstruovaných prostor. Námitky stěžovatelky týkající znaleckých posudků a toho, o kolik byla zhodnocena předmětná nemovitost a jak velký prospěch získal vedlejší účastník užíváním této nemovitosti, představují podle Nejvyššího soudu pouze polemiku se skutkovými zjištěními a nemohou být důvodem dovolání.

II. Argumentace stran

18. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti uvádí, že dle judikatury Ústavního soudu má být neplatnost smlouvy výjimkou, nikoliv zásadou, a že prioritu má mít takový výklad, který nezakládá neplatnost smlouvy. Odkazuje v této souvislosti na nález sp. zn. I. ÚS 625/03 ze dne 14. 4. 2005 (N 84/37 SbNU 157) a připomíná, že jde o výkladový princip uznávaný již v římském právu. Obecné soudy dovodily neplatnost nájemní smlouvy kvůli tomu, že strany neměly předchozí souhlas obecního úřadu vyžadovaný podle § 3 odst. 2 a 4 zákona o nájmu a podnájmu nebytových prostor. Stěžovatelka však namítá, že tento souhlas získaly strany dodatečně 29. září 1992, a to z toho důvodu, že k provozování restaurace v pronajatých prostorech mělo dojít až po dokončení jejich rekonstrukce. Navíc v dodatku k nájemní smlouvě ze dne 10. listopadu 1992 strany uvedly, že „souhlasí se zněním původně uzavřené smlouvy o nájmu po udělení souhlasu“. Podle stěžovatelky tak strany zjevně jednaly tak, aby jejich smluvní ujednání bylo a zůstalo platné, což tehdy bylo v jejich zájmu.

19. Princip priority výkladu, který nezakládá neplatnost smlouvy, by se dle stěžovatelky měl uplatnit i v případě dohody o narovnání, resp. ukončení sporů a prominutí dluhů. Stěžovatelka poukazuje na to, že vedlejší účastník se svým prohlášením ze dne 18. února 1992 vzdal svých práv na náhradu nákladů vynaložených na rekonstrukci domu, a tedy i protihodnoty za zhodnocení domu, s tím, že ani stěžovatelka nebude požadovat neuhrazené nájemné. Podle stěžovatelky je na této listině i přijetí a souhlas stěžovatelky ze dne 28. února 1995. Dále stěžovatelka poukazuje

na to, že téhož dne se písemným prohlášením spolu s další spoluvlastníci vzdaly nároku na nezaplacené nájemné vůči vedlejšímu účastníkovi. Dle stěžovatelky se tak strany dne 28. února 1995 vzájemným předáním těchto prohlášení dohody na narovnání dle § 585 obč. zák., případně uzavřely platnou dohodu o prominutí dluhů dle § 574 obč. zák. Stěžovatelka podotýká, že téhož dne byla uzavřena nová nájemní smlouva s příbuzným vedlejšího účastníka, který rekonstrukci domu dokončil a následně v něm začal provozovat restauraci, a že žaloba na vyklizení vůči vedlejšímu účastníkovi byla rovněž vzata zpět.

20. Dohoda o narovnání by měla být dle stěžovatelky považována za platnou i s ohledem na zásadu *pacta sunt servanda*, v této souvislosti stěžovatelka odkazuje na nález sp. zn. II. ÚS 87/04 ze dne 6. 4. 2005 (N 75/37 SbNU 63). Stěžovatelka popírá názor Nejvyššího soudu (bod 14 výše), že se tento nález týká pouze problematiky neplatnosti právního úkonu v případě nedovolenosti, nikoliv nedodržení formy. Nedovolenost právního úkonu totiž dle stěžovatelky představuje výraznější porušení práva než nedodržení zákonem stanovené formy.

21. Stěžovatelka dále namítá, že pokud by nájemní smlouva byla absolutně neplatná, následná dohoda o narovnání by se týkala práv, která nebyla založena písemnou (nájemní) smlouvou, ale vznikla pouze v důsledku provedení stavebních prací na náklady vedlejšího účastníka. V takovém případě § 585 odst. 2 obč. zák. nevyžaduje písemnou formu dohody o narovnání.

22. Stěžovatelka připomíná rovněž zásadu souladu výkonu práv s dobrými mravy dle nálezu sp. zn. IV. ÚS 3653/11 ze dne 5. 6. 2012 (N 118/65 SbNU 553). Vedlejší účastník podle stěžovatelky dosáhl toho, že vůči němu nebyl vymáhán dluh na nájemném, žaloba na vyklizení podaná proti němu byla vzata zpět a nová nájemní smlouva byla uzavřena s jeho příbuzným. Vedlejší účastník odmítl dodržet jedinou část dohody, která pro něj sama o sobě nebyla příznivá.

23. Nakonec stěžovatelka ve své stížnosti vznáší i námitky proti tomu, jakým způsobem obecné soudy určily míru zhodnocení předmětné nemovitosti, jak hodnotily důkazy a jakým způsobem přistupovaly ke znaleckým posudkům, uvádí, že se obecné soudy nevypořádaly s jejími námitkami a že Nejvyšší soud pochybil, když část jejího dovolání označil za pouhou polemiku se skutkovými zjištěními.

24. Nejvyšší soud ve svém vyjádření odkázal na obsah napadených rozhodnutí a uvedl, že závěr o neplatnosti nájemní smlouvy a dohody o narovnání je v souladu s jeho ustálenou rozhodovací praxí. Podle Nejvyššího soudu měla být dohoda o narovnání mezi stěžovatelkou a vedlejším účastníkem uzavřena v písemné formě, neboť narovnání se týkalo právních vztahů vzniklých na základě písemné nájemní smlouvy. Na požadavek písemné

formy nemá dle Nejvyššího soudu vliv ani skutečnost, že dle obecných soudů je nájemní smlouva neplatná. Dle přesvědčení Nejvyššího soudu je řešení daných otázek v souladu i s náhledem Ústavního soudu na tuto problematiku. V této souvislosti Nejvyšší soud odkazuje na usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 13/2000 ze dne 5. 6. 2000 (U 20/18 SbNU 437), jímž byl aprobován závěr obecných soudů o platnosti dohody o narovnání uzavřené v písemné formě a narovnávací vztahy právě z neplatné smlouvy o nájmu nebytových prostor kvůli chybějícímu souhlasu obecního úřadu. Dále Nejvyšší soud uvádí, že se nemohl zabývat námitkami směřujícími proti skutkovým zjištěním a vzhledem k nepřipustnosti dovolání se nemohl věnovat ani případným vadám řízení. Nejvyšší soud navrhuje, aby ústavní stížnost byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

25. Městský soud uvedl, že námitky stěžovatelky nedosahují ústavně-právní dimenze a že stěžovatelka pouze polemizuje se závěry obecných soudů o neplatnosti nájemní smlouvy a dohody o narovnání a rovněž se skutkovými zjištěními ohledně výše bezdůvodného obohacení. Podle městského soudu však dokazování proběhlo v souladu s procesními předpisy. Městský soud proto navrhuje, aby byla ústavní stížnost odmítnuta.

26. Obvodní soud ve svém vyjádření odkázal na své napadené rozhodnutí a obsah spisu.

27. Vedlejší účastník ve svém vyjádření uvádí, že stěžovatelka pouze opakuje argumentaci, se kterou se již vypořádaly obecné soudy. Podle vedlejšího účastníka bylo sice řízení relativně dlouhé, ale jinak byly záruky plynoucí z práva na spravedlivý proces dodrženy. Závěr o neplatnosti dohody o narovnání je dle vedlejšího účastníka v souladu s rozhodovací praxí Nejvyššího soudu a je v souladu s Ústavou, jak plyne z rozhodnutí Ústavního soudu (pozn. Ústavního soudu: jde o usnesení) sp. zn. II. ÚS 212/08 ze dne 9. 10. 2008. Ústavní stížnost by proto dle vedlejšího účastníka měla být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

28. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat tato vyjádření stěžovatelce k replice, neboť kromě odkazů na napadená rozhodnutí nebyly argumenty v nich vznesené podstatné pro posouzení ústavní stížnosti.

III. Hodnocení Ústavního soudu

29. Ústavní stížnost splňuje stanovené náležitosti, a je tedy možné ji věcně projednat.

30. Stěžovatelka brojí proti závěru obecných soudů, že nájemní smlouva ani dohoda o narovnání uzavřená s vedlejším účastníkem nejsou platné. Jejímí námitkami je třeba se zabývat z pohledu čl. 2 odst. 3 Listiny, neboť jak bude vyloženo dále, toto ustanovení chrání smluvní svobodu a autonomii vůle, a dále z hlediska dodržení zásady pacta sunt servanda (smlouvy je třeba dodržovat), která plyne z čl. 1 odst. 1 Ústavy.

31. Podle čl. 2 odst. 3 Listiny může každý činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (srov. obdobně čl. 2 odst. 4 Ústavy). Ústavní soud připomíná, že toto ustanovení vyjadřuje jeden ze základních strukturálních principů právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Judikatura Ústavního soudu však z tohoto ustanovení rovněž dovodila subjektivní právo jednotlivce na svobodné jednání v zákonných mezích, tohoto práva se přitom lze přímo dovolávat, a to i v řízení o ústavní stížnosti [nález sp. zn. I. ÚS 546/03 ze dne 28. 1. 2004 (N 12/32 SbNU 107); nález sp. zn. I. ÚS 167/04 ze dne 12. 5. 2004 (N 70/33 SbNU 197); srov. shodně nález sp. zn. I. ÚS 190/15 ze dne 13. 9. 2016 (N 171/82 SbNU 657), body 23 až 31 a tam citovanou judikaturu].

32. V rámci subjektivního práva plynoucího z čl. 2 odst. 3 Listiny je Ústavním soudem chráněna rovněž smluvní svoboda a princip autonomie vůle [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 43/04 ze dne 13. 4. 2004 (N 54/33 SbNU 55); nález sp. zn. I. ÚS 557/05 ze dne 24. 7. 2007 (N 116/46 SbNU 99), body 24 až 29; nález sp. zn. IV. ÚS 457/10 ze dne 18. 7. 2013 (N 124/70 SbNU 133), bod 12; nález sp. zn. II. ÚS 2124/14 ze dne 26. 1. 2016 (N 13/80 SbNU 163), body 19 až 22]. Při hodnocení soukromoprávních jednání, a zvláště smluv, musí veřejná moc postupovat v souladu s těmito principy.

33. Při posuzování smluv je tak třeba upřednostňovat vůli stran před jejím projevem [nález sp. zn. I. ÚS 436/05 ze dne 10. 7. 2008 (N 129/50 SbNU 131); nález sp. zn. II. ÚS 571/06 ze dne 21. 4. 2009 (N 91/53 SbNU 171); nález sp. zn. IV. ÚS 1783/11 ze dne 23. 4. 2013 (N 64/69 SbNU 197), body 25 až 29]. Současně je třeba vždy upřednostnit takový výklad, který nezakládá neplatnost smlouvy [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 625/03 ze dne 14. 4. 2005 (N 84/37 SbNU 157); nález sp. zn. I. ÚS 2447/13 ze dne 11. 11. 2013 (N 184/71 SbNU 213), body 10 až 11 a 16; nález sp. zn. II. ÚS 1470/12 ze dne 26. 11. 2013 (N 197/71 SbNU 343); či nález sp. zn. IV. ÚS 1783/11 ze dne 23. 4. 2013 (N 64/69 SbNU 197), zejména bod 27]. Tento přístup je odrazem respektu k autonomii vůle smluvních stran, funkci smluvních vztahů i k samotné povaze soukromého práva. Jak Ústavní soud připomněl v nálezu sp. zn. I. ÚS 190/15 ze dne 13. 9. 2016, bodě 29, „tento výkladový argument přesahuje český právní řád, prolíná se právními řády západní právní kultury a má charakter obecného principu právního“.

34. Ústavní soud zdůrazňuje, že „závěr, že určitý právní úkon je neplatný pro rozpor se zákonem, se musí opírat o rozumný výklad dotčeného zákonného ustanovení. [...] Důležitou roli [...] hraje především výklad teleologický. Je proto nutné se vždy ptát po účelu zákonného příkazu či zákazu“ [nález sp. zn. I. ÚS 2447/13 ze dne 11. 11. 2013 (N 184/71 SbNU 213), bod 11]. Orgán veřejné moci se porušení čl. 2 odst. 3 Listiny „dopustí i tehdy, pokud formalistickým výkladem norem [podústavního] práva odepře autonomnímu projevu vůle smluvních stran důsledky, které smluvní strany

takovým projevem zamýšlely ve své právní sféře vyvolat“ [nález sp. zn. I. ÚS 43/04 ze dne 13. 4. 2004 (N 54/33 SbNU 55)].

35. Tyto principy byly plně respektovány i v nejnovější judikatuře Ústavního soudu [viz kromě již citovaného nálezu sp. zn. I. ÚS 190/15, bodů 23 až 31, i nález sp. zn. II. ÚS 3646/13 ze dne 3. 1. 2017 (N 2/84 SbNU 35), bod 30; nález sp. zn. IV. ÚS 3168/16 ze dne 11. 7. 2017 (N 121/86 SbNU 85), body 20 až 33; či nález sp. zn. I. ÚS 34/17 ze dne 25. 7. 2017 (N 132/86 SbNU 247), body 19, 26 a 29]. Týkají se pochopitelně i dohod o narovnání jako zvláštního typu smluv; Ústavní soud ostatně v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3168/16 ze dne 11. 7. 2017 dospěl k závěru, že obecné soudy porušily čl. 2 odst. 3 Listiny tím, že v důsledku přílišného formalismu považovaly dohodu o narovnání za neplatnou pro neurčitost, aniž by zohlednily vůli smluvních stran (body 35 až 36).

36. Ústavní soud ve své judikatuře rovněž dovedl, že z čl. 1 odst. 1 Ústavy vyplývá zásada *pacta sunt servanda* (smlouvy je třeba dodržovat) a že této zásady je možné se dovolávat i v řízení o ústavní stížnosti [viz již nález sp. zn. IV. ÚS 201/96 ze dne 7. 10. 1996 (N 96/6 SbNU 197); nález sp. zn. I. ÚS 190/15 ze dne 13. 9. 2016, body 48 a 54; nález sp. zn. I. ÚS 34/17 ze dne 25. 7. 2017, body 29 a 33]. Jak Ústavní soud připomněl v nálezu sp. zn. II. ÚS 3292/09 ze dne 8. 7. 2010 (N 140/58 SbNU 163), bodě 37, soukromé právo je – vedle autonomie vůle – založeno právě na zásadě *pacta sunt servanda*, která bývá dokonce považována „za nejvyšší zásadu právní, resp. za nejvyšší přirozenoprávní normu, od které je odvozeno veškeré právo“. Ochrana autonomie vůle dle čl. 2 odst. 3 Listiny zajišťuje především to, aby veřejná moc uznala vůli jednotlivce tak, jak ji v konkrétním okamžiku projevil. Avšak v případech, kdy dojde ke shodě takto projevené vůle dvou stran a vznikne smlouva, je to právě zásada *pacta sunt servanda*, která garantuje, že tato smlouva a její právní důsledky budou ze strany veřejné moci respektovány a že bude možné domoci se práv a povinností plynoucích z této smlouvy.

37. V projednávaném případě stěžovatelka argumentuje, že nájemní smlouva i následná dohoda o narovnání jsou platné. Ústavní soud se bude nejprve zabývat tím, zda obстоjí názor obecných soudů o neplatnosti dohody o narovnání. Kdyby totiž tato dohoda byla platná, právě ona by upravovala sporná práva a povinnosti stěžovatelky a vedlejšího účastníka, a nikoliv nájemní smlouva. Otázka platnosti nájemní smlouvy by pak nebyla podstatná pro řešení věci.

38. Obecné soudy dospěly k závěru, že mezi stěžovatelkou a vedlejší účastníkem nebyla uzavřena platná dohoda o narovnání. Obecné soudy vyšly z toho, že narovnání mělo upravit právní vztahy vzniklé na základě písemné nájemní smlouvy, a proto by i narovnání muselo mít dle § 585 odst. 2 obč. zák. písemnou formu. Podle tohoto ustanovení totiž platilo, že

pokud byl „dosavadní závazek zřízen písemnou formou, musí být dohoda o narovnání uzavřena písemně“. Dle obecných soudů na tom nic nemění skutečnost, že podle nich byla nájemní smlouva absolutně neplatná. Obecné soudy dále zjistily, že vedlejší účastník písemně prohlásil, že nebude požadovat náhradu nákladů vynaložených na rekonstrukci, a že i stěžovatelka písemně prohlásila, že se vzdává nároku na nezaplacené nájemné. Podle názoru obecných soudů však šlo o dva na sobě nezávislé právní úkony, nikoliv o dohodu obou stran ve smyslu § 585 odst. 1 obč. zák.

39. Ústavní soud konstatuje, že vedlejší účastník ve svém prohlášení z 18. února 1995 uvedl mimo jiné následující: „Na základě požadavku [stěžovatelky] prohlašuji, že nepožaduji náhradu nákladů vynaložených na rekonstrukci suterénu a části přízemí [předmětné nemovitosti] s tím, že současně [stěžovatelka] nebude požadovat neuhrazené nájemné“. Toto prohlášení stěžovatelce předal na jednání dne 28. února 1995. Téhož dne stěžovatelka (spolu s další spoluvlastnicí) ve svém prohlášení uvedla následující: „V souvislosti s prohlášením, učiněným [vedlejším účastníkem] dne 18. 2. 1995 prohlašujeme, že se vzdáváme nároků na nezaplacené nájemné [...]“. Obecné soudy přehlíží, že tato prohlášení jsou vzájemně provázána. Vedlejší účastník projevil ve svém písemném prohlášení vůli, aby zanikla jeho práva z toho, že za své finanční prostředky prováděl stavební úpravy v prostorách ve vlastnictví stěžovatelky, pokud po něm stěžovatelka nebude vyžadovat neuhrazené nájemné. Stěžovatelka poté výslovně odkázala na toto prohlášení vedlejšího účastníka a prohlásila, že nezaplacené nájemné po něm požadovat nebude. Z těchto písemných prohlášení je dle Ústavního soudu zjevné, že došlo ke shodě vůle vedlejšího účastníka a stěžovatelky; že vedlejší účastník svým prohlášením učinil návrh na uzavření dohody, který stěžovatelka svým prohlášením přijala.

40. Ústavní soud zdůrazňuje, že zákonem stanovený požadavek, aby smlouva – jako je i dohoda o narovnání – měla písemnou formu, je s ohledem na princip ochrany autonomie vůle a smluvní svobody dle čl. 2 odst. 3 Listiny třeba chápat tak, že z písemných projevů stran musí být zjištělné, že došlo ke shodě jejich vůle. Pokud by shodná vůle stran měla být projevena v jediném dokumentu či na jediné listině, musel by to zákon výslovně stanovit, jako to činil například u smluv o převodu nemovitostí (§ 46 odst. 2 obč. zák.; srov. obdobně § 561 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ohledně právních jednání týkajících se věcných práv k nemovitým věcem). Tím se Ústavní soud nijak nevyjadřuje k otázce, o jakých náležitostech smlouvy musí strany projevit shodnou vůli, neboť to není podstatné pro řešení případ. V projednávaném případě je z písemného prohlášení vedlejšího účastníka a z prohlášení stěžovatelky zřejmé, že došlo ke shodě vůle stran upravit své vztahy dohodou, kterou obecné soudy kvalifikovaly jako narovnání. Závěr obecných soudů, že prohlášení stěžovatelky

a vedlejšího účastníka jsou dva na sobě nezávislé jednostranné úkony a že k písemné dohodě o narovnání nedošlo, je v rozporu s vůlí, kterou stěžovatelka a vedlejší účastník projevili. Tímto hodnocením obecné soudy porušily princip autonomie vůle a smluvní svobody, a tedy i právo stěžovatelky podle čl. 2 odst. 3 Listiny. Na okraj Ústavní soud z hlediska podústavního práva podotýká, že § 46 odst. 2 obč. zák. výslovně stanovil obecné pravidlo, že „pro uzavření smlouvy písemnou formou stačí, dojde-li k písemnému návrhu a k jeho písemnému přijetí“. S tímto ustanovením se přitom obecné soudy v projednávaném případě nijak nevypořádaly, ačkoliv stěžovatelka před nimi tvrdila, že prohlášením vedlejšího účastníka a jejím prohlášením vznikla smlouva – dohoda o narovnání.

41. Vedlejší účastník ve svém vyjádření uvedl, že závěr o neplatnosti dohody o narovnání je v souladu s rozhodovací praxí Nejvyššího soudu, kterou Ústavní soud aproboval v usnesení sp. zn. II. ÚS 212/08 ze dne 9. 10. 2008. Usnesení Ústavního soudu však nemají precedenční závaznost nálezů [viz podrobněji nálezy sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465), body 88 až 89]. Navíc se toto usnesení vůbec netýká neplatnosti dohody o narovnání. Skutkově šlo v daném případě o neplatnost nájemní smlouvy a s ohledem na obsah ústavní stížnosti se v tomto usnesení Ústavní soud zabýval otázkou promlčení a tím, zda se stěžovatel domáhal peněžitého plnění z titulu nezaplaceného nájemného, bezdůvodného obohacení či jej odvozoval z vlastnického práva. Pro projednávaný případ tedy toto usnesení není významné.

42. Ústavní soud nepovažuje za nutné se za této situace zabývat dalšími námitkami stěžovatelky. Stěžovatelka tvrdí, že pokud je nájemní smlouva absolutně neplatná, dohoda o narovnání se týká bezformálně vzniklého závazku (bezdůvodného obohacení), a nemusí tedy mít písemnou formu (bod 21 výše). Avšak vzhledem k tomu, že v projednávaném případě byla ve skutečnosti písemná forma dohody o narovnání dodržena (bod 40 výše), bylo by bezpředmětné se této otázce podrobně věnovat, neboť její řešení by nemělo žádný význam pro rozhodnutí věci. Stejně tak by bylo nadbytečné zabývat se námitkami stěžovatelky, které se týkají neplatnosti nájemní smlouvy či způsobu, jakým byl zjišťován a hodnocen skutkový stav potřebný pro vypořádání jejího vztahu s vedlejším účastníkem dle úpravy o bezdůvodném obohacení, neboť závěr obecných soudů o neplatnosti narovnání z ústavního hlediska neobstál. Obecné soudy se proto budou muset zabývat případem znovu a přitom budou vázány právním názorem Ústavního soudu vyjádřeným v tomto nálezu.

43. Ústavní soud tedy shrnuje, že obvodní soud v rozporu s principy autonomie vůle a smluvní svobody chráněnými čl. 2 odst. 3 Listiny a zásadou pacta sunt servanda plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy dospěl k závěru, že strany neuzavřely platnou dohodu o narovnání. Na základě tohoto

ústavněprávně vadného závěru poté vypořádal vztahy mezi stěžovatelkou a vedlejším účastníkem jako bezdůvodné obohacení a uložil stěžovatelce povinnost zaplatit vedlejšímu účastníkovi částku 7 660 000 Kč (napadená část výroku I rozsudku obvodního soudu) a vzhledem k tomuto výsledku řízení i povinnost nahradit České republice náklady řízení ve výši 33 415,68 Kč (napadená část výroku V rozsudku obvodního soudu). Městský soud v rozporu s uvedenými principy tyto části výroků obvodního soudu potvrdil. Nejvyšší soud neposkytl v rozporu s čl. 4 Ústavy ochranu těmto principům a v popsaném rozsahu odmítl dovolání stěžovatelky (napadená část výroku II usnesení Nejvyššího soudu). Tím obecné soudy porušily právo stěžovatelky na svobodné jednání dle čl. 2 odst. 3 Listiny a zásadu pacta sunt servanda plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy.

44. Ústavní soud dále zdůrazňuje, že od zahájení civilního řízení uběhlo již více než dvacet let, a proto je třeba, aby obecné soudy při novém projednávání věci rozhodly co nejdříve.

45. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, ústavní stížnosti stěžovatelky vyhověl, neboť shledal, že napadenými částmi výroků bylo porušeno právo stěžovatelky na svobodné jednání dle čl. 2 odst. 3 Listiny, a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené části výroků zrušil.



Č. 193

**K zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou trestního řízení
K posuzování obsahu dovolání Nejvyšším soudem**

Shledá-li Nejvyšší soud vadu dovolání v tom, že dovolatelé neuedli, od jaké konkrétní rozhodovací praxe se odvolací soud odchytil, ačkoliv dovolatelé na relevantní rozhodovací praxi ve svém podání odkazovali, jedná v rozporu s jejich právem na spravedlivý proces.

Pokud se dovolatel domnívá, že se odvolací soud odchytil od konkrétního rozhodnutí Nejvyššího soudu či Ústavního soudu, a Nejvyšší soud je naopak toho názoru, že dovolatelem citované rozhodnutí ve skutečnosti na daný případ nedopadá, nejde o vadu dovolání. Dovolatel totiž nemůže být „sankcionován“ odmítnutím pro vady pouze za odlišný právní názor, nýbrž skutečně za nesplnění v zákoně zcela jasně a srozumitelně formulované povinnosti.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajky) a soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře – ze dne 17. října 2017 sp. zn. I. ÚS 2500/17 ve věci ústavní stížnosti H. K., J. Z., V. B. a T. V., zastoupených Mgr. Petrem Řehákem, advokátem, se sídlem Újezd 19, Praha 1 – Malá Strana, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1974/2017-197 ze dne 30. května 2017, rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 70 Co 405/2016-178 ze dne 8. prosince 2016 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 č. j. 31 C 419/2014-152 ze dne 6. června 2016, kterými bylo rozhodnuto o žalobě stěžovatelů na zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 2 jako účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. května 2017 č. j. 30 Cdo 1974/2017-197 bylo porušeno základní právo stěžovatelů na soudní ochranu a spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Předchozí průběh řízení a vymezení věci

1. Stěžovatelé byli účastníky trestního řízení vedeného u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 3 T 14/2001 pro trestný čin podvodu (kauza H-System), které trvalo více než třináct let a osm měsíců (od zahájení trestního stíhání dne 21. 12. 1999 do rozhodnutí Nejvyššího soudu o dovolání nejvyššího státního zástupce ze dne 29. 8. 2013). V tomto trestním řízení byl odsouzen P. S.; stran zbývajících pachatelů bylo trestní řízení z důvodu jeho nepřiměřené délky zastaveno v důsledku amnestie prezidenta republiky ze dne 1. 1. 2013. Stěžovatelé v řízení vystupovali jako jedni z poškozených, neboť jim byla způsobena rozsáhlá majetková škoda (v důsledku ztráty celoživotních úspor).

2. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé byli po více než třináct let udržováni v nejistotě stran svých nároků a nedosáhli ani morálního zadostiučinění v podobě odsouzení pachatelů a že trestní řízení svou délkou porušilo jejich právo na přiměřenou délku řízení ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), uplatnili v souladu s čl. 36 odst. 3 Listiny a se zákonem 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.“) svůj nárok na náhradu nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem státu.

3. Ministerstvo spravedlnosti nárok stěžovatelů uznalo; s ohledem na vysoký počet poškozených v daném trestním řízení, kteří sdíleli utrpenou újmu, přiznalo každému ze stěžovatelů za nepřiměřenou délku řízení peněžité zadostiučinění ve výši 2 314 Kč. Považující tuto částku za naprosto nedostatečnou, podali stěžovatelé dne 15. 8. 2014 k Obvodnímu soudu pro Prahu 2 (dále jen „obvodní soud“) žalobu na zaplacení zadostiučinění ve výši 251 018 Kč, ke které dospěli na základě výpočetních pravidel Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), který stanovuje částku 15 000 až 20 000 Kč za jeden rok nepřiměřeně dlouhého řízení.

4. Obvodní soud považoval za relevantní pouze období, po které stěžovatelé v trestním řízení uplatňovali své nároky na náhradu škody, nikoliv celkovou délku trestního řízení. Konstatoval, že právní předchůdce první stěžovatelky se do předmětného trestního řízení s nárokem na náhradu škody připojil dne 14. 3. 2000, třetí stěžovatel dne 20. 7. 2000 a druhý a čtvrtý stěžovatel dne 11. 9. 2001. Účast stěžovatelů coby subjektů adhezního řízení byla ukončena dne 29. 6. 2011, kdy nabyl právní moci rozsudek vrchního soudu sp. zn. 6 To 6/2011 z téhož dne, jímž byl odsuzující rozsudek týkající se tří obžalovaných částečně zrušen ve výrocích o trestech (výroky

stran viny a povinnosti nahradit poškozeným náhradu škody nabyly právní mocí). V případě první stěžovatelky tedy délka řízení činila jedenáct let a tři měsíce, v případě třetího stěžovatele deset let a jedenáct měsíců a v případě druhého a čtvrtého stěžovatele devět let a devět měsíců.

5. Napadeným rozsudkem ze dne 6. 6. 2016 zamítl obvodní soud žalobu jako nedůvodnou. Shledal sice, že je dán odpovědnostní titul státu za nesprávný úřední postup ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., jelikož i přes nevídanou složitost trestní věci byla délka řízení nepřiměřená, čímž byla stěžovatelům způsobena nemajetková újma, kterou nelze napravit jinak než zadostiučiněním v penězích. Dospěl nicméně k závěru, že vzhledem ke specifickému postavení poškozených v trestním řízení, kteří se mohou a mají domáhat náhrady trestným činem způsobené škody především v občanskoprávním řízení, a ke sdílení nemajetkové újmy mezi poškozenými, kteří kooperovali ve sdružení zastupujícím jejich zájmy, bylo možné přistoupit k podstatnému snížení přiměřeného zadostiučinění (viz rozsudky velkého senátu ESRP ze dne 15. 2. 2008 ve věcech *Arvanitaki - Roboti a další proti Řecku* č. 27278/03 a *Kakamoukas a další proti Řecku* č. 38311/02) a symbolické finanční plnění poskytnuté Ministerstvem spravedlnosti považovat za dostatečné.

6. K odvolání stěžovatelů vydal Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) dne 8. 12. 2016 napadený rozsudek, kterým rozsudek obvodního soudu změnil a žalobě částečně vyhověl. Konstatoval, že obvodní soud správně zjistil skutečnosti týkající se délky a průběhu předmětného trestního řízení; při právním hodnocení těchto skutkových zjištění však dospěl k odlišným závěrům. S ohledem na judikaturu byl městský soud toho názoru, že je namístě přiznat stěžovatelům finanční zadostiučinění za dlouhotrvající pocit nejistoty o výsledku řízení, neboť konstatování porušení práva by v projednáváné věci nebylo dostatečnou satisfakcí. Neztotožnil se ani s názorem o sdílení nemajetkové újmy, přičemž konstatoval, že poškození nebyli příbuznými ani osobami sobě blízkými, naopak se navzájem neznali, a stěžít tak mohli sdílet újmu spočívající v nepřiměřené délce adhezního řízení. Částku přiznanou Ministerstvem spravedlnosti proto soud označil za naprosto nepřiměřenou. Při vlastním výpočtu náhrady nemajetkové újmy použil městský soud jako základ výpočtu částku 17 000 Kč za jeden rok řízení, kterou následně zkrátil tak, že ji snížil o 50 % za abnormální, extrémní složitost věci a o 30 % za to, že věc byla opakovaně projednávána na několika stupních soudní soustavy; zároveň přikročil k navýšení o 10 % z důvodu procesních pochybení (např. nerespektování názoru odvolacího soudu) a průtahů na straně orgánů činných v trestním řízení. Dále městský soud zadostiučinění zkrátil o dalších 20 % z důvodu sníženého významu řízení pro stěžovatele, neboť se nejednalo o řízení, které by iniciovali svými žalobami, a v nichž by tak byli „pány sporu“, kteří by se z této procesní

pozice mohli obávat o osud své žaloby. Účastnili se pouze řízení adhezního, tedy řízení závislého na řízení trestním; využili tak beneficia legis, v jehož důsledku jejich procesní aktivitu při dokazování převzal stát. S ohledem na rozsah trestné činnosti a vysoký počet poškozených pak mohl stěžít někdo z nich očekávat, že se dočká plné náhrady způsobené škody; jejich nejistota o výsledku řízení v tom smyslu, že by měli obavy o osud své „žaloby“, byla minimální (do značné míry byla spíše jistotou, že se plné náhrady škody nedomohou). Od konečné částky pak městský odečetl částku 2 314 Kč, kterou stěžovatelům z titulu náhrady nemajetkové újmy vyplátilo Ministerstvo spravedlnosti, a dospěl tak k částce peněžitého zadostiučinění ve výši 15 181,80 Kč pro první stěžovatelku, ve výši 12 631,80 Kč pro druhého a třetího stěžovatele a ve výši 14 544,30 Kč pro čtvrtého stěžovatele.

7. Proti zamítavé části rozsudku odvolacího soudu podali stěžovatelé dovolání, s tím, že se městský soud při svém rozhodování odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, resp. od jeho právního názoru vyjádřeného ve sjednocujícím stanovisku občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010, neboť překročil ke zcela nepřiměřenému snížení finančního zadostiučinění o 90 %, které tak není schopné splnit svou satisfakční funkci. Tvrdili, že dle judikatury dovolacího soudu je obecnou hranicí pro snížení přiměřeného zadostiučinění 50 % a ke krácení ve větší míře lze i dle judikatury Ústavního soudu a ESLP přistoupit jen za naprosto výjimečných okolností [viz např. nálezn sp. zn. IV. ÚS 1572/11 ze dne 6. 3. 2012 (N 45/64 SbNU 551); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Stěžovatelé se dále domnívali, že jejich případ je natolik jedinečný, že podobná otázka hmotného práva nebyla dosud v rozhodování dovolacího soudu řešena, a zmínili rovněž sjednocující roli Nejvyššího soudu s ohledem na odlišné rozhodování nižších soudů o podobných věcech. Z těchto důvodů byly podle nich splněny podmínky přípustnosti podle § 237 občanského soudního řádu. Dovolání pak odůvodnili tvrzením, že rozsudek městského soudu spočívá na nesprávném vyřešení otázky hmotného práva, neboť soud při výpočtu částky zadostiučinění pochybil v několika aspektech. Přecenil především dopad složitosti věci na celkovou délku řízení a nezohlednil četné prodlevy a pochybení orgánů činných v trestním řízení. Za nespravedlivé stěžovatelé považovali i snížení o 30 % z důvodu rozhodování před několika stupni soudní soustavy, neboť je považovali za duplicitní ve vztahu ke snížení odůvodněnému složitostí věci a za rozporné s rozhodovací praxí ESLP, dle které má stát fungování justice zorganizovat způsobem zajišťujícím plynulé a rychlé vyřízení věci. Nepřípadná byla podle nich i úvaha o faktické nedobytnosti jejich nároků, neboť odpovědnost státu za přiměřenou délku řízení existuje bez ohledu na reálnou vymahatelnost nároků.

Městský soud konečně nesprávně nezohlednil dopad zvláštních okolností na míru jimi utrpené nemajetkové újmy.

8. Napadeným usnesením senátu Nejvyššího soudu bylo dovolání stěžovatelů odmítnuto podle § 243c odst. 1 občanského soudního řádu, neboť dle názoru dovolacího soudu trpělo vadami, pro něž nelze v dovolacím řízení pokračovat. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že stěžovatelé nevymezili žádnou konkrétní otázku, tedy nekonkretizovali, který z předpokladů přípustnosti dovolání považují za splněný. Připomněl přitom ve svých rozhodnutích opakovaně uvedený názor, že k projednání dovolání je nezbytné, aby z něj bylo zřejmé, od jaké (konkrétní) ustálené rozhodovací praxe se v rozhodnutí odvolací soud odchýlil, která konkrétní otázka hmotného či procesního práva má být dovolacím soudem vyřešena nebo je rozhodována rozdílně, případně od kterého (svého dříve přijatého) řešení se má dovolací soud odchýlit (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 7. 2013 sp. zn. 25 Cdo 1559/2013 nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 8. 2013 sp. zn. 29 Cdo 2488/2013). Pouhá kritika právního posouzení odvolacího soudu ani citace (části) textu ustanovení § 237 občanského soudního řádu nepostačují (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2013 sp. zn. 32 Cdo 1389/2013). Ani „unikátnost případu v celé řadě ohledů“ neodpovídá řádnému vymezení přípustnosti dovolání ve smyslu § 237 občanského soudního řádu, neboť z takto široce vymezené přípustnosti nelze žádnou konkrétní otázku dovodit. V závěru dovolání stěžovatelé uvedli, že pokud byla přiznaná náhrada ve svém souhrnu zkrácena o 90 %, odvolací soud se tímto odchýlil od judikatury Nejvyššího soudu, dle níž je hranicí pro snížení či zvýšení přiznané náhrady 50 %. Ani u této námítky však řádně nevymezili přípustnost dovolání, neboť nepoukazují na žádné konkrétní rozhodnutí Nejvyššího soudu. Dovolací soud přitom podotkl, že dle jeho ustálené judikatury se hranice 50 % vztahuje k hodnocení každého kritéria samostatně (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 6. 2012 sp. zn. 30 Cdo 3995/2011).

II. Argumentace účastníků řízení

9. Ve své ústavní stížnosti ze dne 8. 8. 2017 stěžovatelé tvrdí, že napadenými rozhodnutími Nejvyššího soudu, městského soudu a obvodního soudu bylo porušeno jejich ústavně zaručené základní právo na náhradu újmy způsobené nesprávným úředním postupem státu dle čl. 36 odst. 3 Listiny, neboť dle ustálené judikatury Ústavního soudu musí být náhrada utrpené újmy přiznána v přiměřené výši, která je schopna plnit svou satisfakční funkci. Zkrácení zadostiučinění, ke kterému v jejich věci přistoupil městský soud, však naprosto neodpovídá tomu, jaká újma jim byla dlouhodobým trestním řízením způsobena, je v rozporu s výpočetními metodami ESLP, a nenaplnuje proto účel a smysl čl. 36 odst. 3 Listiny a zákona č. 82/1998 Sb.

10. Stěžovatelé se domnívají, že v největší míře porušil jejich základní práva obvodní soud, který dospěl v rozporu s judikaturou Ústavního soudu k závěru, že za nepřiměřeně dlouhé trestní řízení v délce trvání třinácti let a osmi měsíců jim coby satisfakce postačuje pouhé konstatování porušení práva na přiměřenou délku řízení. Ačkoli městský soud toto zjevné pochybení napravil, neučinil tak v dostatečné míře, jelikož přikročil ke snížení přiznaného zadostiučinění o extrémních 90 %, a dospěl tak k částce, která je s ohledem na míru utrpěné újmy a všechna specifika daného případu naprosto nedostatečná. Obecnými soudy tedy bylo o jejich nároku rozhodnuto v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu, Ústavního soudu a ESLP, která takto podstatné snížení o 90 % umožňuje pouze ve zcela výjimečných případech hodných zvláštního zřetele, kdy utrpěná újma je oproti normálním situacím zanedbatelná. Stěžovatelé v tomto ohledu odkázali na výše citovaný nálezn sp. zn. IV. ÚS 1572/11.

11. Ke snížení zadostiučinění o 50 % z důvodu složitosti věci stěžovatelé v ústavní stížnosti uvádějí, že obecné soudy zcela ignorovaly skutečnost, že vliv složitosti věci na celkovou délku řízení se v průběhu času zásadním způsobem měnil; zatímco její vliv na trestní řízení byl do pravomocného odsouzení hlavního pachatele P. S. rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 6. 6. 2006 značný, po tomto datu již byl pouze minimální a k prodloužování daného řízení docházelo ze zcela jiných důvodů, které se složitostí věci téměř nesouvisely. Ke dni 6. 6. 2006 byl totiž skutkový stav věci objasněn do téměř nejmenších podrobností a jakékoli další dokazování bylo pouze marginální povahy. Důvody nepřiměřené délky trestního řízení po tomto datu lze naopak spatřovat ve zdlouhavém opakovaném instančním postupu mezi soudem prvního a druhého stupně. Nežli mohlo být ve věci s konečnou platností rozhodnuto, byla dne 1. 1. 2013 vyhlášena amnestie, v jejímž důsledku bylo celé trestní řízení zastaveno, aniž by došlo k rozhodnutí o nároku poškozených na náhradu škody a ke spravedlivému odsouzení pachatelů, kteří tuto újmu způsobili. I tento naprosto neuspokojivý výsledek představoval pro stěžovatele značný zdroj frustrace a dezi-luze z fungování justičního systému a zesílil újmu z nepřiměřeně dlouhého řízení.

12. Dalším kritériem, pro které bylo přikročeno ke snížení přiznaného zadostiučinění o 30 %, je fakt, že dané trestní řízení probíhalo před všemi stupni soudní soustavy. Stěžovatelé jsou však toho názoru, že jakékoli krácení peněžitého zadostiučinění z tohoto důvodu může být z povahy věci pouze výjimečnou záležitostí, jsou-li dány určité zvláštní okolnosti, které to v daném konkrétním případě odůvodňují. Takové snížení je podle nich de facto duplicitním s ohledem na již učiněné snížení pro složitost věci a je rovněž v rozporu s rozhodovací praxí ESLP, přičemž účastníkům řízení nelze přičítat k tíži samotný fakt, že dané řízení probíhalo před více stupni

soudní soustavy, aniž by bylo jakkoli specifikováno a odůvodněno, proč je v tomto konkrétním případě zapotřebí přikročit ke snížení peněžitého zadostiučinění.

13. Pokud jde o třetí a poslední kritérium, pro které došlo ke snížení přiznaného peněžitého zadostiučinění o 20 % a kterým byl údajný nižší význam předmětného trestního řízení pro stěžovatele, k tomu jmenovaní uvádějí, že zásadně nesouhlasí s tvrzením, že poškozený je v rámci trestního řízení pouze okrajovým subjektem. Dle judikatury Nejvyššího a Ústavního soudu [viz např. nálezy sp. zn. I. ÚS 554/04 ze dne 31. 3. 2005 (N 67/36 SbNU 707) a sp. zn. I. ÚS 2859/09 ze dne 8. 6. 2010 (N 122/57 SbNU 525) či usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Ido 110/2002] je naopak poškozený důležitým článkem trestního řízení, jehož práva a zájem na výsledku řízení je zapotřebí respektovat a chránit. Dále není pravda, že je možnost domáhat se nároku na náhradu škody v civilním řízení vždy stejně dostupná a rychlejší nežli cesta adhezního řízení. Je s podivem, že obecné soudy natolik akcentovaly extrémní složitost celého případu, avšak při hodnocení reálné možnosti úspěšného vymožení nároku na náhradu škody v případném civilním sporu složitost věci naopak zcela opomněly zohlednit. S ohledem na povahu předmětného trestného činu lze konstatovat, že způsobení škody a odpovědnost za ni stojí v jádru samotného trestného činu a jsou natolik vzájemně propojené, že prokázáním jednoho je v podstatě prokázáno i druhé. Představa, že by stěžovatelé byli schopni sami a svépomocí docílit téhož v kratším čase v rámci civilního řízení, ve kterém by museli nést břemeno tvrzení a důkazní, je naprosto iluzorní a odtržená od reality. Nebylo proto namístě přičítat k jejich tíži fakt, že se rozhodli svůj nárok na náhradu škody uplatnit v rámci adhezního řízení, kterého se navíc od počátku velmi aktivně účastnili. Stěžovatelé konečně zdůrazňují, že v důsledku trestného činu ztratili v podstatě veškeré životní úspory a dostali se do nesmírně tíživé finanční a životní situace, se kterou se velmi těžko vyrovnávali. I Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 30. 10. 2012 v dané věci vyzdvihl extrémní dopad, jaký měla trestná činnost pachatelů v kauze H-System na poškozené.

14. K napadenému usnesení Nejvyššího soudu stěžovatelé uvádějí, že jejich dovolání bylo odmítnuto, aniž by se Nejvyšší soud podrobněji zabýval meritorní stránkou věci.

15. Městský soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti v plném rozsahu odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a navrhl, aby byla ústavní stížnost odmítnuta.

16. Nejvyšší soud poukázal ve svém vyjádření k ústavní stížnosti na to, že stěžovatelé ve stížnosti neuvádějí, jakým způsobem dovolací soud zasáhl do jejich základních práv, odmítl-li jejich dovolání pro vady. Zdůraznil, že jejich dovolání bylo po řádném posouzení a zohlednění judikatorní praxe

odmítnuto senátem, nikoliv samosoudcem, a to pro vady spočívající v absenci náležitého vymezení, v čem spatřovali splnění předpokladů dovolání. Nekonkretizovali totiž, který z předpokladů přípustnosti dovolání považují za splněný, což je k věcnému projednání dovolání dle občanského soudního řádu i ustálené rozhodovací praxe nezbytné (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 3524/13 ze dne 21. 1. 2014, sp. zn. III. ÚS 1675/14 ze dne 26. 6. 2014 a sp. zn. II. ÚS 2716/13 ze dne 12. 2. 2015). Stěžovatelé tak efektivně nevyčerпали procesní prostředek k ochraně jejich práva, a jejich ústavní stížnost je tedy v části směřující proti rozhodnutím soudů prvního a druhého stupně nepřipustná.

17. Nejvyšší soud ve svém vyjádření připomíná, že se v dovolacím řízení výši přiměřeného zadostiučinění nezabýval ani zabývat nemohl. Nad rámec své povinnosti však přesto v napadeném usnesení reagoval na námitku týkající se způsobu krácení základní částky určené odvolacím soudem. V této souvislosti stěžovatelé sice citovali náleze Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1572/11 ze dne 6. 3. 2012 (N 45/64 SbNU 551), to však k vymezení předpokladů přípustnosti dovolání nepostačuje. Nejde totiž ani o odkaz na přílehuvou judikaturu Ústavního soudu ve smyslu nálezu sp. zn. I. ÚS 3507/16 ze dne 21. 12. 2016 (N 251/83 SbNU 903), neboť uvedený náleze se týká rozsahu přezkumu rozhodnutí o přiznání zadostiučinění za nemajetkovou újmu a stěžovatelé nijak neobjasnili jeho význam pro dovolací řízení. Nejvyšší soud se k této námitce vyjádřil jednak z důvodu procesní opatrnosti (vzhledem k uvedení judikatury Ústavního soudu), jednak proto, aby bylo postaveno najisto, jaký je správný výklad procentního krácení zákonem stanovených kritérií.

18. S poukazem na smysl zákona č. 82/1998 Sb., účel institutu zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení podle § 31a odst. 1 tohoto zákona, jakož i na konkrétní kritéria pro stanovení výše takového zadostiučinění pak Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že pokud odvolací soud postupoval v intencích zákonných ustanovení a s ohledem na účel a smysl uvedeného zákona, nedopustil se tím žádného vybočení z rámce zákonné úpravy ani se neodchýlil od závěrů vyplývajících z judikatury ESLP. Ústavní stížnost je tak jen pokračující polemikou s hodnocením učiněným odvolacím soudem ohledně stanovení částky za přiměřené zadostiučinění, přestože pouhý nesouhlas s právním názorem obecných soudů nemůže být opodstatněným důvodem ústavní stížnosti. Podle Nejvyššího soudu nebyla napadeným rozhodnutím porušena základní práva stěžovatelů, jejich ústavní stížnost proto není přípustná ani důvodná.

III. Hodnocení Ústavního soudu

19. Ústavní soud úvodem podotýká, že přestože stěžovatelé nespécifikují své námitky vůči napadenému usnesení Nejvyššího soudu a omezují se na tvrzení, že se Nejvyšší soud nezabýval meritorní stránkou věci, je v dané věci nezbytné posoudit, zda řádně využili svého práva podat dovolání jako mimořádný opravný prostředek, který může dovolací soud odmítnout jako nepřipustný z důvodů závisících na jeho uvážení, a zda tedy splnili podmínku vyčerpání všech procesních prostředků, které jim zákon k ochraně jejich práva poskytoval (viz § 75 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

20. Ústavní soud připomíná, že ve své konstantní judikatuře nepovažuje právo na dovolání za ústavně garantované; pokud by tzv. mimořádné opravné prostředky nebyly připuštěny vůbec, nepochybně by taková úprava z tohoto pohledu i z pohledu ústavněprávního obstála. Na druhou stranu však zdůrazňuje, že pokud se zákonodárce rozhodne institut dovolání vytvořit, rozhodování o něm nelze vyjmát z rámce ústavněprávních principů a ústavně zaručených práv a svobod jednotlivce, a to zejména práva na spravedlivý proces [srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/03 ze dne 11. 2. 2004 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.) či nálezy sp. zn. IV. ÚS 128/05 ze dne 10. 5. 2005 (N 100/37 SbNU 355)].

21. V celé řadě svých rozhodnutí přitom Ústavní soud stvrdil, že dovolání musí obsahovat náležitosti stanovené § 241a odst. 2 občanského soudního řádu, k nimž patří vymezení, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání. Ústavní soud však zároveň nepřipouští, aby Nejvyšší soud postupoval při posuzování bezvadnosti dovolání příliš formálně [viz např. nálezy sp. zn. IV. ÚS 1256/14 ze dne 18. 12. 2014 (N 234/75 SbNU 607) a sp. zn. I. ÚS 354/15 ze dne 19. 11. 2015 (N 198/79 SbNU 251)].

22. V projednávaném případě podali stěžovatelé dovolání s tím, že se odvolací soud při svém rozhodování odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, resp. od jeho právního názoru vyjádřeného ve sjednocujícím stanovisku občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. CpjN 206/2010, neboť přikročil ke zcela nepřiměřenému snížení finančního zadostiučnění o 90%. Tvrdili přitom, že dle judikatury dovolacího soudu je obecnou hranicí pro snížení přiměřeného zadostiučnění 50% a ke krácení ve větší míře lze i dle judikatury Ústavního soudu (v této souvislosti zmínili výše citovaný nálezy sp. zn. IV. ÚS 1572/11) a ESLP přistoupit jen za naprosto výjimečných okolností. V napadeném usnesení, kterým jejich dovolání odmítl pro vady, dospěl Nejvyšší soud k závěru, že stěžovatelé nekonkretizovali, který z předpokladů přípustnosti dovolání považují za splněný. Připomněl, že k projednání dovolání je nezbytné, aby z něj bylo zřejmé, od jaké (konkrétní) ustálené rozhodovací praxe se odvolací soud odchýlil.

23. Po prostudování textu dovolání, který měl spolu s příslušným soudním spisem sp. zn. 31 C 419/2014 k dispozici, dospěl Ústavní soud v projednávané věci k názoru, že z dovolání lze zjistit, v čem stěžovatelé spatřovali splnění předpokladů přípustnosti dovolání. Je z něj totiž zcela zřejmé, že podle nich odvolací soud pochybil při řešení otázky týkající se stanovení výše přiměřeného zadostiučnění, neboť základní částku pokrátit tak, že zadostiučnění zbavil satisfakční funkce. V tomto ohledu stěžovatelé odkázali zejména na konkrétní sjednocující stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu, aniž by to však Nejvyšší soud ve svém odmítavém usnesení jakkoliv reflektoval. Poukázali rovněž na judikaturu Ústavního soudu, konkrétně na výše citovaný nálezn sp. zn. IV. ÚS 1572/11, což Ústavní soud ve své judikatuře považuje za akceptovatelné vymezení rozhodovací praxe, od které se měl odvolací soud odchýlit [viz např. nálezy sp. zn. III. ÚS 1594/16 ze dne 1. 11. 2016 (N 205/83 SbNU 269) a sp. zn. I. ÚS 2135/16 ze dne 3. 5. 2017 (N 70/85 SbNU 247)]. Ani k tomu se Nejvyšší soud ve svém usnesení nevyjádřil, a náležitě se tak nevypořádal se stěžovateli předestřenou právní otázkou. Shledá-li Nejvyšší soud vadu dovolání v tom, že dovolatelé neuedvli, od jaké konkrétní rozhodovací praxe se odvolací soud odchýlil, ačkoliv dovolatelé na relevantní rozhodovací praxi ve svém podání odkazovali, jedná v rozporu s jejich právem na spravedlivý proces.

24. Namítá-li pak Nejvyšší soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti (viz bod 17), že nešlo o odkaz na přílehuvou judikaturu Ústavního soudu ve smyslu výše citovaného nálezu sp. zn. I. ÚS 3507/16, nelze takové vysvětlení akceptovat v rovině vad dovolání. Pokud se dovolatel domnívá, že se odvolací soud odchýlil od konkrétního rozhodnutí Nejvyššího soudu či Ústavního soudu, a Nejvyšší soud je naopak toho názoru, že dovolatelem citované rozhodnutí ve skutečnosti na daný případ nedopadá, nejde o vadu dovolání. Dovolatel totiž nemůže být „sankcionován“ odmítnutím pro vady pouze za odlišný právní názor, nýbrž skutečně za nesplnění v zákoně zcela jasně a srozumitelně formulované povinnosti.

25. Z napadeného usnesení Nejvyššího soudu navíc vyplývá, že stran toho, o jakou právní otázku šlo a jaký předpoklad přípustnosti měl být naplněn, neměl odvolací soud pochybnosti, neboť se k příslušné dovolací námitce v napadeném usnesení „nad rámec“ vyslovil (viz bod 8 in fine). Ve svém vyjádření k ústavní stížnosti (viz bod 17) pak Nejvyšší soud uvedl, že tak učinil jednak z důvodu procesní opatrnosti, jednak proto, aby bylo postaveno najisto, jaký je správný výklad procentního krácení zákonem stanovených kritérií.

26. Ústavní soud uzavírá, že přestože stěžovatelé ve svém dovolání dostatečně určitě vymezili důvody, pro které shledávali své dovolání přípustným, Nejvyšší soud se tímto dovoláním odmítl zabývat, a porušil tak

právo stěžovatelů na soudní ochranu a spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud proto z výše uvedených důvodů ústavní stížnosti v částečně směřující proti usnesení Nejvyššího soudu vyhověl.

27. Ve zbývajících částech Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako nepřijatelnou, neboť v návaznosti na zrušení usnesení Nejvyššího soudu a s ohledem na doktrínu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů mu již dále nepřísluší přezkoumávat napadené rozsudky obvodního a městského soudu. Tento přezkum bude nyní v kompetenci Nejvyššího soudu, který bude muset o dovolání znovu rozhodnout. Ústavní stížnost týkající se merita věci by tak v tomto případě byla prostředkem předčasným.

28. Při novém rozhodování o dovolání stěžovatelů bude Nejvyšší soud dbát na to, aby byl zachován vztah přiměřenosti mezi utrpěnou újmu a za ni poskytovaným odškodněním. Neopomene přitom zohlednit zejména následující úvahy vyplývající z judikatury ESLP. Především je třeba zdůraznit, že byla-li věc opakovaně projednávána na několika stupních soudní soustavy, tedy že vydaná rozhodnutí musela být nadřízenými soudy rušena z důvodů vad či nesprávného posouzení, je tuto skutečnost třeba přičítat k tíži soudům (viz např. rozsudek ESLP ve věci *Jírů proti České republice* ze dne 26. 10. 2004 č. 65195/01, § 50, či rozsudek ESLP ve věci *Zámečnicková a Zámečnick* ze dne 21. 3. 2006 č. 16226/04, § 33). Dle názoru ESLP totiž potřeba opakovaně rušit rozhodnutí a vracet věc k novému projednání svědčí spíše o vážné dysfunkci soudního systému (viz např. rozsudek ESLP ve věci *Wierciszewska proti Polsku* ze dne 25. 11. 2003 č. 41431/98, § 46, či *Yurtayev proti Ukrajině* ze dne 31. 1. 2006 č. 11336/02, § 41). Kromě toho nelze snížený význam řízení pro stěžovatele bez dalšího odvozovat z toho, že vystupovali jako poškození v trestním řízení, a využili tak *beneficia legis*. Poškození mají totiž subjektivní právo na efektivní trestní řízení [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 3196/12 ze dne 12. 8. 2014 (N 152/74 SbNU 301)], a to i ve vztahu k případům trestných činů proti majetku na podkladě čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 3888/13 ze dne 26. 2. 2014), přičemž účelem amnestie by nemělo být zhoršení jejich postavení. Pokud vnitrostátní právní řád umožňuje poškozeným, aby se k trestnímu řízení připojili se svým nárokem na náhradu škody, má stát dle ESLP povinnost zajistit, aby poškození požívali základních záruk plynoucích z čl. 6 Úmluvy (viz rozsudek ESLP ve věci *Atanasova proti Bulharsku* ze dne 2. 10. 2008 č. 72001/01, § 46). V tomto směru je také třeba, aby se soudy řádně vypořádaly s tvrzeními stěžovatelů ohledně existence okolností, které zvyšují význam předmětu řízení pro ně samotné. Pokud jde o eventuální sdílení újmy, bude nutné věnovat náležitou pozornost případné aplikaci kritérií zohledněných ESLP v jeho výše zmíněných rozsudcích *Arvanitaki – Roboti a další proti Řecku* a *Kakamoukas a další proti Řecku*, včetně skutečnosti,

že stěžovatelé do adhezního řízení nevstoupili společně a předložili individualizované žádosti o náhradu škody.

29. 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 zbývajících částech Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako nepřijatelnou podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

Č. 194

K přikázání věci jinému soudu z důvodu vhodnosti

Delegace vhodná podle § 12 odst. 2 o. s. ř. je porušením ústavního práva stěžovatelů na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny, neboť z napadeného usnesení nevyplývají závažné a mimořádné skutečnosti, které by změnu příslušnosti soudu odůvodnily. Na základě pouhého očekávání hospodárnějšího a rychlejšího projednání věci bez náležitého odůvodnění, vypořádání námitek a přihlednutí k okolnostem souzené věci nelze věc delegovat.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj) a Jana Musila – ze dne 17. října 2017 sp. zn. IV. ÚS 2672/17 ve věci ústavní stížnosti a) Miroslava Holečka a b) Ing. Michala Holečka, zastoupených Mgr. Martinem Dolečkem, advokátem, se sídlem v Praze, Hvězdova 1716/2b, proti usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 8. 2017 č. j. Ncd 124/2017-292 o delegaci věci z důvodu vhodnosti, za účasti Vrchního soudu v Praze jako účastníka řízení a České republiky – Státního pozemkového úřadu, se sídlem v Praze 3, Husinecká 1024/11a, zastoupené JUDr. Jaromírem Bláhou, advokátem, se sídlem v Praze, Prvního pluku 206/7, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 8. 2017 č. j. Ncd 124/2017-292 se zrušuje, neboť jím bylo porušeno právo stěžovatelů na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Odůvodnění

I. Restituční nároky stěžovatelů

1. Stěžovatelé uplatnili v mnoha desítkách případů své restituční nároky u České republiky – Státního pozemkového úřadu (dále též „Státní pozemkový úřad“) podle § 9 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 229/1991 Sb.“) a vyzvali Státní pozemkový úřad k vydání nemovitostí neoprávněně vyvlastněných v období komunistické totality.

2. Stěžovatelé tvrdí, že Státní pozemkový úřad sice stěžovatele ve většině případů zaregistroval jako oprávněné osoby, ale pouze s právem na vydání náhradních nemovitostí či peněžitě náhrady, jelikož žádané nemovitě věci nebylo možné vydat podle § 11 zákona č. 229/1991 Sb. Současně však Státní pozemkový úřad nenabídl dostatečný počet náhradních pozemků obdobné hodnoty způsobily ke zmírnění způsobené křivdy a nutí stěžovatele k přijetí peněžitě náhrady v cenách pozemků určených ke dni 24. 6. 1991 podle § 16 odst. 1 ve spojení s § 28a zákona č. 229/1991 Sb. [k tomu srovnej zejm. nález ze dne 18. 7. 2017 sp. zn. II. ÚS 4139/16 (N 129/86 SbNU 205)]. Stěžovatelé se proti České republice marně domáhají svých práv již více než 25 let v mnoha správních řízeních vedených u Státního pozemkového úřadu a následně v řízeních soudních.

II. Žaloba o nahrazení projevu vůle – převod náhradních pozemků

3. S ohledem na skutečnost, že od 1. 7. 2018 nastane tzv. „druhá restituční tečka“ a nebude nadále možné vydávat restituentům náhradní pozemky (naturální restituce), podali dne 21. 2. 2017 neúspěšně stěžovatelé u Okresního soudu v Rakovníku žalobu, kterou se domáhají, aby soud nahradil projev vůle České republiky – Státního pozemkového úřadu při uzavření smlouvy o bezúplatném převodu pozemků, které si stěžovatelé vybrali jako vhodné ke zmírnění způsobené majetkové křivdy. Řízení vedl Okresní soud v Rakovníku pod spisovou značkou 6 C 59/2017.

4. Stěžovatelé v žalobě tvrdí, že Státní pozemkový úřad projednával jejich restituční nároky nepřiměřeně dlouhou dobu (až 22 let), v důsledku čehož nemohli získat adekvátní náhradní pozemky z veřejných nabídek podle zákona č. 229/1991 Sb. Proto se stěžovatelé v souladu s platnou judikaturou [např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2009 sp. zn. 31 Cdo 3767/2009 nebo nález Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004 sp. zn. III. ÚS 495/02 (N 33/32 SbNU 303)] přímo domáhají bezúplatného převodu konkrétních, jimi vybraných pozemků, nezařazených do veřejné nabídky, které leží v katastrálním území Jesenice u Rakovníka, obec Jesenice, zapsané na LV č. X, v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Středočeský kraj, Katastrální pracoviště Rakovník, parcelní čísla XY, YY a YZ.

5. Obecné soudy dosud o žalobě nerozhodly ani v prvním stupni, jelikož Česká republika, za kterou vystupuje v řízení Státní pozemkový úřad (dále jen „vedlejší účastnice“), vznesla nejdříve neúspěšně námitku místní nepřislušnosti soudu podle § 105 odst. 1 o. s. ř., následně úspěšně navrhla delegaci věci z důvodu vhodnosti k Obvodnímu soudu pro Prahu 9 podle § 12 odst. 2 o. s. ř., a to i přesto, že ve věci již proběhla dvě ústní jednání (dne 2. 5. 2017 a 15. 6. 2017) a třetí bylo v důsledku podání návrhu odročeno.

III. Námitka místní nepříslušnosti soudu

6. Vedlejší účastnice vznesla při jednání dne 2. 5. 2017 námitku místní nepříslušnosti (viz výše), v níž uvádí, že příslušným měl být obecný soud podle sídla žalované (§ 85 odst. 5 o. s. ř.). Okresní soud v Rakovníku však námitku místní nepříslušnosti zamítl usnesením ze dne 2. 5. 2017 č. j. 6 C 59/2017-227, s odůvodněním, že namísto obecného soudu žalované je k řízení příslušný soud, v jehož obvodu je nemovitá věc, týká-li se řízení práva k ní [§ 88 písm. b) o. s. ř.], což je případ souzené věci – navíc vedlejší účastnice vznesla námitku místní nepříslušnosti opožděně.

IV. Delegace z důvodu vhodnosti a nyní projednávaná věc

7. Následně dne 29. 6. 2017 podala vedlejší účastnice u Okresního soudu v Rakovníku návrh na přikázání věci k Obvodnímu soudu pro Prahu 9 z důvodu vhodnosti podle § 12 odst. 2 o. s. ř. V návrhu uvádí, že mezi stejnými účastníky probíhá přes čtyřicet řízení z téhož titulu, která nadměrně zatěžují jak účastníky řízení, tak i obecné soudy po celé České republice. Naplnění důvodů k přikázání věci spatřuje především v tom, že je stále sporná otázka ocenění vyvlastněných pozemků, kterou je nezbytné vyřešit jednotně, a že lze očekávat také rychlejší projednání věci i úsporu na nákladech řízení.

8. Vrchní soud v Praze poté ústavní stížností napadeným usnesením ze dne 4. 8. 2017 č. j. Ncd 124/2017-292 návrhu vyhověl a věc přikázal Obvodnímu soudu pro Prahu 9, protože je u něj vedeno nejvíce žalob mezi týmiž účastníky, kteří navíc mají své bydliště (sídlo) na území hl. města Prahy. Podle Vrchního soudu v Praze lze proto očekávat hospodárnější a rychlejší projednání věci ve smyslu § 12 odst. 2 o. s. ř.

V. Ústavní stížnost a vyjádření

9. Proti napadenému usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 8. 2017 č. j. Ncd 124/2017-292 se stěžovatelé brání ústavní stížností a navrhují, aby je Ústavní soud zrušil. Namítají přitom porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1, práva na rovnost v řízení podle čl. 37 odst. 3 a na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 ve spojení s čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 90 Ústavy; dále namítají porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

10. Stěžovatelé tvrdí, že na základě postupu Vrchního soudu v Praze byla věc nedůvodně a protiústavně odňata Okresnímu soudu v Rakovníku a přikázána k Obvodnímu soudu pro Prahu 9, čímž bylo porušeno právo stěžovatelů na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1, a princip rovnosti účastníků, podle čl. 37 odst. 3 Listiny. Podle stěžovatelů nemůže být předmětné řízení v důsledku delegace ani hospodárnější, ani rychlejší, ale

právě naopak – pro přikázání věci jinému soudu nebyly naplněny předpoklady. Stěžovatelé namítají, že delegaci z důvodu vhodnosti zákon sice umožňuje (§ 12 odst. 2 o. s. ř.), ale pouze jako výjimku z pravidla, kterou je nezbytné vykládat restriktivně. Přikázání věci představuje pro stěžovatele především oddálení konečného rozhodnutí ve věci a růst nákladů řízení. S ohledem na skutečnost, že ve věci již proběhla dvě jednání, jsou stěžovatelé přesvědčeni, že Okresní soud v Rakovníku byl připravený věc meritorně rozhodnout při následujícím jednání, které bylo nařízeno na 29. 8. 2017, čemuž vedlejší účastnice zabránila právě svým účelovým jednáním zahršeným změnou příslušného soudu. Podle stěžovatelů naplňuje procesní strategie vedlejší účastnice znaky obstrukce, která vyústila v protiústavní porušení práva na zákonného soudce, čímž mělo být také zasaženo do garancí nezávislého a nestranného rozhodování jakožto součásti práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

11. Celkově stěžovatelé podpořili svoji argumentaci odkazy na rozhodnutí obecných soudů, které delegaci z důvodu vhodnosti za obdobných podmínek mezi týmiž účastníky vyloučily (např. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2017 č. j. 28 Co 284/2017-173, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2017 č. j. 1 Nc 2726/2017-240 nebo Nejvyššího soudu ze dne 4. 8. 2017 sp. zn. 98 Ncd 124/2017). Dále stěžovatelé poukazují na skutečnost, že Obvodní soud pro Prahu 9 je přetížený a řízení před ním je jedno z nejpomalejších v zemi, což může zásadně ovlivnit právní sféru stěžovatelů, kteří v případě prodloužení řízení až do 1. 7. 2018 pozbydou právo na poskytnutí náhradního pozemku (naturální restituci), neboť nastanou účinky tzv. „druhé restituční tečky“. Absurditu celé situace dokládají stěžovatelé tím, že vedlejší účastnice původně vznesla v jiném obdobném řízení neúspěšně námitku místní nepříslušnosti u Obvodního soudu pro Prahu 9, aby se nyní domáhala delegace k tomuto soudu z důvodu vhodnosti (viz usnesení Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 2. 6. 2017 č. j. 7 C 59/2017-104).

12. Stěžovatelé v ústavní stížnosti navrhuji, aby Ústavní soud projednal věc přednostně pro její vysokou naléhavost podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

13. Ústavní soud za účelem posouzení ústavní stížnosti připojil soudní spis Obvodního soudu pro Prahu 9 vedený pod sp. zn. 15 C 315/2017 a požádal o vyjádření Vrchní soud v Praze, který pouze odkázal na odůvodnění napadeného usnesení. Vedlejší účastnice ve svém vyjádření uvedla, že věc byla delegována po právu, neboť lze očekávat efektivní a pro obě strany sporu výhodné sjednocení řešení všech sporů u jediného soudu. Tvrdí, že u Obvodního soudu pro Prahu 9 bylo podáno nejvíce žalob, a proto je

rozumné, aby všechna řízení byla přikázána právě k tomuto soudu, kde mohou být následně spojena podle § 112 odst. 1 o. s. ř.

14. Stěžovatelé v replice především opakují své již dříve vznesené argumenty. Zdůrazňují, že pro delegaci z důvodu vhodnosti nejsou naplněny předpoklady, neboť u Obvodního soudu pro Prahu 9 nelze očekávat hospodárnější a rychlejší řízení než u soudu příslušného ze zákona; jsou proto přesvědčeni, že jim bylo protiústavně upřeno právo na zákonného soudce.

VI. Podmínky řízení

15. Ústavní stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými a řádně zastoupenými advokátem podle § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Stížnost rovněž není nepřipustná ve smyslu § 75 odst. 1 téhož zákona. Ústavní soud se podrobně seznámil s ústavní stížností, obsahem procesního spisu a shledal, že stížnost je opodstatněná; rozhodl o ní mimo ústní jednání, neboť v intencích § 44 věty první zákona o Ústavním soudu by od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci.

16. Vzhledem k tomu, že se stěžovatelé domáhají přednostního projednání ústavní stížnosti, zabýval se Ústavní soud nejprve naléhavostí věci. Po zvážení všech okolností se Ústavní soud usnesl, že podmínky § 39 zákona o Ústavním soudu jsou splněny.

VII. Posouzení ústavní stížnosti

17. Úkolem Ústavního soudu je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky), není součástí soustavy obecných soudů a nepřísluší mu do jejich pravomoci zasahovat, postupují-li v souladu s principy hlavy páté Listiny. Ústavní soud se nezabývá porušením běžných práv fyzických nebo právnických osob, neznamená-li zároveň porušení ústavně zaručeného práva nebo svobody [srovnej např. nálezy ze dne 1. 2. 1994 sp. zn. III. ÚS 23/93 (N 5/1 SbNU 41)].

A. Právo na zákonného soudce

18. Článek 38 odst. 1 Listiny zní: „Nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon.“

19. Z ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá, že ústavní právo na zákonného soudce představuje v právním státě jednu ze záruk nezávislého a nestranného soudního rozhodování a je zároveň předpokladem řádného výkonu soudnictví bez rizika libovolného určování příslušnosti soudu. Projevem tohoto ústavního práva jsou zákonné podmínky určování příslušnosti civilního soudu podle § 9 a násl. a § 84 a násl. o. s. ř. [viz např. nálezy ze dne 2. 11. 2010 sp. zn. I. ÚS 938/10 (N 218/59 SbNU 159) a ze dne 16. 1. 2003 sp. zn. III ÚS 561/02 (N 9/29 SbNU 63) nebo usnesení ze dne 8. 10. 2001 sp. zn. II. ÚS 544/02 (U 33/28 SbNU 429)].

20. Právní úprava na zákonné úrovni umožňuje výjimečně přikázání (delegaci) věci z důvodu vhodnosti jinému soudu (§ 12 odst. 2 o. s. ř.), čímž je v průběhu řízení změněna místní příslušnost soudu. Procesní institut přikázání věci se tím dotýká práva na zákonného soudce; jeho porušením je ovšem pouze v případě, je-li o delegaci rozhodnuto, aniž by k takovému postupu byly naplněny zákonné podmínky. K tomu se v komentáři k čl. 38 odst. 1 Listiny uvádí: „Je nutné zamezit možnosti, aby soudce či soud bylo možno měnit v závislosti na tom, kdo jsou konkrétní účastníci řízení o návrhu předloženém soudu k rozhodnutí. Zásada zákonného soudce platí i pro delegování z důvodu vhodnosti (...)“ Viz Baňouch, H. In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T. a kol. Listina základních práv a svobod: Komentář. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 790. Dále lze v této souvislosti citovat například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2008 sp. zn. 29 Nd 227/2008: „Vhodná delegace je mimořádný procesní institut, který nesmí být nadužíván, neboť se jím zasahuje do ústavně zaručené zásady zákonného soudce.“

21. Ve vztahu k možnosti delegovat věc z důvodu vhodnosti Ústavní soud opakovaně uzavřel, že: „obecná místní příslušnost soudu, který má věc projednat, je zásadou základní a případná delegace příslušnosti jinému soudu je toliko výjimkou z této zásady, kterou je třeba – jako výjimku – vykládat restriktivně“ [viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2001 sp. zn. I. ÚS 144/2000 (N 172/24 SbNU 281) a ze dne 30. 4. 2008 sp. zn. III. ÚS 2853/07 (N 83/49 SbNU 197)].

22. Z komentářové literatury dále vyplývá, že: „v případech vylučné místní příslušnosti je nutno uvážit, že touto úpravou místní příslušnosti je upřednostňováno postavení vylučně místně příslušného soudu, a že proto by měla být delegace vhodná v těchto věcech posuzována i s přihlédnutím k vylučné povaze této příslušnosti“ (viz Krčmář, Z. In Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 48). V nyní souzené věci byl vylučně příslušný Okresní soud v Rakovníku, v jehož obvodu byly nemovité věci – náhradní pozemky, jelikož se řízení týká přímo práva k nim ve smyslu § 88 písm. b) o. s. ř. S ohledem na výše uvedené měly obecné soudy možnost přikázat věc z důvodu vhodnosti značně omezenou.

23. Při delegaci vhodné podle § 12 odst. 2 o. s. ř. je nezbytné trvat na důsledném naplnění podmínek pro takový postup a řádném odůvodnění rozhodnutí, v němž musí být přesvědčivě vylíčeno, na základě jakých skutečností byly konkrétní podmínky k delegaci naplněny; v případě pochybností musí obecný soud návrh na delegaci zamítnout a zachovat stávající (obecnou či vylučnou) příslušnost soudu. Jen tehdy je dodrženo ústavní právo účastníka řízení na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny. Potřeba důsledného a kvalitního odůvodnění delegace vystupuje do popře-

dí tím spíše v případech, kdy některý z účastníků s příkázáním nesouhlasí. Obecný soud poté musí odůvodnění věnovat zvláštní pozornost a pečlivě reagovat na všechny relevantní námitky, což v souzené věci neučinil, ačkoliv stěžovatelé svůj nesouhlas s delegací podpořili rozumnou argumentací.

24. Skutečnosti, které mohou vést k delegaci vhodné, jsou především takové, z nichž lze dovodit, že jiným než příslušným soudem bude věc projednána rychleji a hospodárněji, nebo pokud příkázání umožní po skutkové stránce spolehlivější a důkladnější projednání věci (viz např. rozhodnutí ze dne 15. 11. 2001 sp. zn. I. ÚS 144/2000). Vždy ovšem záleží na individuálních okolnostech souzené věci, které je nutné zvážit a přihlídnout k nim (srovnej usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2001 sp. zn. 11 Nd 55/2001). Podmínky pro delegaci vhodné pak nejsou splněny zejména tehdy, provedl-li příslušný soud již podstatnou část dokazování a rozhodnutí o delegaci – z hlediska důsledků nazíráno – by znamenalo jen prodloužení řízení a oddálení očekávaného, pro účastníka nepříznivého, výsledku řízení (viz např. usnesení Nejvyššího soud v usnesení ze dne 19. 9. 2012 sp. zn. 30 Nd 245/2012).

25. Vrchní soud v Praze odůvodnil napadené usnesení tím, že: „(...) bydlíště žalobců, sídlo žalovaného a sídla obou právních zástupců, je v Praze. Za těchto okolností proto příkázáním (...) věci Obvodnímu soudu pro Prahu 9, kde je vedeno nejvíce žalob mezi týmiž účastníky, ve kterých je rozhodováno o uplatněných restitučních nárocích stěžovatelů, bude zcela zřejmě dosaženo (...) hospodárnějšího a rychlejšího projednání věci. Nebude navozen stav, který by byl pro některého z účastníků řízení či jejich právních zástupců nepříznivý.“ Je tak zřejmé, že v odůvodnění chybí přesvědčivé vylíčení, v čem konkrétně mají být podmínky pro delegaci vhodné naplněny, s ohledem na jaké skutečnosti lze mít za to, že řízení bude rychlejší, hospodárnější a příznivější než u Okresní soudu v Rakovníku, který mohl v mezidobí ve věci samé rozhodnout.

26. Vrchní soud se také nevypořádal s námitkami stěžovatelů obsaženými v jejich vyjádření na č. I. 267; dále nezohlednil, že ve věci již částečně proběhlo dokazování a několik jednání a že příslušnost soudu je v tomto případě výlučná, u níž je možnost delegace zcela výjimečná. Nezohlednil ani, že vedlejší účastnice již v řízení vnesla neúspěšně námitku místní nepřislusnosti; pominul, že delegací nutně vznikly další zbytečné náklady řízení a také průtahy, které mohou mít zásadní vliv pro stěžovatele, jelikož 1. 7. 2018 nastanou účinky tzv. „druhé restituční tečky“, která má pro výsledek sporu stěžejní význam. Postup vrchního soudu je v zákonné rovině v rozporu s „dozorovou“ povinností soudu vyplývající z § 6 věty druhé o. s. ř., a fakticky tak akceptuje zneužívání procesního práva ze strany vedlejší účastnice.

27. Ústavní soud proto přednostně rozhodl nálezem, že delegace vhodná podle § 12 odst. 2 o. s. ř. je porušením ústavního práva stěžovatelů na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny, neboť z napadeného usnesení nevyplývají závažné a mimořádné skutečnosti, které by změnu příslušnosti soudu odůvodnily. Na základě pouhého očekávání hospodárnějšího a rychlejšího projednání věci bez náležitého odůvodnění, vypořádání námitek a přihlednutí k okolnostem souzené věci nelze věc delegovat. V dalším řízení by měl Vrchní soud v Praze (mj.) rovněž zohlednit závěry Nejvyššího soudu vyjádřené v usnesení ze dne 30. 8. 2017 č. j. 28 Nd 280/2017-375: „Samotná okolnost, že žalobci u jednotlivých místně příslušných soudů zahájili vůči žalovanému řízení o bezúplatném převodu jimi vybraných náhradních pozemků, nijak neodůvodňuje příkázání věci žalovaným vybranému soudu, zvláště ne v situaci, kdy žalobci s postupem nesouhlasí (...) a soudkyně je již s obsahem spisu seznámena.“

B. Právo na rovnost v řízení

28. Stěžovatelé dále namítají porušení práva na rovnost v řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny, který zní: „Všichni účastníci jsou si v řízení rovni.“ Vrchní soud v Praze napadeným usnesením nezasáhl podle Ústavního soudu do práva stěžovatelů na rovnost v řízení, neboť delegací věci k Obvodnímu soudu pro Prahu 9 neupřel některé ze stran možnost uplatňovat svá práva před soudem. Příkázáním nevznikla mezi účastníky řízení nerovnost, stěžovatelé ani přesvědčivě netvrdí, v čem by měla spočívat. Účastníci řízení i jejich právní zástupci se zdržují v Praze, takže příkázáním věci jim nevznikly komplikace, které by bránily rovnému uplatňování práv v řízení.

C. Právo na spravedlivý proces

29. S ohledem na vše výše uvedené bylo napadeným usnesením porušeno i právo stěžovatelů na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny, který zní: „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“

30. Vrchní soud v Praze svým postupem porušil právo stěžovatelů na nestranné a nezávislé rozhodnutí tím, že přikázal věc z důvodu vhodnosti k jinému než ze zákona příslušnému soudu, aniž by pro takové rozhodnutí byly naplněny zákonné podmínky, což Ústavní soud považuje opakovaně za svévolné a protiústavní jednání [srovnej nález ze dne 24. 11. 2004 sp. zn. III. ÚS 351/04 (N 178/35 SbNU 375)]. Vrchní soud v Praze navíc nedodržel ústavní požadavek na přesvědčivé, rozumné, logické a vyčerpávající odůvodnění rozhodnutí, neboť není zřejmé, na základě jakých skutečností dospěl ke svým závěrům [srovnej nálezy ze dne 28. 2. 2012 sp. zn. IV.

ÚS 2319/11 (N 40/64 SbNU 461) nebo ze dne 2. 11. 2010 sp. zn. I. ÚS 938/10 (N 218/59 SbNU 159)].

VIII. Závěr

31. Ústavní soud uzavírá, že Vrchní soud v Praze porušil ústavně chráněná práva stěžovatelů na spravedlivý proces a na zákonného soudce podle článku 36 odst. 1 a článku 38 odst. 1 Listiny, neboť v souzené věci nebyly naplněny předpoklady pro přikázání věci z důvodu vhodnosti podle § 12 odst. 2 o. s. ř.; proto ústavní stížnosti vyhověl a napadené usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 8. 2017 č. j. Ncd 124/2014-292 zrušil podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

32. Bude nyní na Vrchním soudu v Praze, aby o návrhu na delegaci přednostně rozhodl, své závěry náležitě odůvodnil, vypořádal se se všemi námitkami stěžovatelů, zohlednil veškerá specifika souzené věci popsaná výše a vyvaroval se opakovaného porušení ústavních práv stěžovatelů.



Č. 195

K podání učiněnému v elektronické podobě s uznávaným elektronickým podpisem

Pokud stížnostní soud na základě neúplného spisového materiálu a mylné informace dozorcující státní zástupkyně a policejního orgánu vyhodnotil sporné elektronické podání stěžovatele jako podání bez uznávaného elektronického podpisu ve smyslu § 6 odst. 1 zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, a dospěl k závěru o neúčinnosti tohoto podání, aniž by relevantní skutečnosti sám ověřil, jeho rozhodnutí nelze považovat za ústavně konformní.

Nález

Ústavního soudu - senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) a soudců Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka - ze dne 24. října 2017 sp. zn. II. ÚS 1616/17 ve věci ústavní stížnosti M. Z., advokáta, proti usnesení Vrchního soudu v Praze sp. zn. 5 To 28/2017 ze dne 12. dubna 2017, kterým byla zamítnuta stěžovatelova stížnost proti usnesení o zajištění peněžních prostředků, za účasti Vrchního soudu v Praze jako účastníka řízení a Vrchního státního zastupitelství v Praze jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Vrchního soudu v Praze sp. zn. 5 To 28/2017 ze dne 12. dubna 2017 bylo porušeno právo stěžovatele zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Vrchního soudu v Praze sp. zn. 5 To 28/2017 ze dne 12. dubna 2017 se ruší.

Odůvodnění**I.**

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 23. května 2017 se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Vrchního soudu v Praze s tvrzením, že jím bylo porušeno jeho ústavní právo zaručené čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z obsahu ústavní stížnosti a příslušného spisového materiálu se podává, že usnesením Policie České republiky, Národní centrály proti

organizovanému zločinu Služby kriminální policie a vyšetřování, Odboru závažné hospodářské trestné činnosti, 2. oddělení v Praze 5 – Zbraslav, č. j. NCOZ-1668-426/TČ-2016-412202 ze dne 27. března 2017 ve věci podezření ze spáchání trestných činů podvodu podle § 209 odst. 1 a odst. 5 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, (dále jen „tr. zákoník“) a legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 odst. 1 písm. a) a odst. 4 písm. c) tr. zákoníku, kterých se mohl dopustit podezřelý J. K. v souvislosti s prodejem licence k automatickému obchodnímu systému prostřednictvím skupiny společností WSM, kdy tento systém má zhodnocovat investice klientů na komoditním trhu a trhu s měnami – forexu, bylo po předchozím souhlasu státní zástupkyně Vrchního státního zastupitelství v Praze podle § 79a odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „tr. řád“) rozhodnuto o zajištění peněžních prostředků na bankovním účtu vedeném na stěžovatele (a blíže označeném ve výroku usnesení), a to ve výši 56 984 000 Kč včetně příslušenství, s tím, že zjištěné skutečnosti nasvědčují tomu, že tyto peněžní prostředky jsou výnosem z trestné činnosti.

3. Proti usnesení o zajištění peněžních prostředků podal stěžovatel stížnost, kterou Vrchní soud v Praze napadeným usnesením podle § 148 odst. 1 písm. b) tr. řádu zamítl. Vyšel ze zjištění, že předmětné usnesení bylo stěžovateli jakožto osobě, již byla věc zajištěna, doručeno do datové schránky dne 29. března 2017, přičemž dne 31. března 2017 bylo odesláno sekretariátu ředitele Policie České republiky, Národní centrály proti organizovanému zločinu (ncoz.sekretariat@pccr.cz) podání z emailové adresy X označené předmětem č. j. NCOZ-1668-426/TČ-2016-412202, jehož obsahem uvedeným v těle zprávy byla stížnost proti předmětnému usnesení s podpisem M. Z. Toto podání však nebylo dle vrchního soudu opatřeno uznávaným elektronickým podpisem dle § 6 odst. 1 zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, neboť podle odstavce 2 citovaného ustanovení uznávaným elektronickým podpisem se rozumí zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu pro elektronický podpis nebo kvalifikovaný elektronický podpis. Vrchní soud konstatoval, že stěžovatel odeslal stížnost policejnímu orgánu běžnou elektronickou poštou (e-mailem) bez uznávaného elektronického podpisu a tento nedostatek ve lhůtě k podání stížnosti ani po jejím uplynutí nenapravitel. Protože tedy podání bylo učiněno v elektronické podobě bez splnění uvedených podmínek, nejsou s ním spojeny účinky řádného podání. Vzhledem k tomu, že připojení uznávaného elektronického podpisu je nezbytným zákonným předpokladem pro závěr, že podání v elektronické podobě bylo učiněno v souladu se zákonnými požadavky § 59 odst. 1 tr. řádu, dospěl k závěru, že stížnost stěžovatele tyto předpoklady nesplňuje.

II.

4. Stěžovatel v ústavní stížnosti tvrdí, že napadeným usnesením vrchního soudu bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo na spravedlivý proces, neboť mu bylo svévolně odňato procesní právo využití opravného prostředku proti rozhodnutí, s nímž nesouhlasí. Poukazuje na skutečnost, že podání (stížnost) ze dne 31. března 2017 bylo řádně opatřeno platným zaručeným elektronickým podpisem. Mělo tedy všechny náležitosti stížnosti, a mělo proto být vrchním soudem řádně projednáno. Pokud se tak nestalo, napadené usnesení bylo učiněno na podkladě vadného procesního postupu porušujícího zákon.

III.

5. Vzhledem k argumentaci stěžovatele uplatněné v ústavní stížnosti byl policejní orgán požádán o zapůjčení příslušné části spisu týkající se zajištění peněžních prostředků na účtu stěžovatele a obsahující e-mailové podání stěžovatele a doklad o doručení tohoto podání včetně vyhodnocení připojeného elektronického podpisu podatelnou. K uvedené žádosti policejní orgán uvedl, že podání stěžovatele obsahující stížnost bylo dne 31. března 2017 doručeno na e-mailovou adresu sekretariátu ředitele Národní centrály proti organizovanému zločinu (ncoz.sekretariat@pccr.cz) a dne 3. dubna 2017 bylo přeposláno na e-mailovou adresu podatelny Národní centrály proti organizovanému zločinu (ncoz.podateln@pccr.cz) a téhož dne na Odbor závažné hospodářské trestné činnosti přímo na e-mailovou adresu zpracovatele spisu. Konečný adresát obdržel e-mailovou zprávu bez údajů o případném elektronickém podpisu odesílatele. Dne 8. června 2017 byl učiněn telefonický dotaz na sekretariát ředitele, zda k přijatému e-mailovému podání byl připojen nějaký soubor s elektronickým podpisem nebo byl opatřen značkou umožňující identifikaci odesílatele. Sekretariát ředitele po vyhledání příslušného e-mailu sdělil, že je označen značkou, po jejímž otevření vystupují dialogová okna, ve kterých je uvedeno, že digitální podpis této zprávy je platný, je považován za důvěryhodný a podepsaný je M. Z. Sekretariát ředitele věc konzultoval s vedoucím odboru informatiky, který sdělil, že přeposláním e-mailu došlo ke ztrátě této značky, tedy podatelna Národní centrály proti organizovanému zločinu obdržela e-mail bez značky a takto jej přeposlala zpracovateli spisu, který se tímto nezříká odpovědnosti za nastalou situaci. Podatelna vyhodnocení připojených elektronických podpisů k e-mailovým zprávám neprovádí.

IV.

6. Uvedené stanovisko policejního orgánu včetně připojených příloh bylo zasláno spolu s ústavní stížností k vyjádření účastníku řízení

Vrchnímu soudu v Praze a vedlejšímu účastníkovi řízení Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze.

7. Vrchní soud v Praze ve vyjádření poukázal na to, že stížnost stěžovatele podaná elektronicky prostřednictvím e-mailové zprávy z e-mailové adresy stěžovatele do e-mailové schránky sekretariátu ředitele Národní centrály proti organizovanému zločinu byla stížnostnímu soudu předložena státní zástupkyní Vrchního státního zastupitelství v Praze bez dokladu o opatření této zprávy zaručeným elektronickým podpisem. Doklad o zaručeném elektronickém podpisu nebyl založen ani ve spisu, který byl soudu spolu se stížností předložen. Z předkládací zprávy státní zástupkyně ze dne 6. dubna 2017 však vyplynulo, že podání stěžovatele nebylo opatřeno zaručeným elektronickým podpisem.

8. Vrchní státní zástupkyně ve vyjádření uvedla, že předmětný e-mail obsahující stížnost stěžovatele byl policejním orgánem postoupen dozоровé státní zástupkyni, aby byla jejím prostřednictvím v souladu s § 146a odst. 2 tr. řádu stížnost předložena k rozhodnutí Vrchnímu soudu v Praze. Z listiny, kterou měla dozоровá státní zástupkyně k dispozici, bylo patrné, že uvedený e-mail ze dne 31. března 2017 byl „přeposlán“ mezi několika policejními součástmi. Nic však nenasvědčovalo tomu, že by byl opatřen zaručeným elektronickým podpisem, což bylo ověřeno i u zpracovatelky spisu. V návaznosti na to pak dozоровá státní zástupkyně navrhla, aby stížnost byla zamítnuta jako opožděná. I v případě řádného podání by navrhovala stížnost zamítnout jako nedůvodnou, neboť se s postupem policejního orgánu ztotožňuje.

9. V replice na podaná vyjádření stěžovatel setrval na argumentaci uplatněné v ústavní stížnosti. Uvedl, že z vyjádření zcela jednoznačně vyplývá zásadní pochybení policejního orgánu, státní zástupkyně i soudu. Stížnost podal na e-podatelnu příslušného policejního útvaru, která je zveřejněna na webových stránkách Policie České republiky, tedy na oficiálně stvrzeném komunikačním centru. To, že jeho personál není schopen doručovanou elektronickou korespondenci vyhodnocovat, označil za smutné. Z vyjádření policejního orgánu však vyplývá, že předmětný e-mail byl označen značkou, po jejímž otevření vystupují dialogová okna, ve kterých je uvedeno, že digitální podpis této zprávy je platný, je považován za důvěryhodný a podepsaným je M. Z. Jde tedy o první přiznání toho, že skutečně stížnost byla opatřena elektronickým zaručeným podpisem. Za úsměvné pak považuje vyjádření vrchní státní zástupkyně, která mimo jiné uvedla, že z telefonického hovoru s policejním orgánem bylo zjištěno, že e-mail nebyl opatřen zaručeným elektronickým podpisem, respektive, že tomu nic nenasvědčovalo. Ani vyjádření vrchního soudu nepovažuje za pravdivé, když tomuto soudu dne 26. dubna 2017 zaslal díky svěřící o tom, že stížnost byla opatřena náležitým podpisem.

V.

10. Ústavní soud, dříve než přistoupí k meritornímu projednání ústavní stížnosti, zkoumá, zda tato splňuje všechny formální předpoklady podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). V dané věci je zřejmé, že ústavní stížnost byla podána včas (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), stěžovatel je advokátem, tedy osobou práva znalou, a nemusí být zastoupen jiným advokátem, 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).

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

12. Z ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá, že zasahování do rozhodování orgánů činných v trestním řízení v přípravném řízení Ústavní soud považuje, s výjimkou situací mimořádných, za všeobecně nepřipustné, případně nežádoucí [srovnej např. nálezy sp. zn. III. ÚS 62/95 ze dne 30. 11. 1995 (N 78/4 SbNU 243), usnesení sp. zn. IV. ÚS 316/99 ze dne 6. 9. 1999, usnesení sp. zn. I. ÚS 486/01 ze dne 11. 12. 2001, usnesení sp. zn. IV. ÚS 213/03 ze dne 21. 11. 2003, usnesení sp. zn. IV. ÚS 262/03 ze dne 30. 6. 2003 a další; všechna rozhodnutí dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Možnost ingerence Ústavního soudu do přípravného řízení je pojmána restriktivně, s omezením jen na ta vybočení z hranic podústavního práva, jež jsou povahy extrémní. Jinak řečeno, „kasační intervence má své místo pouze v případech, kdy se postup orgánů činných v trestním řízení zcela vymyká ústavnímu, resp. zákonnému procesněprávnímu rámci a jím založené vady, případně jejich důsledky, nelze v soustavě orgánů činných v trestním řízení, zejména obecných soudů, již nikterak odstranit“ (srovnej usnesení sp. zn. III. ÚS 674/05 ze dne 25. 1. 2006).

13. S ohledem na zjištěné skutečnosti Ústavní soud dospěl k závěru, že v případě stěžovatele jde o onu „mimořádnost“, opravňující kasační zásah Ústavního soudu.

14. Za zásadní pochybení s ústavněprávním přesahem stěžovatel označuje omyl stížnostního soudu při posouzení, zda bylo či nebylo elektronické podání stěžovatele obsahující stížnost proti usnesení o zajištění věci opatřeno uznávaným elektronickým podpisem, který byl vyvolán mylnou informací dozorcující státní zástupkyně a předtím policejního orgánu.

15. Ústavní soud zdůrazňuje, že kromě zjevného a neodůvodněného vybočení z výkladového nebo aplikačního standardu, jenž je v soudní praxi obecně respektován, a představuje tím nepředvídatelnou libovůli, jde o protiústavnost i tehdy, jestliže procesní postup soudu či jiného orgánu veřejné moci vybočuje ze zákonných pravidel, jež řízení před ním upravují, a toto vybočení je způsobilé se negativně promítnout do jeho výsledku. Tak je tomu rovněž v případě pochybení při vyhodnocení náležitostí podání podle § 59 odst. 1 tr. řádu. Z pohledu práva na spravedlivý proces Ústavní soud (v ústavní stížnosti předestřených souvislostech) také konstatuje, že pohyb písemností uvnitř příslušného orgánu veřejné moci (včetně vyhodnocení jejich relevance) musí být organizován tak, aby nedošlo k odepření práva na přístup k soudu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 2040/12 ze dne 12. 12. 2012 (N 203/67 SbNU 599), sp. zn. IV. ÚS 518/10 ze dne 23. 11. 2010 (N 233/59 SbNU 375), sp. zn. I. ÚS 634/13 ze dne 15. 5. 2013 (N 85/69 SbNU 369)].

16. Podle § 59 odst. 1 tr. řádu lze v trestním řízení učinit podání mimo jiné i v elektronické podobě. Problematiku podání učiněných v elektronické podobě upravuje zákon č. 297/2016 Sb. Při jednání vůči veřejnoprávnímu subjektu nebo jiné osobě v souvislosti s výkonem jejich působností lze k podepisování elektronickým podpisem použít pouze uznávaný elektronický podpis ve smyslu § 6 odst. 1 zákona č. 297/2016 Sb. [dříve § 11 odst. 3 zákona č. 227/2000 Sb. o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu)], kterým se dle odstavce druhého uvedeného ustanovení rozumí zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu pro elektronický podpis nebo kvalifikovaný elektronický podpis (viz Draštík, A., Fenyk, J. a kol. Trestní řád. Komentář. I. díl. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 477). Uznávaný elektronický podpis musí být platný v době, kdy podání v elektronické podobě bylo doručeno soudu. Okolnost, zda je podání vskutku opatřeno uznávaným elektronickým podpisem a zda jde o platný podpis, soud (jiný orgán veřejné moci) zkoumá již při přijetí elektronického dokumentu.

17. V projednávané věci nevznikají pochybnosti o tom, že stěžovatel učinil písemné podání v elektronické podobě ze své e-mailové adresy X, které adresoval sekretariátu ředitele Policie České republiky, Národní centrály proti organizovanému zločinu, jehož obsahem byla stížnost proti usnesení o zajištění věci. Na rozdíl od stížnostního soudu, který uvedeně podání vyhodnotil jako podání, které nebylo opatřeno uznávaným elektronickým podpisem, však stěžovatel v ústavní stížnosti tvrdí, že podání takového podpisu obsahovalo.

18. Při hodnocení relevance argumentace stěžovatele vycházel Ústavní soud ze stanoviska policejního orgánu a vyjádření stížnostního soudu a státního zastupitelství, kterým byly zaslány listiny, jimiž stěžovatel své

tvrzení prokazoval. Z těchto vyjádření totiž vyplývá, že stížnostní soud vyšel při hodnocení náležitostí podpisu připojeného k elektronickému podání pouze z informace podané dozorující státní zástupkyní, která se však v tomto směru spolehla na neúplný spisový materiál poskytnutý jí policejním orgánem. Policejní orgán jako zpracovatel spisu ve zprávě podané Ústavnímu soudu pak vysvětlil, proč došlo k nedostatečnému vyhodnocení elektronického podpisu stěžovatele. Z jeho vysvětlení je podstatné, že jako konečný adresát (zpracovatel spisu) sám či jeho podatelna podpis stěžovatele nevyhodnocoval a ani tak činit nemohl, neboť ze sekretariátu obdržel e-mailovou zprávu obsahující stížnost stěžovatele bez údajů o případném elektronickém podpisu odesílatele. Ani sekretariát ředitele jako adresát elektronického podání stěžovatele však okolnost, zda je podání vskutku opatřeno uznávaným elektronickým podpisem a zda jde o platný podpis, při přijetí tohoto elektronického dokumentu nezkontroloval, neboť až dodatečně na podnět zpracovatele spisu mu po vyhledání příslušného e-mailu sdělil, že je označen značkou, po jejímž otevření vystupují dialogová okna, ve kterých je uvedeno, že digitální podpis této zprávy je platný, je považován za důvěryhodný a podepsaný je M. Z., přičemž věc konzultoval s vedoucím odboru informatiky, který sdělil, že přeposláním e-mailu došlo ke ztrátě této značky, a že tedy podatelna Národní centrály proti organizovanému zločinu obdržela e-mail bez značky a takto jej přeposlala zpracovateli spisu.

19. Pokud tedy stížnostní soud na základě neúplného spisového materiálu a mylné informace dozorující státní zástupkyně a policejního orgánu vyhodnotil sporné elektronické podání stěžovatele jako podání bez uznávaného elektronického podpisu ve smyslu § 6 odst. 1 zákona č. 297/2016 Sb. a dospěl k závěru o neúčinnosti tohoto podání, aniž by relevantní skutečnosti sám ověřil, jeho rozhodnutí nelze považovat za ústavně konformní.

20. Bude tedy na stížnostním soudu, aby se po řádném vyhodnocení všech dostupných informací znovu zabýval náležitostmi podpisu stěžovatele, jímž je opatřeno jeho elektronické podání obsahující stížnost proti zajištění věci.

21. Lze uzavřít, že postupem stížnostního soudu, který při posuzování účinků elektronického podání stěžovatele vycházel z neúplného obsahu trestního spisu a z mylné informace orgánů činných v přípravném řízení, bylo stěžovateli odepřeno právo na přístup k soudu, které je součástí práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny.

22. Pouze nad rámec uvedeného Ústavní soud poukazuje na to, že i podání stěžovatele určená pro Ústavní soud byla učiněna elektronicky ze stejné e-mailové adresy stěžovatele a byla podepsána elektronickým podpisem, který byl podatelnou Ústavního soudu vyhodnocen jako uznávaný

II. ÚS 1616/17

č. 195

elektronický podpis s tím, že připojený certifikát je platný a je vydán akreditovaným poskytovatelem. S ohledem na platnost certifikátu (od 12.08.2016 11:15:22 do 01.09.2017 11:15:22) musel být podpis platný i v den podání stížnosti dne 31. března 2017.

23. Z výše vyložených důvodů Ústavní soud napadené usnesení Vrchního soudu v Praze podle ustanovení § 82 odst. 1 a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

Č. 196

K nesprávnému poučení odvolacího soudu o možnosti podat dovolání

Nesprávným poučením odvolacího soudu o možnosti podat dovolání k Nejvyššímu soudu došlo k zásahu do základního práva stěžovatelky na spravedlivý proces, jež je jí garantováno čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře – ze dne 31. října 2017 sp. zn. I. ÚS 2265/16 ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky České aerolinie, a. s., se sídlem Jana Kašpara 1069/1, Praha 6, zastoupené JUDr. Jiřím Horníkem LL. M., advokátem, se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2016 č. j. 16 Co 141/2016-140 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 12. 1. 2016 č. j. 10 C 272/2014-112 o náhradě škody za zpoždění letu.

Výrok

I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2016 č. j. 16 Co 141/2016-140 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2016 č. j. 16 Co 141/2016-140 se ruší.

III. Ve vztahu k rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 12. 1. 2016 č. j. 10 C 272/2014-112 se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění**I.**

1. Ústavnímu soudu byl dne 12. 7. 2016 doručen návrh na zahájení řízení o ústavní stížnosti ve smyslu § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), prostřednictvím něhož se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí obecných soudů.

2. Předtím, než se Ústavní soud začal věcí zabývat, přezkoumal podání po stránce formální a konstatoval, že podaná ústavní stížnost obsahuje veškeré náležitosti, jak je stanoví zákon o Ústavním soudu.

II.

3. Celkem jedenáct vedlejších účastníků se ve společném řízení před obecnými soudy domáhalo vůči stěžovatelce zaplacení částky 6 600 eur (každý 600 eur) jako náhrady podle čl. 5 ve spojení s čl. 7 nařízení č. 261/2004 Evropského parlamentu a Rady (ES), kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů (dále jen „nařízení“). Vedlejší účastníci opírali svůj nárok o skutečnost, že si u stěžovatele rezervovali let na trase Praha – Abu Dhabí – Bangkok, který byl v části z Prahy do Abu Dhabí provozovaný stěžovatelkou a v části z Abu Dhabí do Bangkoku leteckou společností Etihad Airways, přičemž druhá část letu byla zpožděna o 488 minut.

4. Stěžovatelka v řízení před obecnými soudy namítala, že není v řízení pasivně legitimována, neboť v případě zpoždění letu nebyla provozujícím leteckým dopravcem ve smyslu čl. 2 písm. b) nařízení, neboť druhou část letu provozovala společnost Etihad Airways. V souvislosti s uvedeným stěžovatelka odkázala na rozhodnutí německého Spolkového soudního dvora zn. Xa ZR 132/08 ze dne 26. 11. 2009 a rozhodnutí německého Spolkového soudního dvora zn. X ZR 14/12 ze dne 13. 11. 2012 a rozsudek Obvodního soudu v Paříži reg. č. 91-13-000286 ze dne 10. 4. 2014.

5. Obvodní soud svým výše uvedeným rozsudkem žalobě všech vedlejších účastníků plně vyhověl a přiznal každému z nich částku 600 eur. Městský soud v odvolacím řízení napadený rozsudek potvrdil. Oba soudy dovodily, že společnost Etihad Airways jednala v zastoupení stěžovatelky, která je tak povinnou osobou k náhradě škody. Přes návrh stěžovatelky obecné soudy nepoložily Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.

6. Z ústavní stížnosti vyplývá, že jak podle stěžovatelky, tak i obecných soudů je rozhodné vypořádání se s pasivní legitimitou stěžovatelky, coby subjektu, u něhož si vedlejší účastníci rezervovali let s mezipřistáním. Stěžovatelka v souvislosti s uvedeným konstatuje, že nařízení poskytuje ochranu cestujícím v letecké dopravě vůči provozujícím leteckým dopravcům, tedy těm dopravcům, kteří podle čl. 2 písm. b) provádí nebo zamýšlí provést let podle smlouvy s cestujícím nebo v zastoupení jiné právnické nebo fyzické osoby, která uzavřela smlouvu s cestujícím.

7. Stěžovatelka má za to, že z textu nařízení nelze dovodit, že by subjektem odpovědným za škodu ve smyslu čl. 5 ve spojení s čl. 7 nařízení byl vždy „smluvní letecký dopravce“, a to i za škodu způsobenou „provozujícím leteckým dopravcem“. Soudní dvůr Evropské unie se předestřenou otázkou podle stěžovatelky dosud nezabýval. Stěžovatelka se domnívá, že upravuje-li nařízení právo cestujících na náhradu škody vůči leteckému dopravci, klade důraz na pojem „provozující letecký dopravce“, který

fakticky provádí nebo zamýšlí provést let, a má tedy bezprostřední vliv na jeho provedení a tudíž má i případnou odpovědnost za zpoždění letu. Stěžovatelka je toho názoru, že podle dotčeného nařízení je nerozhodné, zda osoba odpovědná za zpoždění nebo zrušení letu má uzavřenou smlouvu s cestujícím či nikoliv, neboť její odpovědnost vyplývá ze skutečnosti, že je osobou provozující předmětný let. Shodný výklad mají zastávat další soudy členských států Evropské unie.

8. Stěžovatelka poukázala na výše uvedené rozsudky německého Spolkového soudního dvora, podle něhož je nutno rozlišovat mezi leteckým dopravcem, který skutečně letadlem, které sám poskytl, provádí let, a společností, která je s cestujícím ve smluvním vztahu a letovou službu této společnosti spoluužívá. Jen takový dopravce je podle spolkového soudu provozujícím leteckým dopravcem ve smyslu nařízení. Jestliže v daném případě byla provozujícím leteckým dopravcem osoba odlišná od žalované, coby smluvní partnerky cestujících, není žalovaná, coby pouhý „smluvní letecký dopravce“, odpovědná ve smyslu čl. 5 ve spojení s čl. 7 nařízení. Podle náhledu stěžovatelky tak obecné soudy vykládají otázku subjektu odpovědného za škodu ve smyslu čl. 5 odst. 7 nařízení odlišně od názoru přijatého německým Spolkovým soudním dvorem. Za tohoto stavu věci byl Městský soud v Praze povinen předložit řešení otázky určení odpovědného subjektu Soudnímu dvoru Evropské unie. Ten podle stěžovatelky dosud neřešil otázku, zda je dopravce, který s cestujícím uzavřel smlouvu o přepravě, odpovědný dle nařízení za incident, ke kterému došlo v části letu provozované jiným dopravcem.

9. Podle náhledu stěžovatelky měl městský soud povinnost předložit výklad nařízení Soudnímu dvoru Evropské unie, a pokud tak neučinil, lze jeho postup považovat za svévolný. Uvedeným postupem mělo dojít k zásahu do základních práv a svobod stěžovatelky, jež jsou jí garantovány čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stejně tak mělo dojít k porušení čl. 48 odst. 1 Ústavy a čl. 6 odst. 1 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

III.

10. Vedlejší účastníci ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedli, že ji považují za nepřipustnou, a pro případ, že by Ústavní soud její přípustnost dovodil, namítají, že napadenými rozhodnutími nedošlo k zásahu do základních práv a svobod stěžovatelky. Stran přípustnosti ústavní stížnosti upozorňují vedlejší účastníci především na skutečnost, že ze strany vedlejší účastnice nebylo využito dovolání, které je v případech spotřebitelských smluv a pracovněprávních vztahů přípustné i v případech, kdy se jedná o peněžité plnění nepřevyšující 50 tis. Kč. Navíc stěžovatelé dodávají, že v jejich případě bylo rozhodováno o plnění převyšujícím 50 tis. Kč. V souvislosti

s nepoložením předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie vedlejší účastníci odkázali na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57), věnující se tomu, kdy lze považovat postup obecných soudů při posuzování předběžné otázky za svévolný. Závěrem vedlejší účastníci poukázali na rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci *Folkerts*, z něhož vyplývá, že let z letiště na území členského státu Evropské unie, na které se vztahuje Smlouva, je nutno považovat za jediný let, i když je cílového letiště dosaženo s mezipřistáním. Z toho vedlejší účastníci dovozují, že byla-li stěžovatelka jedním ze dvou provozujících dopravců letu s mezipřistáním, je dána její pasivní legitimace.

11. Stěžovatelka ve své replice k vyjádření vedlejších účastníků uvedla, že byla-li odvolacím soudem nesprávně poučena, nemůže jí jít tato skutečnost k tíži. A to již s ohledem na nález Ústavního soudu ve věci sp. zn. II. ÚS 446/06 ze dne 21. 11. 2007 (N 200/47 SbNU 591). Stran naplnění částky 50 tis. Kč pro možnost podání dovolání stěžovatelka uvedla, že v projednávané věci se jedná o samostatné společenství ve smyslu § 91 odst. 1 o. s. ř.

IV.

12. Ústavní stížnost je důvodná.

13. Ústavní soud konstatuje, že není součástí soustavy obecných soudů a není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí; jeho úkolem je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky). Je tak záležitostí obecných soudů, aby zjišťovaly a hodnotily skutkový stav, prováděly výklad jiných než ústavních předpisů a aplikovaly jej při řešení konkrétních případů. Do rozhodovací činnosti obecných soudů je Ústavní soud oprávněn a povinen zasáhnout jen tehdy, jestliže porušením jednoduchého práva došlo současně i k porušení ústavně chráněného základního práva. V souvislosti s řízením, které předcházelo napadenému rozhodnutí, je pak Ústavní soud povinen ověřit, zda byly dodrženy ústavní limity vyplývající z hlavy páté Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), resp. zda v důsledku svévole nedošlo k extrémnímu vybočení z nich.

14. Pojmovým znakem institutu ústavní stížnosti je její subsidiarita, jež se po formální stránce projevuje v požadavku předchozího vyčerpání všech procesních prostředků, které zákon stěžovateli k ochraně jeho práv poskytuje, a po stránce materiální v požadavku, aby Ústavní soud zasahoval na ochranu ústavně zaručených základních práv a svobod až v okamžiku, kdy ostatní orgány veřejné moci nejsou schopny protiústavní stav napravit. V dané věci má Ústavní soud za to, že stěžovatelka měla k dispozici procesní prostředek k ochraně svých práv, a sice dovolání, které měla vyčerpat před podáním ústavní stížnosti.

15. Z ustanovení § 236 odst. 1 o. s. ř. vyplývá, že „dovoláním lze napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, pokud to zákon připouští“.

16. Z ustanovení § 237 o. s. ř. se podává: „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 dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.“

17. Z ustanovení § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř. vyplývá, že dovolání podle § 237 není přípustné „proti rozsudkům a usnesením, vydaným v řízeních, jejichž předmětem bylo v době vydání rozhodnutí obsahujícího napadený výrok peněžité plnění nepřevyšující 50 000 Kč, včetně řízení o výkon rozhodnutí a exekučního řízení, ledaže jde o vztahy ze spotřebitelských smluv a o pracovněprávní vztahy; k příslušenství pohledávky se přitom nepřihlíží“.

18. V předmětném případě bylo rozhodováno o celkové částce 6 600 eur, přičemž na každého z žalobců připadla částka 600 eur. Je pravda, že u každého jednotlivého žalobce nedosahuje žalovaná částka 50 000 Kč, a tudíž by mělo být poučení odvolacího soudu správné, nicméně žalobci zde vystupovali jako spotřebitelé, a proto se shora uvedený důvod nepřipustnosti dovolání na projednávanou věc nevztahuje. S ohledem na skutečnost, že samotné poučení odvolacího soudu přípustnost dovolání nezakládá (ani nevylučuje), měla stěžovatelka podat proti citovanému rozsudku odvolacího soudu dovolání, aby tak v souladu s ustanovením § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyčerpala všechny procesní prostředky, které jí zákon k ochraně jejich práv poskytuje. To však neučinila a obrátila se přímo na Ústavní soud.

19. Ústavní soud má za to, že odvolací soud v předmětném případě pochybil, když stěžovatelku nesprávně poučil o možnosti podat si dovolání k Nejvyššímu soudu.

20. Obdobnou situací se Ústavní soud v minulosti již zabýval, a to konkrétně v nálezu sp. zn. I. ÚS 2912/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 29/60 SbNU 371), v němž dospěl k závěru, že za takových okolností je namístež zrušit rozhodnutí odvolacího soudu, protože vadným poučením soud znemožnil stěžovatelům realizaci jejich procesního práva podat mimořádný opravný prostředek: „Ústavní soud proto dovozuje, že Městský soud v Praze, který změnil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2, znemožnil nesprávným poučením stěžovatelce realizaci jejího procesního práva (podat mimořádný opravný prostředek), a již tím ve svých důsledcích zasáhl do jejího práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Tento závěr vyslovuje Ústavní soud – neboť jde o otázku zásadní – bez ohledu na to, že uvedenou vadu stěžovatelka v ústavní stížnosti výslovně nenapadala.“ Ke stejnému

závěru dospěl Ústavní soud také v nálezu sp. zn. III. ÚS 1237/15 ze dne 15. 3. 2016 (N 43/80 SbNU 531): „Stěžovateli nelze klást k tíži, pokud postupoval v dobré víře ve správnost a zákonnost poučení daného mu v aktu veřejné moci – rozsudku městského soudu a nepodal nejdříve kasační stížnost, nýbrž rovnou stížnost ústavní. Nesprávným poučením městský soud odňal stěžovateli přístup k Nejvyššímu správnímu soudu, a porušil tak právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. I. ÚS 2912/10 (N 29/60 SbNU 371) a ze dne 15. 4. 2003 sp. zn. IV. ÚS 769/02 (N 57/30 SbNU 91)]. Z uvedených důvodů proto Ústavní soud stěžovatelově ústavní stížnosti vyhověl a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2015 č. j. 8 A 191/2014-74 zrušil podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.“

21. Vzhledem k tomu, že se obecné soudy budou předmětným případem ještě zabývat, Ústavní soud se otázkou povinnosti předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie nezabýval. Má-li však být rozhodnutí obecných soudů považováno za řádně odůvodněné, měly by se soudy vypořádat s otázkou pasivní legitimize smluvního leteckého dopravce k náhradě škody, jak je obsaženo v rozhodnutí německého Spolkového soudního dvora Xa ZR 132/08. Pokud dospěly obecné soudy k odlišnému právnímu názoru, než jaký je prezentován ve shora zmíněném rozhodnutí, měly by uvést důvod, proč nevznesly předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie.

22. Ústavní soud má za to, že nesprávným poučením odvolacího soudu došlo k zásahu do základního práva stěžovatelky na spravedlivý proces, jež je jí garantováno čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

23. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2016 č. j. 16 Co 141/2016-140 zrušil. Jelikož se odvolací soud bude předmětným případem opětovně zabývat, Ústavní soud ústavní stížnost ve vztahu k rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 12. 1. 2016 č. j. 10 C 272/2014-112 odmítl v souladu s ustanovením § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu pro nepřipustnost.

Č. 197

K posouzení právní otázky zásadního významu v dovolacím řízení

Pomine-li Nejvyšší soud posoudit otázku ve věci samé po právní stránce zásadního významu a s ní související argumentaci jen proto, že není takto dovolatelem výslovně označena, ač je zjevné, že se s ní ani soudy nižších stupňů jednoznačně argumentačně nevyvořily, přičemž její řešení je důležité pro právní praxi, poruší tím právo dovolatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Právo na soudní ochranu poruší Nejvyšší soud také opomenutím posoudit dovolací námitky k právní otázce ve věci podstatné, přestože dle jeho předchozí judikatury daná otázka není z přezkumu Nejvyššího soudu vyloučena a z rozhodnutí nižších soudů ve věci neplynou ani konkrétní úvahy o podstatných okolnostech k dané právní otázce, které je vedly k vyslovení právního závěru.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Josefa Fialy (soudce zpravodaj) a Radovana Suchánka – ze dne 31. října 2017 sp. zn. III. ÚS 2714/16 ve věci ústavní stížnosti Compas Capital Consult, s. r. o., se sídlem Na Drahách 247, Sviadnov, zastoupené Mgr. Bohdanou Šocovou, advokátkou, se sídlem Kateřinská 107/5, Olomouc, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. května 2016 č. j. 29 Cdo 5499/2015-1031, usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 28. ledna 2015 č. j. 7 Cmo 384/2013-904 a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. března 2013 č. j. 36 Cm 87/2006-833 o zamítnutí stěžovatelčina návrhu na určení neplatnosti usnesení valné hromady, za účasti Nejvyššího soudu, Vrchního soudu v Praze a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a Vodárny Kladno – Mělník, a. s., se sídlem U Vodojemu 3085, Kladno, zastoupené JUDr. Františkem Hrudkou, ml., advokátem, se sídlem Vodičkova 699/30, Praha 1 – Nové Město, a Vrchního státního zastupitelství v Praze jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 24. května 2016 č. j. 29 Cdo 5499/2015-1031 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. května 2016 č. j. 29 Cdo 5499/2015-1031 se ruší.

III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností ze dne 15. 8. 2016, doplněnou podáním ze dne 1. 9. 2016, se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí soudů, a to z důvodu porušení jejich práv zakotvených v čl. 11, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dále čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Z ústavní stížnosti a vyžádaného spisu Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) sp. zn. 36 Cm 87/2006 se podává, že první vedlejší účastnice – společnost Vodárny Kladno – Mělník, a. s., (dále jen „VKM“) byla založena Fondem národního majetku České republiky na základě privatizačního projektu; předmětem její činnosti je provozování a rozvoj vodovodní a kanalizační infrastruktury, zajišťování dodávek pitné vody a odvádění a čištění odpadních vod. Z důvodu strategické povahy této činnosti byly většinovými vlastníky VKM od jejího vzniku dotčená města a obce okresů Kladna a Mělníka; některými menšinovými akcionáři jsou osoby odlišné od územních samosprávných celků. Základní kapitál VKM byl rozvržen (k datu 15. 9. 2004) na 94 286 akcií na majitele, 1 407 850 akcií na jméno a 1 akcii na jméno se zvláštními právy. Stěžovatelka je menšinovou akcionářkou s majetkovou účastí 58 akcií na majitele. Stanovy VKM v čl. 13 upravují omezenou převoditelnost akcií na jméno podle § 156 odst. 4 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „obchodní zákoník“), a to tak, že akcie na jméno, jakož i všechna práva s nimi spojená, jsou převoditelné pouze s předchozím souhlasem valné hromady VKM, s převodem musí souhlasit také osoba vykonávající hlasovací práva spojená s akcií na jméno se zvláštními právy, valná hromada VKM je povinna odmítnout udělení souhlasu s takovým převodem, nepůjde-li o převod mezi stávajícími akcionáři, kteří vlastní akcie na jméno, nebo mezi takovým stávajícím akcionářem a územním samosprávným celkem.

3. Dne 15. 9. 2004 se konala (mimořádná) valná hromada VKM, která přijala vícero usnesení, mimo jiné i usnesení, kterým schválila návrh smlouvy o prodeji části podniku VKM (tzv. provozní části podniku) obchodní společnosti Středočeské vodárny, a. s., a dále usnesení, kterým valná hromada pověřila představenstvo VKM k uzavření uvedené smlouvy o prodeji části podniku. Smlouva o prodeji části podniku měla vést k tzv. provoznímu

modelu, tj. rozdělení podniku na dvě části, přičemž první část „infrastrukturní“ by zůstala VKM a druhá část „provozní“ by byla prodána zájemci (zde společnosti Středočeské vodárny, a. s.). Akcionáři byli dále na uvedené valné hromadě informováni o návrhu smlouvy o nájmu a provozování vodárenské infrastruktury (tj. vodovodní a kanalizační sítě) VKM adresovaném též obchodní společnosti Středočeské vodárny, a. s. Stěžovatelka následně podala návrh na vyslovení neplatnosti obou uvedených usnesení valné hromady. Současně se domáhala, aby soud uložil VKM povinnost zaplatit jí 30 000 Kč jako zadostiučinění podle § 131 odst. 4 obchodního zákoníku, a to za újmu spočívající v porušování jejich akcionářských práv a ve znehodnocení investic do nákupu akcií VKM.

4. Městský soud usnesením ze dne 5. 3. 2013 č. j. 36Cm 87/2006-833 zamítl návrh stěžovatelky v plném rozsahu (výrok I) a uložil stěžovatelce povinnost nahradit VKM náklady řízení (výrok II). Městský soud neshledal důvodným návrh na určení neplatnosti usnesení valné hromady o schválení návrhu smlouvy o prodeji části podniku; návrh na určení neplatnosti usnesení valné hromady o pověření představenstva k uzavření dané smlouvy zamítl z důvodu, že takové rozhodnutí vůbec nebylo v pravomoci valné hromady. Konsekventně pak městský soud zamítl i návazný návrh na přiznání částky 30 000 Kč.

5. K odvolání stěžovatelky rozhodl Vrchní soud v Praze (dále jen „vrchní soud“) usnesením ze dne 28. 1. 2015 č. j. 7 Cmo 384/2013-904 tak, že potvrdil usnesení městského soudu ve výroku I v části zamítající návrh na určení neplatnosti usnesení valné hromady o schválení návrhu smlouvy o prodeji části podniku. Současně vrchní soud změnil napadené usnesení ve výroku I v části zamítající návrh na určení neplatnosti usnesení valné hromady o pověření představenstva uzavřít danou smlouvu a vyslovil nicotnost daného usnesení valné hromady. Vrchní soud dále zrušil usnesení městského soudu ve výroku I v části zamítající návrh na přiznání částky 30 000 Kč a rovněž nákladový II. výrok prvostupňového rozhodnutí a vrátil věc městskému soudu v tomto rozsahu k dalšímu řízení (dle vyžádaného soudního spisu městský soud rozhodl ve věci zadostiučinění a nákladů řízení znovu, a to rozsudkem ze dne 21. 7. 2015 – č. l. 983 spisu; v současné době probíhá odvolací řízení).

6. Soudy z provedeného dokazování dovodily, že v roce 2002 učinila obchodní společnost Česká spořitelna, a. s., (dále jen „ČS“) v rámci své dohody s obchodní společností Česká infrastrukturní, a. s., a obchodní společností VIVENDI WATER ČESKÁ REPUBLIKA, s. r. o., (dále jen „Vivendi“) akcionářům VKM – největším akcionářům městům Kladno, Mělník, Odolena Voda, Nové Strašecí a dalším menším akcionářům (konkrétním městům a obcím) návrh na odkup jejich akcií (na jméno) VKM. Tito akcionáři uzavřeli v roce 2002 s ČS „balík smluv“, zejména smlouvu o budoucí

smlouvě o koupi akcií VKM (ČS jako budoucí kupující), smlouvu o budoucích smlouvách o postoupení pohledávky – převodu samostatně převoditelných práv a příkazní smlouvu k výkonu akcionářských práv z daných akcií. ČS zaplatila akcionářům 80 % sjednané budoucí kupní ceny. ČS následně postoupila svá práva a povinnosti z daných smluv na obchodní společnost Středočeská infrastrukturní, a. s., (v případě města Kladna nejdříve na obchodní společnost Česká infrastrukturní, a. s.). Současně s uzavřením „balíku smluv“ udělili akcionáři (obce) ČS také plně moci k výkonu akcionářských práv (udělili jí i plně moci k registraci pozastavení práva nakládat s danými akciemi – cennými papíry u Střediska cenných papírů). ČS posléze ve shodném rozsahu udělila substituční plnou moc obchodní společnosti Středočeská infrastrukturní, a. s., která dále udělila substituční plnou moc ve stejném rozsahu Mgr. Janu Lašmanskému, jenž vykonával za obce akcionářská práva (včetně práv hlasovacích) na valné hromadě dne 15. 9. 2004.

7. Soudy dospěly k závěru, že valná hromada byla usnášeníschopná a usnesení o schválení návrhu smlouvy o prodeji části podniku VKM bylo přijato potřebným počtem hlasů. Podle soudů byla sice na dané valné hromadě porušena práva některých minoritních akcionářů (disponujících 2 509 hlasy) podle § 180 odst. 1 a 4 obchodního zákoníku, a to tím, že jim nebyly k jejich dotazům poskytnuty informace ohledně výhodnosti smlouvy o prodeji části podniku a ohledně výběru smluvního partnera – obchodní společnosti Středočeské vodárny, a. s., avšak neplatnost napadeného usnesení valné hromady podle nich nebylo možno vyslovit, a to z důvodů podle § 131 odst. 3 písm. a) a b) obchodního zákoníku (práva stěžovatelky byla podle nich porušena nepodstatným způsobem a je nutno chránit práva nabytá třetími osobami v dobré víře). Soudy dospěly dále k závěru, že § 84 odst. 2 písm. g) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, nevylučuje, aby obec, jako akcionáře obchodní společnosti, zastupoval na valné hromadě zmocněnec na základě plně moci udělené dle příkazní smlouvy, jež byla schválena zastupitelstvem dané obce. Ustanovení § 33a zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, které umožňuje udělení substituční plně moci, lze podle nich aplikovat i v případě zastoupení na valné hromadě obchodní společnosti podle § 184 odst. 1 obchodního zákoníku, a to i tehdy, je-li akcionářem obec. Podle soudů dále speciální plnou mocí podle § 184 odst. 1 obchodního zákoníku je i plná moc udělená nikoliv jen ohledně konkrétní valné hromady společnosti, ale na více valných hromad téže společnosti. Soudy rovněž k námitkám stěžovatelky posuzovaly platnost příkazních smluv a plných mocí podle § 39 občanského zákoníku, resp. otázku zastoupení obcí na valné hromadě. Dospěly k závěru o platnosti těchto právních úkonů. Městský soud uvedl, že účelem uzavření „balíku smluv“ ze

strany ČS bylo zjevně získání hlasovacích práv akcionářů, a nikoliv koupě jejich akcií, což však dle městského soudu nebylo relevantní, neboť obce naopak uzavíraly „balík smluv“ s úmyslem akcie skutečně prodat ČS. Městský soud proto považoval za platné i zmocnění ČS k výkonu akcionářských práv za obce na valné hromadě. Konstatoval, že k neplatnosti příkazních smluv a plných mocí by byl nutný „úmysl stran při udělení plné moci“ obeat § 156a obchodního zákoníku. Vrchní soud uvedl, že smlouva o budoucí koupě akcií podle něj neobchází zákon, neboť obce a ČS si byly vědomy omezení v čl. 13 stanov (zavázaly se převést akcie, až to bude možné); „nešlo o samostatně převoditelná práva dle § 156a obchodního zákoníku, nýbrž o příkazní smlouvu, která sice byla přílohou smlouvy o smlouvě budoucí o koupi akcií, ale i tak ji bylo možné kdykoliv odvolat“. Podle vrchního soudu „pokud vůbec došlo k obcházení stanov VKM, pak to žádný z důvodů neplatnosti právního úkonu podle § 39 občanského zákoníku není“. Soudy shodně konstatovaly, že neplatnosti daných právních úkonů se dovolává stěžovatelka, která nebyla jejich stranou; právní úkony byly výrazem smluvní volnosti; obce zvažovaly vstup strategického partnera do VKM a s provozním modelem byly seznámeny. Soudy neměly za prokázané, že by (některé) obce-akcionáři jednaly ve shodě s ČS a obchodní společností Středočeská infrastruktura, a. s., podle § 66b odst. 1 obchodního zákoníku (nejde podle nich o osoby dle § 66b odst. 2 a 3 obchodního zákoníku); nelze proto ani shledat zákaz výkonu hlasovacích práv dle § 186c odst. 2 písm. c) obchodního zákoníku. Podle vrchního soudu je též vyloučena možnost, že by obchodní společnost Středočeská infrastruktura, a. s., byla osobou ovládající VKM podle § 66a odst. 3 písm. b) obchodního zákoníku. Vrchní soud dále uzavřel, že nemá za jednoznačně prokázané ani vzájemné dohody některých obcí-akcionářů o výkonu hlasovacích práv, proto u nich nelze shledat ani zákaz výkonu hlasovacích práv dle § 186c odst. 2 písm. c) obchodního zákoníku (oproti tomu městský soud dohody o hlasování mezi některými akcionáři a obchodní společností Středočeská infrastruktura, a. s., shledal).

8. Stěžovatelčino dovolání Nejvyšší soud usnesením ze dne 24. 5. 2016 č. j. 29 Cdo 5499/2015-1031 odmítl pro nepřipustnost; neshledal otázku zásadního právního významu podle § 237 odst. 1 písm. c) a odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění do 31. 12. 2013 (dále jen „o. s. ř.“), zčásti neshledal formulaci jakékoliv právní otázky a zčásti poukázal na polemiku se skutkovými závěry nižších soudů. Ohledně závěru vrchního soudu, podle kterého je zmocněnec obce oprávněn za podmínek § 33a odst. 1 občanského zákoníku udělit substituční plnou moc další osobě, aby za něj jednala na valné hromadě společnosti, jejíž je obec akcionářem, poukázal na svá předchozí usnesení (ze dne 23. 3. 2016 sp. zn. 29 Cdo 950/2015 a ze dne 22. 9. 2015 sp. zn. 29 Cdo 2133/2013; pozn. tato usnesení

byla napadena ústavními stížnostmi vedenými pod sp. zn. IV. ÚS 2018/16 a sp. zn. III. ÚS 3733/15). Nejvyšší soud poukázal také na další svá usnesení (ze dne 23. 2. 2011 sp. zn. 29 Cdo 3880/2009 a ze dne 22. 9. 2015 sp. zn. 29 Cdo 2133/2013), v nichž uzavřel, že skutečnost, že zmocnitel udělí plnou moc bez toho, aby v plné moci vymezil, jakým způsobem má zmocněnec hlasovat na valné hromadě, nelze samu o sobě považovat za obcházení zákonného ustanovení o samostatně převoditelných právech. Podle Nejvyššího soudu tedy v souladu s tím vrchní soud kvalifikoval vztah mezi obcemi a ČS jako zastoupení. Ohledně dalších dvou dovolacích námitek neshledal Nejvyšší soud formulaci žádné právní otázky [aplikace § 131 odst. 1 písm. a) obchodního zákoníku, cese celého závazkového vztahu]. Některé další části dovolání Nejvyšší soud hodnotil jako pouhou polemiku se skutkovými zjištěními (informovanost akcionářů, dohoda o výkonu hlasovacích práv) či jen obecně tvrzení procesních vad.

II. Argumentace stěžovatelky

9. Stěžovatelka uvedla, že převod akcií VKM na ČS nebyl, s ohledem na znění stanov, možný. Na základě nabídky ČS ve spojení s Vivendi (v roce 2002) uzavřely obce a města (akcionáři VKM) daný „balík smluv“ a návazně plné moci. Podle stěžovatelky tak nastala situace, kdy akcionáři byli sice formálně vlastníky akcií, avšak akcionářská práva vykonávala ČS (resp. Středočeská infrastruktura, a. s., ve spojení s Vivendi) zcela podle vlastního uvážení. Došlo k převodu hlasovacích práv, aniž by byly převedeny akcie samotné a aniž by byl dán souhlas valné hromady; byl porušen a nepřipustně obcházen zákon i stanov VKM (§ 156 odst. 4, § 156a obchodního zákoníku, čl. 13 stanov VKM; podle stěžovatelky obchodní zákoník navíc nepředpokládá, že by ve stanovách muselo být výslovně zakotveno omezení převoditelnosti práv vázaných na akcii, nýbrž postačí, že je omezena převoditelnost akcií jako takových). Rozpor či obcházení zákona a stanov VKM stěžovatelka dovozuje zejména z následujících skutečností. Platnost příkazní smlouvy a plné moci byla vázána na dobu trvání smlouvy o budoucí smlouvě o koupi akcií; byla zde obsahová a časová souvztažnost právních úkonů. Podle čl. V příkazní smlouvy nebyl příkazce (akcionář) oprávněn vykonávat akcionářská práva ani hlasování na valných hromadách VKM (tzv. vytěšňující zmocnění). Za výkon akcionářských práv akcionářem a za to, že akcionář vypoví ČS plnou moc udělenou na základě příkazní smlouvy, byla sjednána povinnost akcionáře zaplatit smluvní pokutu ve výši 100 % kupní ceny akcií dohodnuté ve smlouvě o budoucí smlouvě o koupi akcií (tzv. neodvolatelná plná moc). Příkazník mohl vykonávat akcionářská práva dle vlastního uvážení. Příkazní smlouva nepojednávala o odměně pro příkazníka; odměna směřovala naopak od příkazníka k příkazci; akcionářům bylo 80 % sjednané (budoucí) kupní ceny akcií vyplaceno do

15 dnů od uzavření smlouvy o budoucí smlouvě o koupi akcií (přestože nebylo ještě patrné, zda a kdy nastanou vůbec podmínky pro převod akcií). Z důkazů podle stěžovatelky plyne, že ČS vykonávala svou činnost pro klienta – obchodní společnost Česká infrastruktura, a. s., nikoliv pro akcionáře (obce). Podle stěžovatelky je tedy zřejmé, že úmyslem smluvních stran bylo odměnit akcionáře za to, že umožní ČS vykonávat akcionářská práva; nelze hovořit v daném případě o „zastoupení“ obcí podle § 31 občanského zákoníku, nýbrž o zastřené prodeji hlasovacích práv. Stěžovatelka konstatovala, že smlouvy o budoucích smlouvách o koupi akcií byly následně ukončeny, a to po schválení prodeje části podniku VKM obchodní společnosti Středočeské vodárny, a. s., na valné hromadě VKM dne 15. 9. 2004; k prodeji akcií nedošlo a obce si jako protiplnění za umožnění výkonu hlasovacích práv ponechaly již vyplacených 80 % sjednané budoucí „kupní ceny“ akcií. Stěžovatelka v této souvislosti současně upozornila na personální propojení zúčastněných obchodních společností a jednání osob ve shodě. Uvedla, že smlouva o budoucí smlouvě o koupi akcií obsahovala čl. 7, dle kterého byl budoucí kupující (ČS) oprávněn postoupit práva a povinnosti z této smlouvy pouze na společnost Vivendi, případně na osoby s touto společností smluvně provázané nebo touto společností ovládané anebo touto společností pověřené k výkonu práv a povinností z dané smlouvy. Obchodní společnost Česká infrastruktura, a. s., a Středočeská infrastruktura, a. s., musely tedy splňovat danou podmínku. Stěžovatelka uvedla skutečnosti, z nichž má plynout, že obě obchodní společnosti jsou ve vztahu ovládací a ovládané osoby a dále obě tyto osoby i obchodní společnosti Středočeské vodárny, a. s., Water Networks, a. s., a Vivendi jsou personálně propojené, jednaly spolu s ČS ve shodě a usilovaly o získání potřebného počtu hlasovacích práv VKM. Došlo tak podle ní k ovládnutí VKM prostřednictvím hlasovacích práv v dispozici osoby, která není akcionářem VKM (Středočeská infrastruktura, a. s.). Na valné hromadě nemělo být podle ní přihlíženo k hlasování osoby ovládací VKM ani osob jednajících s ní ve shodě. Stěžovatelka uvedla, že podstatou postupu ČS (resp. obchodní společnosti Středočeská infrastruktura, a. s., a Vivendi) bylo od roku 2002 prosadit prodej provozní části podniku a současný pronájem vodárenské infrastruktury některé ze spřízněných společností koncernu Vivendi, a tím i „vyvedení“ zisků z VKM (byl prodán hlavní předmět podnikání umožňující tvorbu zisku, hodnota VKM se výrazně snížila).

10. Stěžovatelka dále namítla, že soudy se jejími tvrzeními a důkazy řádně nezabývaly, neřešily celý komplex zmíněných právních úkonů podle jejich smyslu a hospodářského účelu (posuzovaly je pouze formálně dle názvů); naopak svým excesivním výkladem umožnily skrze plné moci oddělit hlasovací právo od akcie. Nezabývaly se smyslem a účelem čl. 13 stanov VKM (jako municipální společnosti) o omezení převoditelnosti akcií

a práv s nimi spojených. Podle stěžovatelky soudy hodnotily jí namítané důvody neplatnosti příkazních smluv a plných mocí jen izolovaně (poukázala na rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2009 sp. zn. 31 Odo 1424/2006 a ze dne 16. 11. 2004 sp. zn. 22 Cdo 1772/2004). Stěžovatelka má za to, že se soudy vůbec nezabývaly její námitkou o zneužití většiny na úkor menšinových akcionářů, výtka o porušení zásady loajality vůči VKM (porušením stanov), námitkou rozporu s dobrými mravy (rozporu s poctivým obchodním stykem) a námitkou o ovládnutí VKM a naplnění tzv. dispozice s hlasovacími právy dle § 66a odst. 6 obchodního zákoníku.

11. Podle stěžovatelky soudy dále opomenuly její tvrzení, že hlasování akcionářů náležejících do Svazku měst a obcí bylo motivováno získáním protiplatební od VKM v podobě podílu na nájemném za první 4 roky od obchodní společnosti Středočeské vodárny, a. s. (daná „výhoda“ měla plynout z akcionářské dohody ze dne 11. 9. 2004); v této souvislosti poukázala na § 186c odst. 2 písm. c) obchodního zákoníku s tím, že nemělo být přihlíženo k hlasování těchto osob (akcionářů), jimž „je hlasování k výhodě“.

12. Stěžovatelka namítla, že když by se soudy zabývaly řádně důvody neposkytnutí relevantních informací akcionářům, nemohly by dojít k závěru o nepodstatném porušení akcionářských práv stěžovatelky dle § 131 odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku. Za nepřezkoumatelný stěžovatelka označila závěr vrchního soudu, podle kterého nelze vyslovit neplatnost usnesení valné hromady z důvodů dle § 131 odst. 3 písm. b) obchodního zákoníku, a to pro hrozící újmu ostatním obcím-akcionářům i samotné VKM; takový závěr podle ní nemá oporu v provedeném dokazování (v řízení vyšlo naopak najevo, že negativní dopad do majetkové sféry VKM, a tedy i akcionářů, má právě prodej části podniku VKM). Stěžovatelka má současně za to, že zákonné důvody nevyslovení neplatnosti usnesení valné hromady je třeba vykládat restriktivně a nelze je rozšiřovat; podle stěžovatelky tato otázka nebyla Nejvyšším soudem ještě řešena. Stěžovatelka namítla, že Nejvyšší soud se nezabýval jejími dovolacími otázkami zásadního právního významu, které k aplikaci § 131 odst. 3 obchodního zákoníku uváděla.

13. Vrchnímu soudu stěžovatelka současně vytkla, že v jiné obdobné věci vedené u něj pod sp. zn. 14 Cmo 487/2010 [pozn. dané rozhodnutí bylo napadeno rovněž ústavní stížností stěžovatelky a věc byla rozhodnuta náleženem ze dne 10. 10. 2017 sp. zn. III. ÚS 3733/15 (N 186/87 SbNU 55)] dospěl k jiným závěrům než ve věci sp. zn. 7 Cmo 384/2013.

14. Nejvyššímu soudu stěžovatelka vytýkala nesprávnost závěrů při řešení jedné z právních otázek v dovolání. Uvedla, že dovolací soud sice poukázal na své předchozí usnesení č. j. 29 Cdo 2133/2013-404, avšak ani v něm neřešil právní otázku delegovaného zástupce akcionářů obcí správně a přesvědčivě; podle stěžovatelky Nejvyšší soud vyřešil danou otázku v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012 sp. zn. IV. ÚS 1167/11

(N 123/65 SbNU 597) a rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2003 sp. zn. 21 Cdo 224/2002. Stěžovatelka dále uvedla, že podle příkazních smluv mohla ČS vykonávat akcionářská oprávnění „dle jejího vlastního uvážení“, což odporuje kogentnímu ustanovení § 84 odst. 2 písm. g) obecního zřízení [pozn. nyní písm. f)], resp. právu obcí na samosprávu. Stěžovatelka uvedla, že za obec může jednat její starosta nebo její zástupce (zmocněnec), kterému obec udělí plnou moc; oba přitom však musí navenek projevovat vůli obce, nikoliv svou vůli vlastní, v opačném případě jde o právní úkon neplatný, který obec nezavazuje (poukázala na rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2015 sp. zn. 25 Cdo 1329/2014 a ze dne 16. 10. 2003 sp. zn. 26 Cdo 1829/2002). Dále namítla, že ČS nemohla udělit následně substituční plnou moc další osobě k zastupování obcí, neboť § 84 odst. 2 písm. g) obecního zřízení je *lex specialis* vůči § 184 odst. 1 obchodního zákoníku i vůči § 33a odst. 1 občanského zákoníku. Zastupitelstvo obce tedy musí delegovat konkrétního svého zástupce na valnou hromadu obchodní společnosti, jíž je obec akcionářem, a nemůže tuto svou výlučnou pravomoc smluvně převést na jinou osobu (zde na ČS). Nejvyšší soud podle stěžovatelky dále opomenul dovolací námitku, podle níž se vrchní soud nevyopírádal s argumentací stěžovatelky o neplatnosti převodu akcií z důvodu sjednání kupní ceny nižší, než je cena v místě a čase obvyklá.

III. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků

15. Nejvyšší soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti poukázal na obsah svého rozhodnutí a na své vyjádření k ústavní stížnosti vedené pod sp. zn. III. ÚS 3373/15. Ústavní stížnost považuje za zjevně neopodstatněnou a nesouhlasí s tím, aby Ústavní soud rozhodl bez jednání. Ústavní soud doplňuje, že Nejvyšší soud ve věci sp. zn. III. ÚS 3733/15 zaslal vyjádření následujícího obsahu. V dovolání předestřená otázka, zda lze vyslovit neplatnost usnesení valné hromady pro obcházení zákona nebo stanov, nebyla ve věci relevantní, neboť stěžovatelka sama v dovolání tvrdila, že zákon a stanovy obcházely smlouvy, dle nichž někteří akcionáři „postoupili“ svá hlasovací práva. Dle dovolacího soudu není možné oddělit hlasovací právo od akcie a následně akcií (bez hlasovacího práva) převést, avšak v nyní řešené věci nešlo o převod akcií, nýbrž o zastoupení při výkonu hlasovacích práv. Druhou dovolací otázkou, která se týkala substitučního zastoupení u obcí na valné hromadě, se pak Nejvyšší soud věcně zabýval. V souvislosti s otázkou přípustnosti důkazů nebo prováděním důkazů pak stěžovatelka žádnou právní otázku v dovolání nepředestřela.

16. Vrchní soud k ústavní stížnosti uvedl, že ve věci sp. zn. 7 Cmo 384/2013 a 14 Cmo 487/2010 dospěl ke shodným závěrům k řešeným otázkám, tedy jeho judikatura není rozporná. Dále vrchní soud sdělil, že za stavu, kdy ve svém rozhodnutí uvedl svá skutková zjištění i právní

závěry, mu již nepřísluší tvrzení stěžovatelky dále hodnotit; poukázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

17. Městský soud uvedl, že svůj rozsudek považuje za srozumitelný a nerozporný; návrh stěžovatelky byl zamítnut především pro nedostatek skutkových tvrzení navzdory poučení podle § 118a o. s. ř.

18. Obchodní společnost VKM ve vyjádření k ústavní stížnosti shrnula průběh řízení před městským, vrchním a Nejvyšším soudem a informovala o dvou obdobných věcech týkajících se obchodní společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a. s., (Ústavnímu soudu je z úřední činnosti známo, že první z kauz byla vedena u Ústavního soudu pod sp. zn. I. ÚS 2723/13 a nyní se věc nachází znovu u Ústavního soudu pod sp. zn. IV. ÚS 997/16, druhá z kauz byla vedena u Ústavního soudu pod sp. zn. IV. ÚS 2722/13 a poté znovu u Ústavního soudu pod sp. zn. IV. ÚS 2018/16). VKM uvedla, že nyní projednávaná věc se od zmiňovaných dvou kauz obchodní společnosti Vodárny a kanalizace Zlín, a. s., jakož i jiných kauz týkajících se přímo VKM liší, a sice tím, že v nyní posuzované věci městský a vrchní soud dospěly k závěru, že napadené usnesení valné hromady je neplatné, avšak shledaly důvod nevysování této neplatnosti dle § 131 odst. 3 písm. a) a b) obchodního zákoníku; dovolací důvody proto nemohou být naplněny, pokud se řešení nastolených právních otázek nemůže projevit (a to v důsledku aplikace § 131 odst. 3 obchodního zákoníku) v poměrech stěžovatelky (dovolatele). VKM konstatovala, že by měl být upřednostněn princip právní jistoty, resp. práva akcionářů (města a obce aktuálně vlastní 99 % akcií VKM) a třetích osob oproti zájmům minoritního akcionáře stěžovatelky [poukázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2011 sp. zn. I. ÚS 1768/09 (N 49/60 SbNU 577) a ze dne 16. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 353/04 (N 124/37 SbNU 563)]. Podíl měst a obcí ve VKM je zvyšován formou zvyšování základního kapitálu; města a obce se v roce 2004 rozhodla pro tzv. provozní model VKM a tento bez problémů funguje již 13 let; nájemné hrazení obchodní společností Středočeské vodárny, a. s., je plně investováno do vodárenské a kanalizační infrastruktury na území daných měst a obcí; usnesení valné hromady nenapadl návrhem u soudu žádné město ani obec; postup stěžovatelky považuje VKM za šikanózní a představující zneužití menšiny, přičemž je otázkou motivace stěžovatelky (zejména když stěžovatelka vynakládá nemalé prostředky již 13 let na vedení soudních sporů s VKM), neboť VKM v minulosti nevyplácela dividendy. Dále VKM uvedla, že již ve vyjádření k dovolání zmiňovala, že z dovolání stěžovatelky neplyne, jaké právní otázky zásadního významu jsou nastoleny, a to vyjma otázky subdelegace. Dle VKM by ústavní stížnost měla být odmítnuta.

19. Vrchní státní zastupitelství v Praze uvedlo, že se nemůže vyjadřovat k napadenému usnesení Nejvyššího soudu a jeho postupu, neboť se neúčastnilo řízení před Nejvyšším soudem. Současně poukázalo na to, že

jestliže se městský soud a vrchní soud nezabývaly stěžovatelkou uplatněnými důvody neplatnosti usnesení valné hromady, rezignovaly na aplikaci práva a upřely stěžovatelce právo na spravedlivý proces. Jedinou účinnou sankcí proti nedodržování informační povinnosti společností vůči akcionářům je právě neplatnost usnesení valné hromady; nevyvozování tohoto důsledku by mohlo vést ke zjednodušení právní úpravy tak, že by majoritní akcionář mohl rozhodovat bez konání valných hromad a nemusel by se „zdržovat“ komunikací s minoritními akcionáři. Vrchní státní zastupitelství ohledně platnosti delegování hlasovacích práv poukázalo na pravidla fungování veřejnoprávní instituce (rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3297/2008) s tím, že je zarážející konstatování soudu, že v případě obcí-akcionářů postačí, není-li delegace v rozporu s předpisy obchodního práva, a „nevadí“ mu naopak rozpor s § 84 odst. 2 obecního zřízení. Za přílišný považuje Vrchní státní zastupitelství poukaz stěžovatelky na zvláštnosti konstrukce uváděných právních dokumentů, zejména na sankce stíhající obec-akcionáře v případě, že by uplatnila svá akcionářská práva sama. Soudy ve věci pominuly podstatné skutečnosti, když nepřihlédly k tomu, že přinejmenším města a obce (akcionáři) vyjmenované na str. 7 ústavní stížnosti nebyly na valné hromadě řádně zastoupeny. Ohledně otázky aktivní legitimace stěžovatelky ve vztahu k vadám rozhodování valné hromady, které se netýkají porušení akcionářských práv stěžovatelky, má vrchní státní zastupitelství za to, že § 131 odst. 1 obchodního zákoníku otvírá každému navrhovateli možnost uplatnění tohoto rozporu s právními předpisy, stanovami nebo společenskou smlouvou. Vrchní státní zastupitelství uzavřelo, že vzhledem k předmětu podnikání VKM je zcela zřejmý motiv omezení převoditelnosti akcií na jméno dle čl. 13 stanov VKM; účelem je zabránit zcizení akcií měst a obcí – akcionářů VKM bez ohledu na momentální stanovisko jejich představitelů. Veřejný zájem spočívající v zachování reálného vlivu měst a obcí – akcionářů na zásobování pitnou vodou za přiměřené ceny pro občany byl také důvodem vstupu vrchního státního zastupitelství do „původního řízení“. Vrchní státní zastupitelství navrhlo vyhovět ústavní stížnosti, neboť podle něj soudy nepostihly podstatu posuzované pře a neposkytly právní ochranu stěžovatelce ani občanům daných měst a obcí.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

20. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v nichž byla vydána rozhodnutí napadená v ústavní stížnosti, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatelka je právně zastoupena 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, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

21. Ústavní soud není součástí soustavy soudů, nýbrž je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 a čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky, dále jen „Ústava“); není povolán k instančnímu 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.

22. Po prostudování ústavní stížnosti, všech vyjádření k ní a vyžádaného spisu městského soudu sp. zn. 36 Cm 87/2006 dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je zčásti důvodná.

23. Ústavně zaručené právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny garantuje jednotlivci možnost domáhat se stanoveným postupem ochrany svých práv před nezávislým a nestranným soudem. Samotný postup pak je upraven v procesních předpisech – zákonech (čl. 36 odst. 4 Listiny), které kogentně stanoví konkrétní způsoby a procesní instituty, jimiž lze právo na soudní a jinou právní ochranu realizovat. Dodrží-li jednotlivec takto stanovený postup, a soud přesto odmítne o jeho právu rozhodnout, dochází k ústavně nepřipustnému porušení práva na soudní ochranu.

24. Ústavní soud se opakovaně ve své judikatuře zabýval otázkou posuzování přípustnosti dovolání podle dnes již zrušeného § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. Na jedné straně konstatoval, že samotná existence dovolání jako mimořádného opravného prostředku nepoživá ústavněprávní ochrany, tedy neexistuje zde ústavně zaručené právo na dovolání, na druhé straně však zdůrazňoval, že uvedená skutečnost nemůže u institutu dovolání, když se už zákonodárce rozhodne jej vytvořit, vyjímát rozhodování o tomto opravném prostředku z rámce ústavně zaručených práv a svobod jednotlivce, včetně práva na soudní ochranu. Posuzování zásadního významu právní stránky případu je věcí nezávislého soudního rozhodování podle čl. 82 odst. 1 Ústavy, tedy posouzení odchylnosti či novosti v rozhodování soudů přísluší Nejvyššímu soudu, jemuž náleží sjednocování judikatury soudů, resp. sjednocování interpretace a aplikace tzv. podústavního práva. Ústavní soud proto nepřezkoumává úvahy Nejvyššího soudu činěné podle dřívější díkce § 237 odst. 3 o. s. ř., avšak i v těchto případech přísluší Ústavnímu soudu přezkum toho, zda Nejvyšší soud postupoval v souladu s ústavními

principy soudního řízení, tedy posoudit, zda se Nejvyšší soud nedopustil libovůle a zda jeho postup nepředstavuje *denegatio iustitiae*. Ústavní soud v minulosti shledával porušení práva na soudní ochranu rozhodnutím Nejvyššího soudu v případech, kdy Nejvyšší soud odmítl dovolání pro absenci otázky zásadního právního významu, dále v případech, kdy rozhodnutí Nejvyššího soudu obsahovalo zcela nedostatečné odůvodnění, a také v případech, kdy interpretací zákonných ustanovení o dovolání došlo k nepřipustnému zúžení práva na přístup k Nejvyššímu soudu. Přestože zákonodárcem sledovaným účelem řízení o dovolání je především sjednocování judikatury, nelze v něm pouštět ze zřetele ani ochranu základních práv jednotlivců, jakožto ústavní poslání všech soudů dle čl. 4 Ústavy. Podmínky přípustnosti dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) a odst. 3 o. s. ř. je proto třeba vykládat tak, aby byla naplněna jak tato povinnost, tak i účel daného typu dovolacího řízení, směřující ke sjednocení judikatury soudů [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.), ze dne 26. 4. 2012 sp. zn. III. ÚS 2030/09 (N 92/65 SbNU 237), ze dne 28. 3. 2011 sp. zn. I. ÚS 192/11 (N 55/60 SbNU 677), ze dne 12. 11. 2001 sp. zn. IV. ÚS 379/01 (N 170/24 SbNU 261), ze dne 18. 12. 2007 sp. zn. II. ÚS 182/05 (N 227/47 SbNU 973), ze dne 11. 6. 2009 sp. zn. II. ÚS 289/06 (N 138/53 SbNU 717), ze dne 10. 5. 2005 sp. zn. IV. ÚS 128/05 (N 100/37 SbNU 355), ze dne 11. 9. 2007 sp. zn. I. ÚS 2030/07 (N 138/46 SbNU 301), ze dne 15. 3. 2010 sp. zn. IV. ÚS 2117/09 (N 51/56 SbNU 553) nebo ze dne 19. 11. 2013 sp. zn. III. ÚS 3199/12 (N 191/71 SbNU 279)].

25. V nyní posuzované věci stěžovatelka podala proti usnesení vrchního soudu dovolání, ve kterém formulovala několik dovolacích důvodů, které podle ní ukazovaly na zásadní nesprávné právní závěry nižších soudů. Vznesla argumentaci, která se týkala problematiky mezi zastoupení akcionáře a platnosti plných mocí udělených akcionáři (obcemi), dále zastoupení obcí jako akcionářů a možností udělení substituční plné moci, rovněž ovládnutí akciové společnosti (VKM) prostřednictvím hlasovacích práv osobou odlišnou od akcionáře a také uzavření dohod o výkonu hlasovacích práv za poskytnutí výhod některým akcionářům. Nejvyšší soud však v dovolání neshledal žádnou otázku zásadního právního významu. Bylo proto na něm, aby své rozhodnutí přesvědčivě a přiléhavě odůvodnil. Uvedenému požadavku však Nejvyšší soud nedostal. Podle Ústavního soudu odepřel stěžovatelce meritorní posouzení otázky zásadního právního významu; nevedl svou předchozí judikaturu, která by danou otázku řešila, a ani Ústavnímu soudu (ostatně zjevně ani účastníkům řízení) není taková jeho předchozí judikatura známa.

26. Stěžovatelka v dovolání namítala nesprávnost kvalifikace právního vztahu mezi obcemi (akcionáři) a ČS jako zastoupení a v této souvislosti poukazovala na podstatné okolnosti případu, z nichž dovozovala, že

ve skutečnosti šlo o zastřenéj prodej hlasovacích práv spojených s akciemi, resp. zastřenéj prodej akcií bez souhlasu valné hromady VKM. Z obsahu vyžádaného spisu městského soudu pak Ústavnímu soudu plyne, že i před městským soudem a vrchním soudem stěžovatelka opakovaně namítala tytéž okolnosti, a sice, že podstatou uzavřených smluv mezi obcemi a ČS, jakož i návazných „plných mocí“ nebyl převod akcií a zastupování obcí na valné hradě, nýbrž úplatný výkon práv spojených s akciemi, včetně práv hlasovacích, a to ze strany ČS, resp. dalších osob, které s ní kooperovaly, tedy nepřípustné oddělení hlasovacích práv od akcií a výkon těchto práv osobami odlišnými od akcionářů (poukazovala opakovaně na souvztáhnost smluv a návazných plných mocí, na obsah těchto právních úkonů, vyplacenou odměnu směřující od zmocněnce ke zmocnitelům, dále na koncentraci takto „zakoupených“ hlasovacích práv u jedné osoby odlišné od akcionářů, zmiňovala propojení jednotlivých zúčastněných osob a namítala výkon práv spojených s akciemi ze strany ČS dle jejího vlastního uvážení). Stěžovatelka tvrdila v dovolání i před nižšími soudy v tomto směru rozpor se zákonem a současně obcházení zákona a stanov VKM (§ 156 odst. 4 a § 156a obchodního zákoníku, čl. 13 stanov VKM).

27. Nejvyšší soud však k dané problematice toliko odkázal na svá dvě dřívější usnesení sp. zn. 29 Cdo 3880/2009 a sp. zn. 29 Cdo 2133/2013 a uvedl, že skutečnost, že zmocnitel udělí plnou moc bez toho, aby v ní vymezil, jakým způsobem má zmocněnec hlasovat na valné hradě, nelze samu o sobě považovat za obcházení zákonného ustanovení o samostatně převoditelných právech; vztah mezi ČS a obcemi tak v souladu s takto konstатовaným odpovídá „zastoupení“. Z uvedeného je zřejmé, že se Nejvyšší soud zásadní právní otázkou ve věci řádně nezabýval a nevypořádal se s dovolací argumentací stěžovatelky k této právní otázce. V usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 3880/2009 byly řešeny předně jiné tři právní otázky (předestřené dovolatelem – vodárnami odlišnými od VKM), jejichž řešení vedlo Nejvyšší soud ke zrušení rozhodnutí nižších soudů. Nad tento rámec se pak Nejvyšší soud v odůvodnění daného usnesení vyjádřil také ve výše uvedeném smyslu o tom, zda samotné nevymezení způsobu hlasování v plné moci představuje obcházení § 156a obchodního zákoníku. Jde však jen o izolované posouzení jedné dílčí možné otázky týkající se zastoupení, jež nedává žádnou odpověď na zásadní právní otázku, kterou stěžovatelka před Nejvyšším soudem i nižšími soudy předestřela a současně i podporovala řadou konkrétních argumentů o všech okolnostech a souvislostech nyní řešené věci stěžovatelky a VKM. Poukaz na dřívější usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 2133/2013 rovněž nedává odpověď na jasně předestřanou dovolací argumentaci stěžovatelky v nyní posuzované věci; také zde se totiž Nejvyšší soud toliko vyjádřil k otázce nutnosti vymezení v plné moci způsobu, jak má zmocnitel hlasovat na valné hradě.

28. Ústavní soud v této souvislosti poukazuje na své předchozí nálezy, které vydal ve věcech skutkově obdobných, ve kterých byla stěžovatelkou a případně též dalšími osobami (akcionáři) napadána usnesení valných hromad společností Vodovody a kanalizace Zlín, a. s., [náleze ze dne 1. 10. 2014 sp. zn. I. ÚS 2723/13 (N 185/75 SbNU 59), ze dne 3. 2. 2015 sp. zn. IV. ÚS 2722/13 (N 22/76 SbNU 313) a ze dne 16. 5. 2017 sp. zn. IV. ÚS 2018/16 (N 78/85 SbNU 339)]. V těchto nálezech Ústavní soud apeloval na Nejvyšší soud, aby s ohledem na různý postup krajských (městských) a vrchních soudů v těchto obdobných věcech dostál své úloze sjednocovatele judikatury soudů nižších. Ústavní soud již v těchto dříve projednávaných věcech dospěl k závěru, že Nejvyšší soud nerozpoznal v dovoláních otázky zásadního právního významu, a to včetně otázky týkající se právě kvalifikace vztahu mezi ČS a obcemi jako zastoupení. Ústavní soud v daných nálezech uvedl, že je třeba danou problematiku posuzovat nikoliv izolovaně, nýbrž přistoupit k hodnocení podstatných okolností věci komplexně. Ústavní soud nemá důvod se od těchto svých předchozích nálezů odchýlit ani v nyní řešené věci, neboť v ní Nejvyšší soud opětovně opomenul podstatnou část stěžovatelské dovolací argumentace. Nejvyšší soud tak postupoval navzdory tomu, že ani z rozhodnutí městského soudu a vrchního soudu nejsou zřejmé jasné a řádně odůvodněné závěry, které by reagovaly na danou otázku a celou argumentaci stěžovatelky k ní.

29. Ústavní soud i nyní – shodně se svými předchozími nálezy – uvádí, že ve věci nejde pouze o zákonná práva stěžovatelky jako akcionářky VKM, ale též o její ústavní právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, související s povinností státu poskytnout menšinovým akcionářům náležitou ochranu, a to zvláště před zneužitím postavení většinového akcionáře. Obdobně jako v nálezu ze dne 16. 5. 2017 sp. zn. IV. ÚS 2018/16 pak Ústavní soud konstatuje, že není jeho cílem zpochybnit veškerou činnost VKM za více let zpětně, nýbrž bude úlohou Nejvyššího soudu a případně též soudů nižších řádně se vypořádat s relevantní argumentací stěžovatelky a zvážit, zda bude vyslovena neplatnost napadeného usnesení valné hromady (nebude-li vyslovena, tak z jakého důvodu) a jak budou případně řešeny i další související otázky, jež byly předmětem řízení.

30. Ústavní soud se neztotožňuje s argumentací VKM ve vyjádření, dle kterého by zásah (kasace) Ústavního soudu neměl vliv na postavení stěžovatelky, neboť v každém případě by na ně „dopadaly“ závěry městského soudu a vrchního soudu o naplnění předpokladů nevyslovení neplatnosti usnesení valné hromady podle § 131 odst. 3 písm. a) a b) obchodního zákóníku. Ústavní soud k tomu uvádí následující. Městský a vrchní soud shodně shledaly naplnění předpokladů dle písmene a), a to konkrétně zjištěním porušení informační povinnosti; ohledně dalších otázek porušení předpisů, stanov či společenské smlouvy se touto problematikou (logicky)

nezabývaly, neboť v těchto částech neshledaly žádné porušení. Pro vyslovení dané výjimky je však podstatné vždy hodnocení toho kterého konkrétního zjištěného porušení. K naplnění předpokladů pro nevyslovení neplatnosti usnesení valné hromady dle písmene b) se vyslovil poprvé až vrchní soud, a to opět ve spojení s problematikou informační povinnosti. Uvedl, že „se ztotožnil s námitkami VKM“ o naplnění předpokladů dle písmene b), proto vyslovením neplatnosti by dle vrchního soudu došlo k „podstatnému zásahu do práv získaných v dobré víře třetími osobami, neboť smlouva o prodeji části podniku VKM je více jak 10 let realizována; třetími osobami je nejenom obchodní společnost Středočeské vodárny, a. s., jako účastník právního vztahu, ale i osoby, se kterými je v dalších vztazích vyplývajících z uvedené smlouvy, ale i samotní spotřebitelé“ [vrchní soud poukázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1768/09 a Pl. ÚS 14/94 ze dne 8. 3. 1995 (N 14/3 SbNU 73; 55/1995 Sb.)]. V naráci usnesení vrchního soudu jsou (toliko) rekapitulována tvrzení, která měla VKM uvést k této otázce (již) před městským soudem. V dovolání stěžovatelka vznesla argumenty proti aplikaci výjimky dle § 131 odst. 3 písm. b) obchodního zákoníku. Zejména uvedla, že městský soud a vrchní soud se nezabývaly dopadem do práv třetích osob a obchodní společnost Středočeské vodárny, a. s., nemohla být v dobré víře (poukázala zejména na propojení této společnosti s Vivendi, na vědomí dané společnosti o „protestech“ proti napadenému usnesení valné hromady i podaném návrhu stěžovatelky proti tomuto usnesení, dále na uzavřenou dohodu o poskytnutí některým obcím-akcionářům peněz z nájemného od budoucího provozovatele Vivendi/Středočeské vodárny, a. s., a na podmínění navrácení hlasovacích práv obcím akcionářům tím, že dojde k hlasování pro provozní model právě ve prospěch obchodní společnosti Středočeské vodárny, a. s.; dle Ústavního soudu nelze jistě odhlédnout ani od setrvalého tvrzení stěžovatelky v průběhu celého řízení, že cílem jednání ČS s jinými subjekty bylo vyvést zisky z VKM ve prospěch koncernu Vivendi, přičemž Vivendi je ovládající osobou obchodní společnosti Středočeské vodárny, a. s.). Nejvyšší soud však na argumentaci stěžovatelky v dovolání nijak nereagoval [krátce se vyjádřil toliko k § 131 odst. 1 písm. a) obchodního zákoníku]. Podle judikatury Nejvyššího soudu přitom není otázka dobré víry z přezkumu Nejvyšším soudem vyloučena (např. usnesení ze dne 4. 5. 2011 sp. zn. 28 Cdo 2420/2009, ze dne 4. 1. 2010 sp. zn. 22 Cdo 3022/2008, ze dne 26. 1. 2011 sp. zn. 22 Cdo 877/2009 či ze dne 27. 2. 2002 sp. zn. 22 Cdo 1689/2000). Dle Nejvyššího soudu je však přezkum těchto úvah soudu z nalézacího řízení možný jen, kdyby tyto úvahy byly zjevně nepřiměřené. Jak je zřejmé z obsahu uvedených judikátů, Nejvyšší soud se ve svých rozhodnutích k přiměřenosti úvah vyslovuje, přičemž příležitostně k předmětu věci poukazuje i na případnou svou předchozí judikaturu. V nyní posuzované věci však dané otázky zcela

pominul, přestože stěžovatelka zpochybnila jak zásah do práv třetích osob, tak jejich dobrou víru (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 6. 2010 sp. zn. 29 Cdo 3082/2009, dle kterého dovolatel žádné obdobné námitky vůbec nevzněl). To za situace, kdy ani z usnesení vrchního soudu nejsou zřejmé konkrétní úvahy vrchního soudu o dotčení práv třetích osob a okolností nabytí těchto práv v dobré víře (není ani zřejmé, že by v odvolacím řízení vrchní soud v tomto směru činil nějaká další zjišťování, např. při ústním jednání). Nejsou-li z usnesení vrchního soudu zřejmé konkrétní úvahy v daném směru, nemohl následně (implicitně, neboť výslovně se dovolací soud k této otázce nevyjádřil) Nejvyšší soud dospět ani k závěru o přiměřenosti úvah vrchního soudu. Ústavní soud proto i v této části poukazuje na výše rozvedený bod 24 (Nejvyšší soud opomenul danou část dovolací argumentace, a tím stěžovatelce odepřel přístup k dovolacímu soudu). Ústavní soud podotýká, že namísto by bylo zvážit i souvislost otázky dobré víry s (již) učiněným závěrem městského a vrchního soudu, dle kterých byla porušena informační povinnost tím, že akcionářům nebyly poskytnuty informace (právě) ohledně okolností výběru smluvního partnera VKM, a sice obchodní společnosti Středočeské vodárny, a. s., ani ohledně výhodnosti projeje části podniku VKM právě tomuto smluvnímu partnerovi.

31. Ústavní soud se nezabýval námitkou stěžovatelky o nemožnosti udělení substituční plné moci ČS další osobě k zastupování obcí (jako původních zmocnitelů) na valné hromadě, neboť této otázce předchází vyřešení otázky, kterou se Nejvyšší soud opomněl zabývat.

32. Stěžovatelka vytkla vrchnímu soudu, že ve dvou obdobných věcech postupoval odlišně, avšak Ústavnímu soudu je z úřední činnosti známo, že vrchní soud ve věcech sp. zn. 14 Cmo 487/2010 a 7 Cmo 384/2013 postupoval shodně tak, že zamítl návrh stěžovatelky na vyslovení neplatnosti napadených usnesení valných hromad VKM, a to pokud šlo o posouzení právě těch otázek, které stěžovatelka namítala v obou věcech i ve svých ústavních stížnostech.

33. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud shledal porušení stěžovatelčina práva na soudní ochranu před Nejvyšším soudem podle čl. 36 odst. 1 Listiny, a v tomto rozsahu ústavní stížnosti vyhověl a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 5. 2016 č. j. 29 Cdo 5499/2015-1031 zrušil [§ 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

34. Ústavní soud dále odmítl podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnost v části, ve které směřuje proti usnesení vrchního soudu ze dne 28. 1. 2015 č. j. 7 Cmo 384/2013-904 a usnesení městského soudu ze dne 5. 3. 2013 č. j. 36 Cm 87/2006-833, a to s ohledem na zásadu minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti jiných orgánů veřejné moci. Jak již Ústavní soud uvedl ve svých předchozích nálezech výše zmíněných (srov. nález ze dne 1. 10. 2014 sp. zn. I. ÚS 2723/13), je v prvé

III. ÚS 2714/16

č. 197

řadě úkolem Nejvyššího soudu sjednocovat judikaturu těchto soudů, k čemuž především slouží institut dovolání, a k těmž by mělo sloužit i odůvodnění rozhodnutí o tomto mimořádném opravném prostředku.

35. Ústavní soud rozhodoval o ústavní stížnosti bez nařízení ústního jednání, neboť podle § 44 zákona o Ústavním soudu by při něm nebylo možno očekávat další objasnění věci.

Č. 198

K posouzení naléhavého právního zájmu na určení neplatnosti odvolání z funkce ředitelky mateřské školy

Posouzení naléhavého právního zájmu podle § 80 o. s. ř. je věcí nezávislého soudního rozhodování ve smyslu čl. 82 Ústavy. Obecný soud ale při svém rozhodování nemůže ponechat bez adekvátní reakce argumentaci stěžovatelky k jejímu naléhavému právnímu zájmu na požadovaném určení. Proto porušil právo stěžovatelky na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny), když ke stěžovatelčině argumentaci zaujal své stanovisko teprve ve vyjádření k ústavní stížnosti.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Ludvíka Davida – ze dne 31. října 2017 sp. zn. II. ÚS 3245/16 ve věci ústavní stížnosti L. F., zastoupené JUDr. Ervínem Perthenem, MBA, advokátem, se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 7. 2016 č. j. 21 Cdo 2167/2016-727 a proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 10. 2015 č. j. 20 Co 205/2015-579 ve spojení s usnesením téhož soudu ze dne 27. 10. 2015 č. j. 20 Co 205/2015-584, jimiž bylo rozhodnuto ve věci stěžovatelčiny žaloby na neplatnost odvolání z výkonu funkce ředitelky mateřské školy, za účasti Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Hradci Králové jako účastníků řízení a 1. mateřské školy a 2. statutárního města Hradec Králové, se sídlem Československé armády 408, Hradec Králové, jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 11. 7. 2016 č. j. 21 Cdo 2167/2016-727 a výrokem a) rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 10. 2015 č. j. 20 Co 205/2015-579 ve spojení s usnesením téhož soudu ze dne 27. 10. 2015 č. j. 20 Co 205/2015-584 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 7. 2016 č. j. 21 Cdo 2167/2016-727 a výroky a) a II rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 10. 2015 č. j. 20 Co 205/2015-579 ve spojení s usnesením téhož soudu ze dne 27. 10. 2015 č. j. 20 Co 205/2015-584 se ruší.

Odůvodnění

I. Rekapitulace ústavní stížnosti a dosavadního průběhu řízení

Ústavní stížností se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Nejvyššího soudu a výroků a) a II rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ve spojení s usnesením téhož soudu, a to pro porušení jejího ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces a soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatelka vykonávala funkci ředitelky mateřské školy na základě svého jmenování statutárním městem Hradec Králové (dále jen „město“), a to ode dne 1. 8. 2010, přičemž byla jmenována na dobu určitou do 31. 7. 2012. Dne 25. 5. 2012 bylo stěžovatelce doručeno písemné odvolání z výkonu funkce ředitelky učiněné na základě usnesení rady města č. RM/2012/745 ze dne 22. 5. 2012, a to pro závažné porušení a neplnění právních povinností vyplývajících z činností, úkolů a pravomocí na vedoucím pracovním místě ředitelky mateřské školy (dále jen „odvolání z výkonu funkce ředitelky“). Stěžovatelka se následně žalobou u Okresního soudu v Hradci Králové domáhala proti mateřské škole a městu jako žalovaným určení neplatnosti svého odvolání z výkonu funkce ředitelky a současně se domáhala zaplacení 50 976 Kč jako nezaplacené odměny za výkon uvedené funkce, která by jí byla řádně vyplacena, pokud by k jejímu neplatnému odvolání nedošlo. Okresní soud v Hradci Králové ve věci stěžovatelky rozhodl rozsudkem ze dne 12. 11. 2014 č. j. 11 C 247/2012-477 (dále jen „rozsudek okresního soudu“) tak, že její žalobu zamítl.

O odvolání stěžovatelky proti rozsudku okresního soudu rozhodl krajský soud ústavní stížností napadeným rozhodnutím, jehož výrokem a) potvrdil rozsudek okresního soudu ve výroku, kterým byla zamítnuta žaloba na určení neplatnosti odvolání stěžovatelky z funkce ředitelky, a výrokem b) ve zbytku rozsudek okresního soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění napadeného rozhodnutí krajský soud uvedl, že výrok okresního soudu pod bodem I v té části, kterou byla zamítnuta žaloba na určení neplatnosti odvolání stěžovatelky z funkce ředitelky, potvrdil z důvodu nedostatku naléhavého právního zájmu podle § 80 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“). Krajský soud k tomu konkrétně uvedl, že pracovní poměr stěžovatelky u mateřské školy byl sjednán na dobu určitou a skončil uplynutím této sjednané doby záhy po odvolání stěžovatelky z funkce ředitelky ke dni 31. 7. 2012. To pro stěžovatelku znamená, že i kdyby byla se svou žalobou na určení neplatnosti jejího odvolání z funkce ředitelky úspěšná, nemělo by to pro ni žádný význam kromě toho, že by byla případná neplatnost jejího odvolání z funkce ředitelky deklarována soudním rozhodnutím. Práci ředitelky mateřské školy by však vykonávat nemohla, neboť její

pracovní poměr u mateřské školy skončil uplynutím doby. Již jen na základě uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že stěžovatelka nemá na požadovaném určení naléhavý právní zájem a v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2008 sp. zn. 21 Cdo 3863/2007. Krajský soud naopak zrušil rozsudek okresního soudu v části výroku, kterou byla zamítnuta žaloba stěžovatelky na zaplacení částky 50 976 Kč za nevyplacenou část mzdy, neboť krajský soud dospěl v rámci posouzení předběžné otázky k závěru, že odvolání stěžovatelky z funkce ředitelky bylo neplatné (s. 5 odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 10. 2015 č. j. 20 Co 205/2015-579). Usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 10. 2015 č. j. 20 Co 205/2015-584 byl následně napadený rozsudek krajského soudu doplněn o výrok II o nákladech řízení, podle kterého ve vztahu mezi stěžovatelkou a městem, pro který již předmětné řízení skončilo, nemá žádný z těchto účastníků právo na náhradu nákladů řízení před okresním ani před krajským soudem.

Následně podané dovolání stěžovatelky proti zamítavému výroku rozsudku krajského soudu Nejvyšší soud ústavní stížností napadeným usnesením odmítl jako nepřipustné podle § 237 o. s. ř., neboť odvolacího soudu ohledně otázky naléhavého právního zájmu stěžovatelky na určení, že její odvolání z funkce je neplatné, je v souladu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu a poukázal přitom rovněž na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2008 sp. zn. 21 Cdo 3863/2007, přičemž neshledal důvod, aby rozhodná právní otázka byla posouzena jinak (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 7. 2016 č. j. 21 Cdo 2167/2016-727).

Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti projevuje nesouhlas se závěry odvolacího soudu týkajícími se nedostatku jejího naléhavého právního zájmu na požadovaném určení neplatnosti odvolání stěžovatelky z výkonu funkce ředitelky mateřské školy. K tomu uvádí, že pro ni bylo vždy prioritní domoci se věcného rozhodnutí o tom, že její odvolání bylo neplatné, přičemž na přiznání peněžité částky měla stěžovatelka až druhotný zájem. Paušální závěr odvolacího soudu, vycházející z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2008 sp. zn. 21 Cdo 3863/2007, že naléhavý právní zájem na předmětném určení se ztrácí okamžiku, kdy skončil pracovní poměr daného ředitele u školské právnické osoby, není podle stěžovatelky správný. Otázku naléhavého právního zájmu je podle stěžovatelky vždy třeba zkoumat podle konkrétních okolností daného případu. V posuzovaném případě bylo odvolání z funkce ředitelky doručeno stěžovatelce něco málo přes 2 měsíce předtím, než jí skončil pracovní poměr u mateřské školy na dobu určitou. Podle závěru odvolacího soudu by tak v této době musela nejen žalobu na předmětné určení podat, ale muselo by o ní být v uvedené době rovněž i rozhodnuto, což považuje stěžovatelka za nereálné.

Stěžovatelka má za to, že její naléhavý právní zájem na požadovaném určeni neplatnosti odvolání byl dán na základě několika skutečností.

První z nich je skutečnost, že stěžovatelka je při hledání zaměstnání zcela zásadním způsobem znevýhodněna tím, že je na ni neoprávněně pohlíženo jako na bývalou ředitelku, která byla odvolána z funkce z důvodu porušování svých povinností. Z toho důvodu stěžovatelka nemůže nalézt zaměstnání v oboru školství, a to i přesto, že krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí jednoznačně uvedl, že odvolání stěžovatelky bylo neplatné. Mělo by proto být vydáno věcné rozhodnutí o tom, že odvolání stěžovatelky bylo neplatné, kterým by tuto skutečnost stěžovatelka mohla v budoucnu při své snaze získat zaměstnání v oboru prokazovat. S tím souvisí další důvod, o který stěžovatelka svůj naléhavý právní zájem na požadovaném určení opírá. Odvolání stěžovatelky z výkonu funkce ředitelky bylo velmi medializováno, čímž došlo ke značnému zásahu do dobré pověsti a psychiky stěžovatelky, což dokonce vedlo i k podstatnému zhoršení jejího zdravotního stavu. Pouze pokud bude vydáno věcné rozhodnutí o tom, že odvolání stěžovatelky bylo neplatné, získá stěžovatelka doklad o tom, že tvrzení o porušování pracovních povinností z její strany se nezakládají na pravdě. Jako poslední důvod zakládající naléhavý právní zájem stěžovatelky na požadovaném určení stěžovatelka uvádí, že aby mohla žádat o přiznání podpory v nezaměstnanosti, muselo by být jednoznačně a najisto postaveno, že odvolání stěžovatelky z výkonu funkce ředitelky bylo neplatné, a že se tedy stěžovatelka žádného porušení pracovních povinností nedopustila, neboť podle § 39 odst. 2 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, „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 povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci zvláště hrubým způsobem; to platí i v případě skončení jiného pracovního vztahu z obdobného důvodu“. Uvedené důvody přitom stěžovatelka uváděla již ve fázi řízení před soudem prvního stupně. Nad rámec uvedeného stěžovatelka poznamenává, že z důvodu zamítnutí části žaloby stěžovatelky týkající se požadovaného určení nebyla stěžovatelka se svojí žalobou zcela úspěšná, a proto jí nebyla přiznána náhrada nákladů v plné výši.

Pokud jde o napadené usnesení Nejvyššího soudu, stěžovatelka ve své ústavní stížnosti namítá, že dovolací soud odmítl její dovolání pouhým odkazem na zákonné ustanovení a předchozí rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2008 sp. zn. 21 Cdo 3863/2007, aniž by tento svůj postup nějakým způsobem blíže odůvodnil a vypořádal se s námitkami uvedenými v dovolání.

II. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

Ústavní soud vyzval v souladu s ustanovením § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, Nejvyšší soud a Krajský soud v Hradci Králové jako účastníky řízení a mateřskou školu a město jako vedlejší účastníky řízení, aby se vyjádřily k projednávané ústavní stížnosti.

Nejvyšší soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti ze dne 27. 9. 2017 připomněl svoji předchozí judikaturu, ve které dovolací soud mimo jiné dovodil, že odvolaný ředitel školské právnické osoby zpravidla má ve smyslu ustanovení § 80 písm. c) o. s. ř. naléhavý právní zájem na určení, že jeho odvolání z funkce je neplatné, a to za předpokladu, že dosud (platně) neskončil jeho pracovní poměr u školské právnické osoby a že otázka neplatnosti odvolání z funkce již nebyla vyřešena v souvislosti se soudním rozhodnutím o neplatnosti rozvázání pracovního poměru (srov. například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2008 sp. zn. 21 Cdo 3863/2007). Nejvyšší soud nicméně ve svém vyjádření souhlasí se stěžovatelkou, že ani uvedený předpoklad nelze chápat všeobecně a že otázku naléhavého právního zájmu na požadovaném určení je vždy třeba zkoumat podle konkrétních okolností daného případu. Na rozdíl od stěžovatelky však Nejvyšší soud trvá na tom, že v projednávané věci (za konkrétních okolností daného případu) je rozhodnutí odvolacího soudu v otázce naléhavého právního zájmu stěžovatelky na určení, že její odvolání z funkce je neplatné, v souladu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu a že není důvod, aby rozhodná právní otázka byla posouzena jinak, a nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že napadenými rozhodnutími odvolacího a dovolacího soudu bylo zasaženo do jejího práva na spravedlivý proces a že jí bylo odepřeno právo na soudní ochranu.

Nejvyšší soud má za to, že stěžovatelka existenci naléhavého právního zájmu na požadovaném určení neprokázala. Určení, že odvolání stěžovatelky z funkce ředitelky mateřské školy je neplatné, by nebylo působivé předejít žalobě na plnění (dalším sporům), neboť tato žaloba byla podána současně s určovací žalobou, a bez tohoto určení by se ani právní postavení stěžovatelky nestalo nejistým, neboť její pracovní poměr, bez ohledu na platnost či neplatnost odvolání z funkce ředitelky mateřské školy, podle zjištění soudů skončil uplynutím doby ke dni 31. 7. 2012, a v době rozhodování soudu tedy mezi stranami žádná nejistota ohledně trvání výkonu funkce ředitelky (ani ohledně trvání jejího pracovního poměru) nepanovala. Odvolací soud řešil otázku platnosti odvolání stěžovatelky z funkce jako předběžnou otázku a v odůvodnění svého rozhodnutí – jak zmiňuje sama stěžovatelka ve své ústavní stížnosti – jednoznačně uvedl, že odvolání stěžovatelky z funkce ředitelky bylo neplatné a nedůvodné. Skutečnost, zda odvolací soud tento svůj závěr vyslovil ve výroku, nebo v odůvodnění rozhodnutí (v rámci řešení předběžné otázky), z hlediska doložení právního

názoru odvolacího soudu, že odvolání stěžovatelky z funkce je neplatné, jejím potenciálním (budoucím) zaměstnavatelům, popřípadě Úřadu práce České republiky nebo dalším (třetím) osobám, které chce stěžovatelka přesvědčit o tom, že její odvolání z funkce je neplatné, podle názoru Nejvyššího soudu není významná. Námitku, že argumentace či obrana tímto odůvodněním rozhodnutí odvolacího soudu je pro stěžovatelku naprosto nedostatečná, pak stěžovatelka nijak blíže neodůvodňuje, netvrdí, v jakém smyslu je takováto její „obrana“ nedostatečná a ani neuvádí, jak (v jakém smyslu) by se její situace změnila v případě, že by závěr o neplatnosti odvolání z funkce byl uveden nikoli „pouze“ v odůvodnění, ale přímo ve výroku rozhodnutí odvolacího soudu. Nejvyšší soud proto závěrem svého vyjádření navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou odmítl.

Krajský soud ve svém vyjádření ze dne 21. 9. 2017 uvedl, že se nedomnívá, že by bylo v projednávané věci porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu. Občanský soudní řád totiž vždy stál a stojí na zásadě, že na požadovaném určení musí mít žalobce naléhavý právní (nikoli osobní) zájem. Stěžovatelka pak argumentuje právě svým osobním zájmem, ale neuvádí a netvrdí, v čem by se změnilo její právní postavení. I odkaz stěžovatelky na ustanovení § 39 odst. 2 zákona o zaměstnanosti nepovažuje odvolací soud za případný. Toto ustanovení nepřiznává podporu v nezaměstnanosti tomu, s kým byl skončen pracovněprávní vztah z důvodu porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci zvlášť hrubým způsobem. Skončení pracovního poměru stěžovatelky předmětem řízení nebylo, neboť ten skončil uplynutím doby, a nikoli pro porušování povinností stěžovatelkou. Stěžovatelka v ústavní stížnosti poukazuje i na nevhodnost medializace věci, čímž bylo podle ní zasaženo do její pověsti a jejího psychického stavu. To je podle ní i důvodem, pro který si není schopna zajistit zaměstnání ve svém oboru. Žalobou na určení neplatnosti jejího odvolání z funkce ředitelky mateřské školy to však napravit nelze. Taková obrana žalobkyni případně náleží v žalobě na ochranu osobnosti. Ve zbývajícím odvolací soud odkazuje na odůvodnění svého rozhodnutí a považuje za vhodné zdůraznit, že i s ohledem na další žalobou uplatněný nárok na náhradu mzdy se k otázce platnosti odvolání stěžovatelky z funkce ředitelky vyjádřil a nad rámec se vyjádřil i k medializaci věci. Odvolací soud tedy ústavní stížnost stěžovatelky nepovažuje za důvodnou.

Město a mateřská škola jako vedlejší účastníci podaly Ústavnímu soudu obsahově totožná vyjádření ze dne 26. 9. 2017, ve kterých se ztotožnily se závěrem odvolacího soudu, že stěžovatelka neměla naléhavý právní zájem na určení neplatnosti odvolání, i se závěrem odvolacího soudu. Stěžovatelka byla odvolána z místa ředitelky, samotný pracovní poměr byl ale

sjednán na dobu určitou a skončil k datu, jak bylo původně předpokládáno, tj. 31. 7. 2012. Stěžovatelka tedy neměla a nemá naléhavý právní zájem na určení neplatnosti odvolání. Stěžovatelka má k dispozici písemné soudní rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, v němž je zcela jasně deklarováno, zda je její odvolání platné. Vést samostatné řízení o určení neplatnosti úkonu (odvolání) je tedy nadbytečné a ne hospodárné. Jednotlivé důvody, které by podle stěžovatelky měly založit naléhavý právní zájem, rovněž neobstojí, když není zřejmé, proč by pro budoucí profesní kariéru stěžovatelky o tom, jak byl ukončen její pracovní poměr ředitelky (resp. jen samotný výkon funkce ředitelky), neměl být dostačující jako doklad o neplatnosti odvolání z funkce rozsudek soudu. Stejně tak není zřejmé, jakou souvislost by měl mít deklaratorní rozsudek a údajná medializace případu. V souvislosti s podporou v nezaměstnanosti potom vedlejší účastník opět upozorňuje, že stěžovatelce odvoláním z funkce neskončil pracovní poměr, odvolání z funkce tedy nemá žádnou souvislost s poskytováním podpory v nezaměstnanosti. Město i mateřská škola se jako vedlejší účastníci tedy domnívají, že žádná práva stěžovatelky, natož práva ústavně zaručená, nebyla zkrácena ani do nich nebylo zasazeno, a proto navrhují ústavní stížnost zamítnout, eventuálně odmítnout.

Stěžovatelka ve své replice ze dne 18. 10. 2017 uvedla, že trvá na tom, že na požadovaném určení neplatnosti svého odvolání z funkce ředitelky mateřské školy má naléhavý právní zájem, a to ze všech důvodů, které stěžovatelka opakovaně uváděla v řízení před obecnými soudy a opětovně je podrobně uvedla i ve své ústavní stížnosti. Vyjádření obecného soudu uvedené v odůvodnění zamítavého rozhodnutí považuje stěžovatelka z hlediska ochrany svých práv, která byla protiprávním odvoláním z funkce ředitelky jednoznačně porušena, za naprosto nedostatečné. Výrok předmětného soudního rozhodnutí, který je jediný závazný (na rozdíl od odůvodnění), totiž zní tak, že žaloba na určení neplatnosti odvolání stěžovatelky z funkce ředitelky se zamítá. Na stěžovatelce nelze spravedlivě požadovat, aby skutečnost, že byla neplatně odvolána z výkonu funkce ředitelky, prokazovala vůči třetím osobám (například vůči budoucímu zaměstnavateli) tímto zamítavým rozhodnutím a složitě argumentovala částí odůvodnění tohoto rozhodnutí o tom, že odvolání stěžovatelky bylo neplatné.

Podle stěžovatelky zde není žádného logického důvodu, proč by ředitelé škol nemohli po věcné stránce požadovat, aby soudem bylo určeno, že jejich odvolání bylo neplatné, poté, co by již jinak zanikl jejich pracovní poměr uplynutím původní doby, na kterou byli jmenováni do funkce ředitelky. Takové pravidlo, které bylo ze strany obecných soudů v daném případě aplikováno, z žádných právních předpisů nevyplývá a je ryze formalistické. Tento postup rovněž zakládá zcela neodůvodněné rozdíly mezi řediteli škol (stěžovatelkou) a ostatními zaměstnanci. V této souvislosti je rovněž

třeba zdůraznit, že ředitel školy nemůže být odvolán bezdůvodně, ale pouze pro porušení svých povinností (stejně tak nemůže být výpověď zaměstnanci dána bez udání důvodů), a měl by mít tedy vždy právo domáhat se toho, aby soudy vyslovily, že odvolání bylo neplatné, a že tedy dotčený ředitel školy žádné právní předpisy neporušil.

Stěžovatelka má za to, že existence naléhavého právního zájmu by neměla být posuzována pouze na základě toho, zda danému řediteli v okamžiku rozhodování soudu o žalobě na určení neplatnosti odvolání z funkce již uplynul pracovní poměr k dané školské právnické osobě či nikoli. Otázku naléhavého právního zájmu je vždy třeba zkoumat podle konkrétních okolností daného případu. S ohledem na shora uvedené skutečnosti má přitom stěžovatelka dokonce za to, že ředitel školy, který byl (neplatně) odvolán ze své funkce, bude mít naléhavý právní zájem na určení neplatnosti tohoto odvolání prakticky ve všech případech. Ke konkrétním důvodům, pro které má stěžovatelka naléhavý právní zájem na požadovaném určení neplatnosti odvolání a které byly ze strany stěžovatelky v řízení před obecnými soudy řádně tvrzeny a prokazovány, se odvolací soud ani dovolací soud ve svých rozhodnutích vůbec nevyjádřily a žalobu stěžovatelky zamítly pouze na základě shora uvedeného paušálního závěru. Takový postup je podle názoru stěžovatelky nesprávný a v rozporu s jejím právem na spravedlivý proces.

Stěžovatelka nesouhlasí ani s právním názorem, že v této věci měla podat žalobu na ochranu osobnosti, a nikoli žalobu na určení neplatnosti svého odvolání. V daném případě se jednalo o klasický pracovněprávní vztah a spory z něj vzniklé by měly být řešeny ve standardním pracovněprávním režimu, obdobně jako například spory o neplatnost výpovědi zaměstnance. Pokud jde o napadené usnesení Nejvyššího soudu, stěžovatelka má za to, že jeho rozhodnutí v této věci je nedostatečně odůvodněno, není přezkoumatelné, a bylo jím tak porušeno ústavní právo stěžovatelky na spravedlivý proces. S ohledem na shora uvedené stěžovatelka na podané ústavní stížnosti v plném rozsahu trvá a navrhuje, aby této stížnosti bylo v plném rozsahu vyhověno.

III. Posouzení ústavní stížnosti

Podstatou ústavní stížnosti je nesouhlas stěžovatelky se závěrem krajského soudu ohledně posouzení jejího právního zájmu na určení, že její odvolání z funkce ředitelky je neplatné, a to jako zvláštní procesní podmínky podle § 80 o. s. ř., podle kterého určení neplatnosti daného právní jednání se lze žalobou domáhat jen tehdy, je-li na tom naléhavý právní zájem.

Z ustálené judikatury Nejvyššího soudu vyplývá, že naléhavý právní zájem na určení, zda tu právní vztah nebo právo je či není, je dán zejména

tam, kde lze pomocí určovací žaloby eliminovat stav ohrožení práva či nejistoty v právním vztahu a k odpovídající nápravě nelze dospět jinak, jakož i v případech, v nichž určovací žaloba účinněji než jiné právní prostředky vystihuje obsah a povahu příslušného právního vztahu a jejím prostřednictvím lze dosáhnout úpravy tvořící určitý právní rámec, který je zárukou odvrácení budoucích sporů účastníků (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2011 sp. zn. 30 Cdo 3378/2009 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 1997 sp. zn. 3 Cdon 1338/96). Smysl zákonného požadavku naléhavého právního zájmu lze spatřovat v pojetí určovací žaloby zásadně jako prostředku preventivní právní ochrany, jejímž účelem má být vytvoření pevného právního základu pro právní vztahy účastníků sporu, odstranění nejistoty v právním postavení žalobce a předejití případným budoucím sporům (pozn. popsaný účel je v omezené míře naplněn i v případě, že určovací žalobou se reaguje na právní stav již v konfliktní fázi, po potenciálním porušení práva některou ze stran sporu). Procesní a současně obsahově i substantivní kritérium „připuštění“ určovací žaloby do meritorního přezkumu, spočívající v prejudiciálním závěru o existenci naléhavého právního zájmu na dané žalobě, je v rukou obecných soudů; Ústavní soud je však oprávněn posoudit, zda takové posouzení je ústavně konformní [srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2017 sp. zn. I. ÚS 1440/14 (N 118/86 SbNU 53)].

Krajský soud – s odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2008 sp. zn. 21 Cdo 3863/2007 – vystavěl svůj závěr o neexistenci naléhavého právního zájmu v posuzované věci toliko na tom, že stěžovatelce pracovní poměr u mateřské školy již skončil. Krajský soud tak vyšel z názoru, že za jediný v úvahu připadající právní zájem, kterým lze opodstatnit určovací žalobu ve věci odvolání z funkce ředitelky, je pouze její zájem na pokračování ve výkonu funkce ředitelky. Krajský soud se proto vůbec nezabýval tvrzeními stěžovatelky, která stěžovatelka uvedla již ve své žalobě (list č. 4 spisu sp. zn. 11 C 247/2012) a rovněž v rámci jednání před krajským soudem (list č. 551 spisu sp. zn. 11 C 247/2012) – podle nichž stěžovatelka spatřuje svůj naléhavý právní zájem na požadovaném určení v tom, že ji neplatné odvolání znevýhodňuje při hledání nového zaměstnání, zasahuje do její dobré pověsti a neumožňuje získat příslušnou podporu v nezaměstnanosti – a nijak se s nimi v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádal.

Shora uvedený postup krajského soudu vedl k nepřipustnému zúžení práva stěžovatelky na přístup k soudu. Nelze mít totiž a priori za to, že jen proto, že stěžovatelce skončil pracovní poměr u mateřské školy, nemůže mít stěžovatelka za žádných okolností naléhavý právní zájem na určení platnosti jejího odvolání z funkce ředitelky. Splnění zvláštní procesní podmínky naléhavého právního zájmu na požadovaném určení je naopak nutné ve vztahu k tvrzením žalobce zkoumat v každém konkrétním případě,

a to vždy podle okolností dané věci, resp. vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, jak ostatně ve svém vyjádření k ústavní stížnosti připustil i Nejvyšší soud.

Posouzení naléhavého právního zájmu podle § 80 o. s. ř. je věcí nezávislého soudního rozhodování ve smyslu čl. 82 Ústavy. Krajský soud však ve světle shora uvedeného při svém rozhodování nemohl ponechat bez adekvátní reakce argumentaci stěžovatelky k jejímu naléhavému právnímu zájmu na požadovaném určení. Svým postupem proto krajský soud porušil právo stěžovatelky na spravedlivý proces ústavně neakceptovatelným odůvodněním absence předmětného naléhavého právního zájmu stěžovatelky, když k této stěžovatelčině argumentaci zaujal své stanovisko teprve ve vyjádření k ústavní stížnosti. Rovněž Nejvyšší soud se argumentací stěžovatelky ohledně splnění procesní podmínky podle § 80 o. s. ř., kterou stěžovatelka zopakovala i ve svém dovolání (list č. 596 spisu sp. zn. 11 C 247/2012), věnoval až ve vyjádření k ústavní stížnosti, zatímco v odůvodnění svého v záhlaví uvedeného usnesení pouze stručně konstatoval, že napadený rozsudek krajského soudu je v otázce naléhavého právního zájmu stěžovatelky na požadovaném určení v souladu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu.

IV. Závěr

Zamítnutím určovací žaloby pro nedostatek naléhavého právního zájmu jen na základě toho, že pracovní poměr stěžovatelky již skončil, aniž by se krajský soud vypořádal s argumentací stěžovatelky, kterou stěžovatelka i přesto dokládá naléhavý právní zájem na požadovaném určení, došlo k porušení práva na spravedlivý proces, které vedlo k porušení práva na přístup k soudu. Ústavní soud proto podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu výroky a) a II rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 10. 2015 č. j. 20 Co 205/2015-579 ve spojení s usnesením téhož soudu ze dne 27. 10. 2015 č. j. 20 Co 205/2015-584 zrušil. Jestliže ani Nejvyšší soud neposkytl ochranu základnímu právu stěžovatelky na spravedlivý proces, pokračoval v jeho porušení, jež bylo založeno odůvodněním výroku a) napadeného rozsudku krajského soudu. Povinnost všech soudů, včetně Nejvyššího soudu, chránit základní práva a svobody vyplývá z čl. 4 Ústavy. Proto Ústavní soud zrušil také napadené usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 7. 2016 č. j. 21 Cdo 2167/2016-727.

Z hlediska ochrany ústavnosti se musí krajský soud v dalším řízení věnovat předmětné argumentaci stěžovatelky, kterou dokládá naléhavý právní zájem na požadovaném určení, a náležitě se s touto argumentací v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat.

Č. 199

K nařízení soudního prodeje zástavy a rozhodnutí o nákladech řízení

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 občanského soudního řádu, 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.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Davida Uhlíře a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka – ze dne 31. října 2017 sp. zn. I. ÚS 2246/17 ve věci ústavní stížnosti Darii Baronové, zastoupené Mgr. Karlem Borkovcem, advokátem, se sídlem Masarykova 31, Brno, proti rozsudku Okresního soudu v Karviné – pobočky v Havířově ze dne 26. 8. 2016 č. j. 106 C 21/2015-193 a proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 5. 2017 č. j. 8 Co 52/2017-234 o nařízení soudního prodeje zástavy, za účasti Okresního soudu v Karviné – pobočky v Havířově a Krajského soudu v Ostravě jako účastníků řízení a Ing. Václava Brabce jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 5. 2017 č. j. 8 Co 52/2017-234, v části II. výroku, a rozsudkem Okresního soudu v Karviné – pobočky v Havířově ze dne 26. 8. 2016 č. j. 106 C 21/2015-193, v části II. výroku, bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a princip rovnosti účastníků řízení zakotvený v čl. 37 odst. 3. Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 5. 2017 č. j. 8 Co 52/2017-234, v části II. výroku, a rozsudek Okresního soudu v Karviné – pobočky v Havířově ze dne 26. 8. 2016 č. j. 106 C 21/2015-193, v části II. výroku, se zrušují.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností, doručenou Ústavnímu soudu dne 20. 7. 2017, se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí vždy v nákladovém výroku č. II s tvrzením, že při projednávání její věci před obecnými soudy došlo k porušení jejího práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a současně byla porušena zásada rovnosti účastníků řízení ve smyslu čl. 37 odst. 3 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti a napadených rozhodnutí vyplývá, že stěžovatelka vystupovala jako zástavní dlužník ve sporu o nařízení soudního prodeje zástavy, kde zástavním věřitelem byl vedlejší účastník. Napadeným rozsudkem Okresního soudu v Karviné – pobočky v Havířově (dále též jen „okresní soud“) ze dne 26. 8. 2016 č. j. 106 C 21/2015-193 bylo rozhodnuto v části I. výroku, že soud nařizuje soudní prodej zástavy spoluvlastnického podílu stěžovatelky na nemovitostech v k. ú. Veverí, obec Brno, k uspokojení specifikované pohledávky vedlejšího účastníka, a to dle smlouvy o zřízení zástavního práva k nemovitosti ze dne 23. 6. 2009 a dle smlouvy o zřízení zástavního práva k nemovitosti ze dne 29. 7. 2009. V části II. výroku zavázal okresní soud stěžovatelku k úhradě nákladů řízení ve výši 20 409 Kč k rukám právního zástupce vedlejšího účastníka, bez stanovení lhůty k plnění. Z odůvodnění se podává, že vedlejší účastník doložil pohledávku zajištěnou existujícím zástavním právem a že zástavou je nemovitost, jejímž vlastníkem je stěžovatelka. Námitky stěžovatelky směřující k promlčení pohledávky a neplatnosti smluv o úvěru soud v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu nezkoumal. O nákladech řízení rozhodl okresní soud dle § 142 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský soudní řád“) tak, že procesně úspěšnému zástavnímu věřiteli (vedlejšímu účastníkovi) byly přiznány náklady řízení v plné výši. Lhůta k úhradě nákladů řízení stanovena nebyla, neboť, jak plyne z odůvodnění, přiznané náhrady nákladů řízení se zástavní věřitel může domáhat ve výkonu rozhodnutí nebo v exekuci jen z výtěžku zpeněžené zástavy dosaženého jejím prodejem.

3. K odvolání stěžovatelky rozhodoval ve věci Krajský soud v Ostravě (dále též jen „krajský soud“), který rozhodnutím ze dne 2. 5. 2017 č. j. 8 Co 52/2017-234 změnil napadený rozsudek okresního soudu tak, že prodej zástavy spoluvlastnického podílu stěžovatelky na nemovitostech v k. ú. Veverí, obec Brno, byl nařízen k uspokojení specifikované pohledávky vedlejšího účastníka mimo nároku na smluvní pokutu za období od 27. 8. 2016 nadále a mimo paušální náhradu za náklady spojené s vymáháním dlužné částky, které původně okresní soud vedlejšímu účastníkovi přiznal. Krajský soud rozhodl opětovně o nákladech řízení před okresním soudem tak, že

zavázal stěžovatelku k úhradě nákladů řízení ve výši 20 409 Kč k rukám právního zástupce vedlejšího účastníka, náklady odvolacího řízení nebyly přiznány žádné ze stran. Krajský soud shledal neplatným ujednání úvěrové smlouvy o paušální náhradě za náklady spojené s vymáháním dlužné částky a současně konstatoval, že nárok na smluvní pokutu lze přiznat jen do doby vydání rozhodnutí okresního soudu, proto v tomto směru rozhodnutí okresního soudu změnil. V otázce nákladů řízení před okresním soudem dospěl ke shodnému závěru jako soud prvního stupně a náhrady nákladů odvolacího řízení se vedlejší účastník vzdal.

II. Argumentace stěžovatelky

4. Ústavní stížností napadla stěžovatelka nákladový výrok II rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 5. 2017 č. j. 8 Co 52/2017-234 a nákladový výrok II rozsudku Okresního soudu v Karviné – pobočky v Havířově ze dne 26. 8. 2016 č. j. 106 C 21/2015-193 s tvrzením, že jimi bylo zasaženo do jejího práva na soudní ochranu a byl porušen princip rovnosti účastníků řízení. Tvrdila, že vzhledem ke specifikům řízení o nařízení soudního prodeje zástavy nelze z její strany uplatnit námitky týkající se promlčení pohledávky zajištěné zástavním právem, promlčení zástavního práva ani námitky směřující do smlouvy o postoupení pohledávky, kterou měl vedlejší účastník zajištěnou pohledávku nabýt. Z tohoto důvodu lze dle názoru stěžovatelky rozhodovat o nákladech řízení až poté, co je postaveno najisto, zda bylo v řízení o soudním prodeji zástavy rozhodnuto po právu, tedy až bude zřejmé, zda vedlejší účastník bude skutečně ve věci úspěšný, k čemuž lze dospět až ve fázi výkonu rozhodnutí. Stěžovatelka dále odkazuje na argumentaci uvedenou v nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2007 sp. zn. II. ÚS 114/06 (N 70/45 SbNU 127; toto i všechna další rozhodnutí Ústavního soudu jsou k dispozici na <http://nalus.usoud.cz>), se kterou se v plném rozsahu ztotožňuje. Závěrem stěžovatelka navrhuje zrušení nákladových výroků napadených rozhodnutí.

III. Vyjádření účastníků řízení

5. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti podané v nyní projednávané věci vyjádřil okresní soud, který sdělil, že rozhodnutí o nákladech řízení odpovídá judikatuře Nejvyššího soudu, přičemž v souladu s touto judikaturou nebyla v nákladovém výroku stanovena lhůta k úhradě nákladů řízení a bylo vyjádřeno, že přiznaná náhrada může být ve výkonu rozhodnutí (či exekuci) uspokojena jen z výtěžku zpeněžení zástavy dosažené jejím prodejem. V dalším odkázal okresní soud na odůvodnění svého rozhodnutí.

6. Krajský soud ve svém vyjádření odkázal v plném rozsahu na odůvodnění svého rozhodnutí a vyjádřil názor, že nedošlo k porušení ústavních práv stěžovatelky.

7. Vedlejší účastník se k výzvě Ústavního soudu k předmětné ústavní stížnosti nevyjádřil.

8. Vzhledem ke stručnému obsahu vyjádření ostatních účastníků dospěl Ústavní soud k závěru, že replika stěžovatelky by k dané problematice nepřinesla nic nového, a proto s ohledem na rychlost a hospodárnost řízení Ústavní soud tato vyjádření k replice stěžovatelce nezasílal.

IV. Procesní předpoklady projednání návrhu

9. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny procesní předpoklady projednání ústavní stížnosti. Ústavní stížnost byla podána včas a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání a je zastoupena 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“). Ústavní soud se ztotožňuje s názorem stěžovatelky, že případný mimořádný prostředek (dovolání) proti napadenému usnesení by byl v daném případě ex lege nepřipustný, neboť výše nákladů řízení, kterou rozporuje stěžovatelka, činí celkovou částku 20 409 Kč, a to s ohledem na ustanovení § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka vyčerpala všechny procesní prostředky, které jí zákon k ochraně jejich práv poskytuje, byla ústavní stížnost shledána přípustnou dle ustanovení § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

V. Upuštění od ústního jednání

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

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

11. Ústavní soud konstatuje, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky); není součástí soustavy obecných soudů (srov. čl. 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky) 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 napadená soudní rozhodnutí přezkoumal (toliko) z pohledu porušení ústavně zaručených základních práv a svobod, jak je stěžovatelkou namítáno v ústavní stížnosti, a po posouzení napadených rozhodnutí shledal, že ústavní stížnost je důvodná.

12. Otázkou náhrady nákladů řízení se Ústavní soud ve své rozhodovací praxi opakovaně zabýval a konstatoval, že tato problematika, jakkoliv se může účastníka řízení citelně dotknout, nemůže být obvykle předmětem ústavní ochrany, neboť samotný spor o náhradu nákladů řízení nedosahuje zpravidla intenzity představující porušení základních práv a svobod. Ústavní soud tak dal ve své judikatuře opakovaně najevo, že při posuzování problematiky nákladů řízení, tj. problematiky ve vztahu k předmětu řízení před obecnými soudy jednoznačně podružné, postupuje na nejvyšší zdrženlivě a ke zrušení napadeného výroku o nákladech řízení se uchyluje pouze výjimečně, například jestliže zjistí, že došlo k porušení práva na spravedlivý proces nebo že bylo porušeno jiné základní právo [viz např. nález Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2006 sp. zn. II. ÚS 259/05 (N 65/40 SbNU 647)].

13. Současně je však třeba konstatovat, že rozhodování o nákladech řízení je integrální součástí soudního řízení jako celku, a proto i na tuto část řízení dopadají postuláty spravedlivého procesu. Z hlediska kritérií spravedlivého procesu otázka náhrady nákladů řízení může nabýt ústavně-právní dimenze například tehdy, pokud 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. Takové pochybení bylo zjištěno i v nyní projednávané věci.

14. V nálezu sp. zn. II. ÚS 114/06, na který odkazuje i stěžovatelka, 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 občanského soudního řádu, 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.

15. 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, přičemž otázkou závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu se Ústavní soud již zabýval např. v nálezem ze dne 18. 3. 1997 sp. zn. I. ÚS 70/96 (N 29/7 SbNU 191). Na této skutečnosti nemění nic ani fakt, že soudy rozhodovaly v souladu s rozhodnutím Nejvyššího soudu ze dne 14. 7. 2010 sp. zn. 21 Cdo 1520/2009, a tudíž nestanovily lhůtu pro plnění povinnosti spočívající v úhradě nákladů řízení.

16. Shodnou otázkou, tedy zda lze uložit (byť bez stanovení lhůty ke splnění) povinnost k úhradě nákladů řízení v rozhodnutí o nařízení

soudního prodeje zástavy, se zabýval i náleží Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2017 sp. zn. III. ÚS 68/16 (N 74/85 SbNU 309), který dospěl k závěru, že takový postup není ústavně konformní. Na závěry tohoto nálezu lze v plném rozsahu odkázat i v této věci.

VII. Závěr

17. Na základě výše uvedených skutečností Ústavní soud konstatuje, že rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 5. 2017 č. j. 8 Co 52/2017-234, v části II. výroku, a rozsudkem Okresního soudu v Karviné – pobočky v Havířově ze dne 26. 8. 2016 č. j. 106 C 21/2015-193, v části II. výroku, bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny a princip rovnosti účastníků řízení zakotvený v čl. 37 odst. 3 Listiny, a proto ústavní stížnosti vyhověl [podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu] a napadená rozhodnutí v označeném výroku zrušil.

Č. 200

K rozhodování o povolení obnovy trestního řízení ve veřejném zasedání

V řízení o stížnosti proti rozhodnutí o povolení obnovy řízení v trestní věci je třeba analogicky aplikovat ustanovení upravující odvolací řízení v trestní věci samé. Jelikož stížnostní soud může provádět a hodnotit důkazy, načež rozhoduje o merituu věci (ve smyslu povolení obnovy), musí pro zachování zásady kontradiktornosti řízení a rovnosti stran rozhodovat ve veřejném zasedání.

Postup soudu, který odmítne provést stěžovatelem navržený relevantní důkaz a který tento svůj postup řádně neodůvodní, resp. se s tímto návrhem adekvátně v odůvodnění svého rozhodnutí nevypořádá, představuje porušení práva na spravedlivý proces a soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka – ze dne 1. listopadu 2017 sp. zn. I. ÚS 1135/17 ve věci ústavní stížnosti M. T., zastoupeného JUDr. Josefem Pelechem, Ph.D., advokátem, se sídlem Plzeň, Kardinála Berana 1157/32, proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 23. ledna 2017 č. j. 50 To 32/2017-502 a usnesení Okresního soudu Plzeň-město ze dne 26. října 2016 č. j. 10 T 21/2012-487 o zamítnutí stěžovatelova návrhu na povolení obnovy trestního řízení, za účasti Krajského soudu v Plzni a Okresního soudu Plzeň-město jako účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 23. ledna 2017 č. j. 50 To 32/2017-502 bylo porušeno základní 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.

II. Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 23. ledna 2017 č. j. 50 To 32/2017-502 se ruší.

III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost zamítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. V ústavní stížnosti, doručené Ústavnímu soudu dne 13. dubna 2017 a doplněné podáním ze dne 9. června 2017, stěžovatel podle ustanovení 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, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) navrhol zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí s tvrzením, že napadenými rozhodnutími bylo porušeno jeho základní právo na spravedlivý proces a soudní ochranu 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 (dále jen „Úmluva“).

2. Z obsahu ústavní stížnosti a spisů Okresního soudu Plzeň-město sp. zn. 10 T 21/2012 a sp. zn. 4 T 154/2013 bylo zjištěno, že stěžovatel byl rozsudkem Okresního soudu Plzeň-město ze dne 22. února 2013 sp. zn. 10 T 21/2012 spolu s M. S. uznán vinným, že v Plzni dne 22. ledna 2011 v době od 1:30 hod. do 2:00 hod. na Americké třídě č. 15 v baru In Café přistoupili společně s D. S. k poškozenému P. V. D. S. jej označil jako jednoho z mužů, kteří jej předtím v témže baru fyzicky napadli a měli mu odcizit mobilní telefon. Nejprve M. S. udeřil poškozeného P. V. nejméně třikrát pěstí do obličeje, poté společně se stěžovatelem jej ještě opakovaně vícekrát udeřili pěstí do obličeje. Tím mu způsobili zranění, které si vyžádalo lékařské ošetření a hospitalizaci od 23. ledna 2011 do 24. ledna 2011. Stěžovatel tak spáchal přečin ublížení na zdraví podle § 146 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v jednočinném souběhu s přečinem výtržnictví podle § 358 odst. 1 a odst. 2 písm. a) trestního zákoníku ve spolupachatelství podle § 23 trestního zákoníku a byl odsouzen k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání 18 měsíců, jehož výkon mu byl podmíněně odložen na zkušební dobu v trvání 4 roků. Současně byla stěžovateli společně s M. S. uložena povinnost zaplatit na náhradu škody poškozené Vojenské zdravotní pojišťovně České republiky částku 7 899 Kč spolu s úrokem z prodlení.

3. Proti rozsudku soudu prvního stupně si podal stěžovatel odvolání. Krajský soud v Plzni jako soud odvolací rozhodl rozsudkem ze dne 28. srpna 2013 č. j. 50 To 201/2013 tak, že zrušil rozsudek okresního soudu ve výroku o trestech a znovu rozhodl tak, že stěžovatele odsoudil k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání 18 měsíců, jehož výkon mu byl podmíněně odložen na zkušební dobu v trvání 2,5 roku.

4. Proti rozsudku odvolacího soudu podal stěžovatel dovolání, které bylo usnesením Nejvyššího soudu ze dne 26. března 2014 č. j. 6 Tdo 299/2014-20 podle § 265i odst. 1 písm. e) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním

řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní řád“) odmítnuto jako zjevně neopodstatněné.

5. Dne 27. dubna 2015 podal stěžovatel k Okresnímu soudu Plzeň-město návrh na povolení obnovy řízení. Okresní soud usnesením ze dne 26. října 2016 č. j. 10 T 21/2012-487 návrh na povolení obnovy řízení zamítl.

6. Proti rozhodnutí okresního soudu podal stěžovatel stížnost, kterou odůvodnil tím, že podmínky pro povolení obnovy řízení v dané trestní věci byly podle jeho názoru splněny. Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 23. ledna 2017 č. j. 50 To 32/2017-502 podanou stížnost zamítl.

7. Usnesením ze dne 12. května 2016 č. j. 10 T 21/2012-448 Okresní soud Plzeň-město rozhodl v trestní věci stěžovatele tak, že se ve zkušební době podmíněného odsouzení osvědčil.

II. Argumentace stěžovatele

8. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítal, že v podání adresovaném Krajskému soudu v Plzni ze dne 2. ledna 2017, označeném jako odůvodněná stížnost (č. listu 495 až 497), navrhoval, aby krajský soud provedl důkaz výslechem svědka T. L., který při výslechu při hlavním líčení u Okresního soudu Plzeň-město dne 21. září 2012 připustil, že to byl on, kdo poškozeného P. V. udeřil do obličeje. Stěžovatel měl za to, že v souvislosti s výpovědí poškozeného P. V., který uvedl, že ho „udeřili dva“, je nutné pro řádné zjištění skutkového stavu předvolat a opětovně vyslechnout T. L. Protože tak Krajský soud v Plzni neučinil a ani se ve svém rozhodnutí s tímto návrhem nvyřadil, dopustil se podle názoru stěžovatele jednání, které je jak právní teorií, tak ustálenou judikaturou Ústavního soudu považováno za tzv. opomenutí důkazu.

9. Dále stěžovatel namítal nesprávný postup Krajského soudu v Plzni, který vyhlásil usnesení ze dne 23. ledna 2017 v neveřejném zasedání, při kterém tak došlo k porušení jeho práva navrhnout a vyjádřit se k důkazům.

10. Stěžovatel rovněž považuje za porušení jeho ústavním pořádkem zaručených práv skutečnost, že jak v řízení o návrhu na obnovu řízení, tak i v původním trestním řízení nebyla řádně objasněna projednávaná věc a nebyl zjištěn skutkový stav, když zjištěný skutkový stav v původním řízení byl v rozporu s provedenými důkazy a objektivně zjištěným stavem. Stěžovatel opakovaně tvrdil, že nebyl tím, kdo poškozeného udeřil, a to potvrzovaly výsledky provedené v řízení o návrhu na obnovu řízení podaném stěžovatelem a zejména pak v řízeních vedených u Okresního soudu Plzeň-město ve věci obžalovaných R. T. pod sp. zn. 4 T 154/2013, D. S. pod sp. zn. 1 T 150/2013 a T. L. pod sp. zn. 2 T 152/2013, kde sám poškozený P. V. při výpovědi provedené na veřejném zasedání Okresního soudu Plzeň-město ve věci návrhu na povolení obnovy řízení dne 26. dubna 2016 zpochybnil

svoji původní výpověď mimo jiné slovy: „Mám takový pocit, že mě neudeřil ani jednou ...“ (č. listu 439b).

11. Podle názoru stěžovatele výpovědi poškozeného P. V. ve spojení s výpověďmi svědků v rámci původního hlavního líčení podstatně mění pohled na věrohodnost výpovědi poškozeného a ukazují na další rozpory, které se v jeho výpovědích objevovaly od samého počátku původního trestního řízení. Důkazy dříve neznámé mají podle tvrzení stěžovatele vliv na zjištění skutkového stavu, který nebyl v původním řízení ani následně v řízení o návrhu na povolení obnovy řízení řádně zjištěn.

12. V souvislosti s možnou záměnou osob stěžovatel poukázal na skutečnost, že při rekognici ze dne 6. června 2011 bylo poškozenému P. V. ukázáno album s možnými pachateli, přičemž fotoalbum č. 1, ve kterém byla též fotografie stěžovatele, neobsahovalo další osoby, které se objektivně v době incidentu nacházely na inkriminovaném místě a mohly být oním druhým útočníkem. Stěžovatel má za to, že vzhledem k rozporům ve výpovědích poškozeného P. V., který postupem času v jiných trestních věcech vypovídal a opakovaně tvrdil, že stěžovatel nebyl tím, kdo ho měl fyzicky napadnout, se jeví tyto výpovědi jako skutečnosti soudu dříve neznámé a mající takový charakter, že již samy o sobě mohou odůvodnit jiné rozhodnutí o vině.

13. Jako upření práva na spravedlivý proces a soudní ochranu stěžovatel tedy vnímá jednak skutečnost, že orgány činné v trestním řízení řádně a důkladně neprověřily rozpory ve výpovědích poškozeného P. V., dále že Krajský soud v Plzni v řízení o podané stížnosti stěžovatele vyhlásil usnesení ze dne 23. ledna 2017 č. j. 50 To 32/2017-502 v neveřejném zasedání a rovněž opomenul provést stěžovatelem navrhovaný důkaz výpovědi T. L., kterou stěžovatel v řízení před Krajským soudem v Plzni navrhoval.

III. Vyjádření účastníků řízení

14. Ústavní soud vyzval v souladu s ustanovením § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu Krajský soud v Plzni a Okresní soud Plzeň-město jako účastníky řízení, aby se vyjádřily k projednávané ústavní stížnosti.

15. Krajský soud v Plzni ve svém vyjádření ze dne 23. srpna 2017 odkázal na odůvodnění svého napadeného usnesení. Nad rámec tohoto odůvodnění k námitce stěžovatele, že krajský soud opomněl provést stěžovatelem navrhovaný důkaz, a to svědeckou výpověď T. L., uvedl, že již v odůvodnění napadeného usnesení (str. 4 druhý odstavec) bylo vysvětleno, že výslech svědka T. L. byl vyhodnocen stěžovatelem v bodě III stížnosti stěžovatele proti usnesení Okresního soudu Plzeň-město ze dne 26. října 2016 sp. zn. 10 T 21/2012 jako důkaz provedený v dané trestní věci již v hlavních líčeních. S uplatněnou argumentací se stížnostní soud vyrovnal v odůvodnění napadeného rozhodnutí na straně 3 (první odstavec). Podle

názoru krajského soudu nejde již z tohoto důvodu o tzv. opomenutý důkaz ve smyslu např. nálezu Ústavního soudu ze dne 16. února 1995 sp. zn. III. ÚS 61/94 (N 10/3 SbNU 51). V dané souvislosti také znovu poukázal na závěrečný návrh stěžovatele, v němž se stěžovatel mimo jiné domáhal doplnění dokazování o navrhované důkazy, aniž by tyto důkazy explicitně označil. Jen pro úplnost dodal, že rozhodoval o podané stížnosti v neveřejném zasedání (§ 148 a 149 trestního řádu). V tomto typu soudního jednání se v souladu s ustanovením § 243 trestního řádu důkazy provádějí přečtením protokolů a jiných písemností.

16. Okresní soud Plzeň-město ve svém vyjádření ze dne 5. září 2017 k části stížnosti, v níž je napadána činnost okresního soudu, uvedl, že v rámci nalézacího řízení byly provedeny všechny dostupné důkazy a byly náležitě zhodnoceny. Pokud se týká samotného řízení o návrhu na povolení obnovy řízení, tak i v tomto případě byly provedeny všechny podstatné důkazy. Byl znovu slyšen svědek P. V., neboť tento svědek skutečně později v rámci jiných řízení uvedl částečně odlišné výpovědi od výpovědí, které učinil ve věci vedené pod sp. zn. 10 T 21/2012, tudíž jsou to nové informace a podle ustálené judikatury i v tomto případě by měl být výslech tohoto svědka proveden. V rámci své výpovědi svědek mimo jiné uvedl, že si myslí, že vypovídá pořád stejně, pokud mu byly předestřeny rozpory mezi výpověďmi ve věci sp. zn. 10 T 21/2012 na straně jedné a mezi výpověďmi v následujících trestních řízeních o stejné události na straně druhé. Také připustil, že s ohledem na velký časový odstup od události mohou být jeho následné výpovědi nepřesné. K tomu v nalézacím řízení v dané věci vypovídal svědek konzistentně, pro soud byl věrohodný a nebyl shledán sebemenší důvod, proč by měl vypovídat nepravdivě.

17. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost k vyjádření i Krajskému státnímu zastupitelství v Plzni a Okresnímu státnímu zastupitelství Plzeň-město. Tato státní zastupitelství se k ústavní stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřila, a Ústavní soud tak má v souladu s jejich poučením za to, že se postavení vedlejšího účastníka v tomto řízení vzdala (§ 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

18. Vyjádření účastníků řízení zaslal Ústavní soud na vědomí stěžovatel. Stěžovatel ve své replice ze dne 26. září 2017 uvedl, že se neztotožňuje s vyjádřením Krajského soudu v Plzni a v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že v odůvodnění stížnosti ze dne 2. ledna 2017 ve vztahu ke svědkovi T. L. toliko shrnul předchozí výpovědi tohoto svědka, které svědčily o tom, že stěžovatel nebyl tím, kdo poškozeného P. V. udeřil, naopak stěžovatel měl být tím, kdo celou situaci uklidnil a také ukončil. V této souvislosti je podle názoru stěžovatele zcela relevantní návrh na doplnění dokazování výslechem svědka T. L., jelikož v souvislostech s výpověďmi poškozeného

P. V. se jeví jako stěžejní důkaz pro prokázání, že stěžovatel nebyl tím, kdo napadl poškozeného P. V.

19. Stěžovatel dále považoval za nutné vyjádřit se k tvrzení krajského soudu, že: „V dané souvislosti se také znovu poukazuje na závěrečný návrh stěžovatele, v němž se mimo jiné domáhá doplnění dokazování o navrhované důkazy, aniž by tyto důkazy explicitně označil.“ Stěžovatel má za to, že naopak v odůvodnění stížnosti ze dne 2. ledna 2017 v bodu III tohoto odůvodnění (str. 4 dole) explicitně označil důkaz, jehož provedení navrhuje. Nejednalo se přitom v žádném případě o kontext již dříve provedených výslechů svědka T. L., tak jak se tento důkazní návrh snaží vykládat krajský soud. Stěžovatel zcela jasně a srozumitelně požadoval opětovný výslech svědka T. L. v rámci řízení o návrhu na obnovu řízení, kdy zcela logicky z bodu III odůvodnění stížnosti vyplývá, z jakých důvodů provedení tohoto důkazu považuje za nutné. Pokud by stěžovatel chtěl provést důkaz přečtením předchozích výpovědí svědka T. L., navrhl by provedení důkazu přečtením výpovědi tohoto svědka, což se však v tomto případě nestalo.

IV. Procesní podmínky řízení

20. Ústavní soud nejprve zkoumal splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, ve kterém byla vydána rozhodnutí, jež byla napadena 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 vycerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

21. Ústavní soud předně 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 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 hodnotový základ právního řádu daný zejména ústavním pořádkem České republiky.

22. Ústavní soud si je vědom specifik řízení o návrhu na povolení obnovy v trestním řízení. Meritem tohoto řízení není otázka viny trestným činem ani otázka dočasného zbavení osobní svobody, nýbrž posouzení charakteru důkazů a skutečností jako „nových“, tj. z hledisek uvedených v ustanovení § 278 odst. 1 věty první trestního řádu. Ústavní soud již dříve zdůraznil, že již s ohledem na čl. 4 Ústavy nelze ani v řízení o mimořádných opravných prostředcích včetně řízení o povolení obnovy rezignovat

na institucionální záruky spravedlivého procesu, jako jsou práva uvedená v čl. 38 odst. 2 Listiny, případně v čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy. I v řízení o povolení obnovy řízení je třeba ctít princip *in dubio pro reo* a soudce rozhodující o povolení obnovy řízení by měl k posouzení věci přistupovat nepředpojatě, tj. být zásadně otevřený tomu, že předložený důkaz může dosavadní rozhodnutí o vině zvrátit [srov. nálezy ze dne 31. března 2016 sp. zn. I. ÚS 4068/14 (N 56/80 SbNU 667)], a je nevyhnutelné dbát principů kontradiktornosti a rovnosti zbraní, co do možnosti skutkově a právně argumentovat, podávat návrhy, vyjadřovat se k návrhům a tvrzením druhé strany, jakož i nabízet odpovídající důkazy [srov. nálezy ze dne 15. března 2012 sp. zn. III. ÚS 1330/11 (N 54/64 SbNU 673), ze dne 10. února 2015 sp. zn. I. ÚS 2826/13 (N 29/76 SbNU 383) a ze dne 26. července 2016 nálezy sp. zn. III. ÚS 1414/16 (N 138/82 SbNU 215)].

23. Jak Ústavní soud dovodil v nálezu sp. zn. III. ÚS 3320/09 ze dne 18. března 2010 (N 60/56 SbNU 643), zákonem předepsanému postupu v úsilí o právo (zásadám spravedlivého procesu) vyplývajícímu z čl. 36 odst. 1 Listiny odpovídá, že procesním právům účastníka odpovídá povinnost soudu o jím navržených důkazech rozhodnout, jakož i – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal; jestliže tak obecný soud neučiní nebo učiní nedostatečně, zatíží řízení vadami ve smyslu porušení obecných procesních předpisů, jež jsou způsobilé současně založit kolizi se zásadami vyjádřenými v hlavě páté Listiny (především čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2). Tzv. opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud bez adekvátního odůvodnění nezabýval, proto typicky zakládají nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí, nýbrž i jeho protiústavnost [obdobně srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. února 1995 sp. zn. III. ÚS 61/94 (N 10/3 SbNU 51) a ze dne 12. června 1997 sp. zn. III. ÚS 95/97 (N 76/8 SbNU 231)].

24. Ústavní soud se nejprve zabýval procesní námitkou stěžovatele o tom, že stížnostní soud závažným způsobem porušil jeho právo na obhajobu, garantované čl. 36 a 38 Listiny, předně tím, že o jeho stížnosti bylo rozhodnuto v neveřejném zasedání, ač mělo být naopak rozhodnuto v zasedání veřejném, a shledal ji opodstatněnou. Ústavní soud se opakovaně ve své rozhodovací praxi vyjadřoval k otázce veřejnosti zasedání v řízení o povolení obnovy trestního řízení, a to zejména ve vztahu k formě jednání soudu stížnostního, přičemž v judikatuře Ústavního soudu došlo v tomto směru k vývojovému posunu. Podrobně se k této otázce Ústavní soud vyslovil v nálezu ze dne 14. září 2016 sp. zn. I. ÚS 1377/16 (N 175/82 SbNU 705), ve kterém dovodil, že s ohledem na charakter řízení o obnově je nezbytné, aby stížnostní soud rozhodující o stížnosti podle § 286 odst. 3 trestního

řádu při provádění a hodnocení důkazů, jakož i při vlastním rozhodnutí o meritu věci přiměřeným způsobem podrobil svůj postup zásadám odvolacího řízení. Proto je povinen rozhodnout o stížnosti stěžovatele ve veřejném zasedání. Důkazní řízení musí mít kontradiktorní charakter, který v neveřejném zasedání zajištěn být nemůže. Zamítnutím stížnosti stěžovatele v neveřejném zasedání tak Krajský soud v Plzni porušil jeho právo na spravedlivý proces a soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

25. Ústavní soud se dále zabýval další námitkou stěžovatele, konkrétně, že krajský soud neprovedl stěžovatelem navržený důkaz výsledkem svědka T. L. Stěžovatel považoval za zásadní, aby byl bez jakýchkoliv pochybností správně zjištěn skutkový stav. Podle jeho názoru z nových důkazů vyplývá, že skutkový děj proběhl zcela jinak, než jak jej okresní soud popsal ve výroku odsuzujícího rozsudku. Stížnostní soud v odůvodnění svého rozhodnutí se vyjádřil tak, že stěžovatel sice v podané stížnosti navrhl doplnění dokazování a navrhované důkazy, aniž by ovšem tyto důkazy explicitně označil. Dále uvedl, že pokud stěžovatel pod bodem III stížnosti uvedl jako důkaz všech svědka T. L., z kontextu vyplývá, že tímto dříve již provedeným výsledkem z 21. prosince 2012 má být doloženo tvrzení stěžovatele pod bodem III. Proto krajský soud o návrhu na doplnění dokazování ani formálně nerozhodoval.

26. Tzv. opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud bez adekvátního odůvodnění nezabýval, typicky zakládají nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí, nýbrž i jeho protiústavnost. Procesním právům účastníka odpovídá povinnost soudu o jím navržených důkazech rozhodnout, jakož i – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal. Jestliže tak soud neučiní nebo učiní nedostatečně, zatíží řízení vadami ve smyslu porušení obecných procesních předpisů, jež jsou způsobitelné současně založit kolizi se zásadami vyjádřenými v hlavě páté Listiny.

27. V tomto bodu je tedy třeba přisvědčit tvrzení stěžovatele, že stěžovatel provedení důkazu výsledkem T. L. řádně navrhoval v odůvodnění stížnosti proti usnesení okresního soudu, kterým byl zamítnut návrh stěžovatele na obnovu řízení (č. listu 496). Krajský soud v Plzni stěžovatelem navrhovaný důkaz neprovedl a ani o něm formálně nerozhodoval, přičemž návrh stěžovatele na provedení důkazu výsledkem svědka T. L. měl zohlednit, resp. se s tímto návrhem adekvátně v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat. Provedení tohoto důkazu bylo nepochybně významné pro posouzení závěru o tom, zda stěžovatel poškozeného P. V. udeřil. Pokud by totiž byla prokázána skutková verze stěžovatele, tedy že poškozeného neudeřil, mohlo by dojít k jinému rozhodnutí o vině a trestu. Uvedeným

postupem krajského soudu bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces a soudní ochranu, zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

28. K dalším námitkám stěžovatele ohledně zjištěného skutkového stavu Ústavní soud uvádí, že jeho úkolem není, aby obecným soudům určoval, jak mají provedené důkazy hodnotit, tedy zda by uvedené nové důkazy, směřující k prokázání nových skutečností, mohly vést k rozhodnutí o povolení obnovy řízení či jinému rozhodnutí o vině či trestu stěžovatele.

29. Z vyloženého je zřejmé, že Krajský soud v Plzni se bude stížností stěžovatele opětovně zabývat, a to při zachování všech kautel spravedlivého procesu. V této souvislosti je vhodné odkázat na ustálenou judikaturu Ústavního soudu k otázce přezkoumatelnosti a přesvědčivosti rozhodnutí obecných soudů, podle které z hlediska stanoveného postupu (čl. 36 odst. 1 Listiny) je požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí.

30. Vzhledem k tomu, že k porušení správa na spravedlivý proces stěžovatele došlo v řízení před Krajským soudem v Plzni, nebyl dán důvod rušit i usnesení Okresního soudu Plzeň-město ze dne 26. října 2016 č. j. 10 T 21/2012-487.

31. Ústavní soud na základě výše uvedených důvodů, kdy v řízení před Krajským soudem v Plzni bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces a soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ústavní stížnosti částečně vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 23. ledna 2017 č. j. 50 To 32/2017-502 podle § 82 odst. 1 a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Ve zbytku ústavní stížnost zamítl podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.



Č. 201

K návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů

I. Ustanovení čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod poskytují zákonodárci prostor pro uvážení, jak s přihlédnutím ke zvláštnostem insolvenčního řízení zajistit co nejvyšší míru sladění často protichůdných individuálních zájmů insolvenčních věřitelů takovou úpravou jejich procesních oprávnění, aby byl naplněn jeho účel podle § 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

II. Úprava insolvenčního řízení má respektovat mnohost a dvojediné postavení insolvenčních věřitelů, kteří jednají jako jednotlivci a současně jako členové skupiny, přičemž jejich úkony mohou mít dopad na všechny ostatní věřitele [kolektivní povaha insolvenčního řízení podle § 3 písm. a) insolvenčního zákona]. Proto z něj nelze „vytrhávat“ jednotlivá řízení a na ně bez dalšího „mechanicky“ přenášet principy určující řešení individuálních řízení. S ohledem na specifika daného řízení je nutno ústavnost jeho úpravy posuzovat jako celek, nikoli pouze jako soubor jednotlivých řízení, probíhajících v jeho rámci, popř. v souvislosti s ním (incidenční a ostatní spory podle § 140 odst. 1 a 2 insolvenčního zákona), neboť teprve jeho konečný výsledek má pro dotčené subjekty reálný význam.

III. Nepřiznání aktivní legitimace jednotlivému věřiteli k podání odpůrčí žaloby nelze považovat za zásah do samotné podstaty práva obrátit se se „svou“ věcí na soud či jiný orgán podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, nýbrž – s přihlédnutím k účelu a povaze insolvenčního řízení – za jeden z možných způsobů kolektivního uplatňování pohledávek věřitelů v zájmu jejich poměrného uspokojení, neboť i tímto způsobem lze zajistit plnění pozitivního závazku státu poskytovat ochranu vlastnickému právu podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod v rámci zásad řešení úpadku dlužníka na základě tzv. společného zájmu věřitelů, který je nadřazen jejich individuálním zájmům.

IV. Dopad čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod na posuzovanou věc je jen zprostředkovaný, resp. jeho porušení se odvíjí od porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Věřitel totiž předně musí svou pohledávku zákonem stanoveným způsobem (až na výjimky) v daném řízení uplatnit, tj. přihlásit [§ 165 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon),

ve znění zákona č. 294/2013 Sb.], tato musí být zjištěna [§ 201 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů], příp. je-li popřena, musí být o ní v incidenčním řízení rozhodnuto [§ 159 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona]. Teprve poté lze hovořit o takové pohledávce jako o „majetku“, to ovšem jen co do té jeho části, ve které taková pohledávka podle insolvenčních předpisů nekonkuruje právu dalších osob v rámci poměrného uspokojení pohledávek dlužnickových věřitelů (popř. i právu dlužníka v případě oddlužení).

V. Zákodárce při hledání kompromisu mezi individuálním a kolektivním výkonem procesních práv věřitelů tak je oprávněn určit, že určitý procesní prostředek může být uplatněn jen v určité fázi insolvenčního řízení. Jestliže je při popírání přihlášených pohledávek nutno zajistit ochranu individuálních zájmů insolvenčního věřitele, a tím vytvořit předpoklad pro další postup v řízení jako celku, v případě odpůří žaloby již jde o postup, který je hodnocen z hlediska společného hospodářského zájmu, jenž je určován posouzením nákladů a možného majetkového přínosu věřitelskými orgány z hlediska tzv. společného zájmu věřitelů.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jana Filipa (soudce zpravodaj), Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 7. listopadu 2017 sp. zn. Pl. ÚS 33/15 ve věci návrhu Bourke Trust, a. s., (dříve PYRGHOS LEFKOS, a. s.), se sídlem Opletalova 1337/29, Praha 1 – Nové Město, zastoupené Mgr. Tomášem Troupem, LL.M., advokátem, se sídlem Rubeška 393/7, Praha 9 – Vysočany, na zrušení ustanovení § 235 odst. 2 a § 239 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení (nález byl vyhlášen pod č. 422/2017 Sb.).

Výrok

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. V řízení o ústavní stížnosti vedeném pod sp. zn. I. ÚS 1467/13 se stěžovatelka Bourke Trust, a. s., domáhala zrušení usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2013 č. j. 29 ICdo 3/2013-283, usnesení Vrchního soudu v Olomouci (dále též jen „vrchní soud“) ze dne 18. 10. 2012 č. j. 13 VSOL 41/2012-266 a usnesení Krajského soudu v Brně (dále též jen „krajský soud“) ze dne 4. 5. 2012 č. j. 37 (39) ICm 1154/2010-223, přičemž tvrdila, že v důsledku těchto soudních rozhodnutí došlo k porušení čl. 11 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Spolu s ústavní stížností stěžovatelka podala podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., návrh na zrušení § 235 odst. 2 a § 239 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, který zdůvodnila tím, že citovaná ustanovení porušují čl. 11 a 36 Listiny.

3. Ústavní stížnost v souladu s rozvrhem práce Ústavního soudu byla po uplynutí funkčního období původní soudkyně zpravodajky přidělena na základě § 12 odst. 18 (přechodná ustanovení) rozvrhu práce Ústavního soudu v platném znění (č. Org. 61/14) novému soudci zpravodaji, čemuž odpovídalo i nové složení senátu; Ústavní soud stěžovatelku o této změně vyrozuměl.

4. Ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností, Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný, stěžovatelka je právně zastoupena 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“). Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), a ani nepředstavovala zjevně neopodstatněný návrh [§ 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb.]. Protože III. senát Ústavního soudu neshledal důvod k odmítnutí ústavní stížnosti, rozhodl dne 10. 12. 2015 usnesením sp. zn. I. ÚS 1467/13 (č. j. Pl. ÚS 33/15-1) ve znění opravného usnesení ze dne 10. 12. 2015 sp. zn. I. ÚS 1467/13 (č. j. Pl. ÚS 33/15-12) podle § 78 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, tak, že řízení ve věci ústavní stížnosti proti výše označeným usnesením obecných soudů přerušil a návrh na zrušení výše citovaných ustanovení postoupil plénu Ústavního soudu. Věc byla dále projednávána pod sp. zn. Pl. ÚS 33/15.

II. Průběh řízení před obecními soudy

5. V insolvenční věci dlužníka Oděvního podniku, a. s., se stěžovatelka (coby věřitelka) žalobou podanou proti České spořitelně, a. s., a JUDr. Miloslavě Horské, insolvenční správce dlužníka, domáhala před Krajským soudem v Brně určení, že ústní smlouva ze dne 24. 6. 2009 a 8. 1. 2010, uzavřená mezi dlužníkem a první žalovanou (potvrzená listinou nazvanou „Konfirmace obchodu na finančním trhu“), je ve vztahu k věřitelům, kteří uplatňují své právo vůči dlužníkovi, neúčinným právním úkonem. Tato žaloba byla usnesením tohoto soudu ze dne 4. 5. 2012 č. j. 37 (39) ICm 1154/2010-223 podle § 160 odst. 4 insolvenčního zákona odmítnuta s odůvodněním, že stěžovatelka jako přihlášená věřitelka není osobou oprávněnou k podání žaloby, neboť podle § 239 odst. 1 insolvenčního zákona právním úkonům dlužníka může v insolvenčním řízení odporovat pouze insolvenční správce.

6. Toto rozhodnutí napadla stěžovatelka odvoláním. Vrchní soud v Olomouci usnesením ze dne 18. 10. 2012 č. j. 13 VSOL 41/2012-266 potvrdil usnesení krajského soudu rovněž se závěrem, že stěžovatelka nemá v insolvenčním řízení postavení, které by jí opravňovalo k podání žaloby.

7. Proti tomuto usnesení brojila stěžovatelka dovoláním, které Nejvyšší soud usnesením ze dne 28. 2. 2013 č. j. 29 ICdo 3/2013-283 zamítl. Plně se ztotožnil s názorem soudů nižších stupňů, podle kterého nemá stěžovatelka aktivní věcnou legitimaci k podání žaloby. Stejně tak jako soudy nižšího stupně Nejvyšší soud neshledal důvod k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, neboť dle jeho názoru právní úprava [§ 235 odst. 2 a § 239 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 296/2007 Sb.], již mělo být ve věci použito, není protiústavní, přičemž vycházel z toho, že jde o návrat k naší tradiční právní úpravě, která je vlastní i jiným zahraničním úpravám v evropském unijním prostoru, navíc zde existuje povinnost insolvenčního správce podat odpůřčí žalobu, rozhodne-li o tom věřitelský výbor, který je orgánem věřitelů a hájí jejich společný zájem (§ 239 odst. 2 a § 46 insolvenčního zákona).

III. Rekapitulace řízení o ústavní stížnosti

8. Předmětem ústavní stížnosti je tvrzený zásah do základních práv stěžovatelky založený na aplikaci ústavní stížností napadených ustanovení zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů. Proto se rovněž dosavadní průběh (nyní přerušeno) řízení v podobě argumentace stěžovatelky i vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení v podstatě soustředil právě na tuto otázku.

III. a) Argumentace stěžovatelky v řízení o ústavní stížnosti

9. Stěžovatelka – v tomto řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 33/15 jako navrhovatelka – tvrdí, že shora uvedená napadená ustanovení zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, představují zásah do jejího vlastnického práva. Uvádí, že v důsledku odporovatelného úkonu dlužníka může dojít ke dvěma situacím – buď majetek dlužníka již opustil majetkovou podstatu ve prospěch třetí osoby, jež se tak nestává insolvenčním věřitelem, nebo ji ještě neopustil, pak se třetí osoba se svým nárokem z neúčinného právního úkonu zařazuje mezi insolvenční věřitele. V prvním případě má odpůřčí žaloba ten efekt, že majetek, který ušel z majetkové podstaty, se do ní vrací, ve druhém případě insolvenční věřitel přestává mít právo na poměrné uspokojení své pohledávky, v obou případech se ale zvyšuje míra uspokojení pro všechny insolvenční věřitele. Ten, kdo má právo podat odpůřčí žalobu a vést spor, rozhoduje o tom, zda věřitelé budou mít ústavně chráněnou naději na vyšší uspokojení svých pohledávek; právo podat žalobu mají fakticky jen dva subjekty – insolvenční správce a věřitelský výbor, insolvenční věřitel nemůže být ani účastníkem takového řízení a vedlejším účastníkem může být jen se souhlasem insolvenčního správce. Věřitelský výbor sice může na vedení sporu insolvenčním správcem dohlížet, avšak s ohledem na to, že incidenční spor je ovládan zásadou ústnosti, kontradiktornosti a koncentrace, je výkon takového dohledu iluzorní, a lze-li ho vykonávat, tak nanejvýš *ex post*, a to se zřetelem na odpovědnost správce za způsobenou škodu. V případě, kdy je v odpůřčím sporu žalovaná osoba dominantním zajištěným věřitelem, má insolvenční správce systémovou motivaci sabotovat vedení takového řízení, neboť uvedený věřitel výkonem svých práv může významně zasáhnout do jeho právního a hospodářského postavení.

10. Dále navrhovatelka poukázala na to, že nemá žádný nástroj, jak insolvenčního správce donutit k podání odpůřčí žaloby, leda prostřednictvím věřitelského výboru, ovšem i toto představuje omezení jejich práv, jež je stále velmi intenzivní, neboť tam, kde dochází k transferu práv z jednotlivce na zastupitelský orgán, dochází zákonitě k omezení práva jednotlivce. Z toho navrhovatelka vyvodila, že právo podat odpůřčí žalobu insolvenčním správcem zdaleka není rovnocenné s výkonem takového práva věřitelem, čímž dochází k omezení jeho svobodného jednání, v případě práva vedení sporu jde o omezení kompletní, a to ve vztahu k jejímu vlastnickému právu.

11. Kromě toho napadená ustanovení dle navrhovatelky zakládají zásah do jejího práva na spravedlivý proces. V této souvislosti navrhovatelka předeslala, že toto právo dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) dopadá také na insolvenční řízení, a dále uvedla, že to,

v jakém rozsahu bude pohledávka věřitele uspokojena, je v rukou někoho jiného než věřitele a věřitel nemá žádnou možnost onen výkon práv nějak ovlivnit, nanejvýš *ex post* vznést škodní nárok vůči insolvenčnímu správci. Věřiteli je tak upíráno právo na přístup k soudu. Současně poukázala na nále z dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 14/10 (N 133/58 SbNU 67; 241/2010 Sb.), v němž Ústavní soud měl v obdobném kontextu judikovat, že v situaci, kdy insolvenční správce svým výkonem popěrného práva určuje závazně právo věřitele na výši poměrného uspokojení jeho pohledávky bez toho, aby věřitel měl možnost domáhat se zvrácení výkonu práva insolvenčním správcem, jde o zásah do práva na spravedlivý proces, na čemž nárok věřitele na náhradu škody nemůže nic změnit. K tomu navrhovatelka dodala, že věřitel má jistotu, že insolvenční správce podá odpůřčí žalobu, když si „koupí“ tolik pohledávek, aby mohl sebe či blízké osoby „provolit“ do věřitelského výboru, z čehož plyne, že daná konstrukce je postavena jen pro bohaté věřitele. V tom navrhovatelka vidí paralelu se soudními poplatky, které – jsou-li nepřiměřeně vysoké – mohou dle ESLP představovat porušení práva na přístup k soudu. Spravedlivé může být jen takové insolvenční řízení, v němž se na věřitele bude hledět jako na rovné, čímž míní rovnost v respektu jejich oprávněných zájmů z pohledu zákonodárce. Současné nastavení insolvenční odporovatelnosti však v tomto smyslu spravedlivé není, neboť ji dovoluje realizovat jen velkým věřitelům, ačkoliv i malí věřitelé jsou hodni ochrany.

12. Následně se navrhovatelka zabývala otázkou, zda daný zásah sleduje nějaký legitimní cíl. Vycházejíc z důvodové zprávy, konstatovala, že záměrem dané úpravy bylo zjednodušení insolvenčního řízení, a to tím, že nebude komplikováno množstvím žalob jednotlivých věřitelů. Jednoduchost soudního řízení ovšem není sama o sobě součástí základních práv nebo veřejného statku, a kdyby to bylo chápáno tak, že zákonodárce mohl chtít méně sporů, a tím i menší zatížení soudů, za legitimní cíl by mohlo být považováno pouze zrychlení insolvenčního řízení; otázka však je, zda k tomu přijaté opatření může vést.

13. Navrhovatelka pak přistoupila k posouzení tzv. proporcionality daného zásahu. Bylo-li cílem zjednodušení insolvenčního řízení, pak eliminace odpůřčích žalob věřitelů k tomuto cíli zřejmě vést může. Bylo-li cílem zrychlení insolvenčního řízení, není důvod se domnívat, že by řízení o žalobě věřitele mělo trvat nějak výrazně déle než řízení o žalobě správce – všechna řízení o těchto žalobách by měla skončit v přibližně stejné době, a pokud by tomu tak nebylo, je to věcí soudní soustavy a na její nedostatky by věřitel neměl doplácet. Navíc věřitel má možnost v zásadě tutéž žalobu podat jako žalobu na neplatnost podle § 231 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, kde aktivní legitimaci při osvědčení naléhavého právního

zájmu věřitel může mít, přičemž hranice mezi neplatností a neúčinností právního úkonu podle zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, je velmi tenká, anebo může popěrným úkonem vyvolat incidenční spor. Zde je sice šance věřitele na úspěch nižší, nicméně spor být vyvolán může a efekt zrychlení řízení se nedostaví. Zrychlení insolvenčního řízení nemohl zákonodárce tedy dle navrhovatelky sledovat.

14. Dále se navrhovatelka zabývala otázkou, zda přijaté opatření je nezbytné. Namítá, že bylo-li cílem zjednodušení insolvenčního řízení, a potažmo jeho zrychlení, tento argument nemůže obstát. Aby byly vyloučeny duplicity, mohl zákonodárce zavést speciální obligatorní úpravu spojování věcí, provést „zalhůtování“ jednotlivých procesních úkonů, konstituovat zákonné domněnky, omezit rozsah opravných prostředků nebo důvodů jejich použití, zavést sankce či paušalizovanou podobu náhrady škody za neúspěšné uplatnění odpůřčí žaloby, přičemž tyto nástroje by jistě vedly k menšímu zásahu do základních práv věřitelů; příkladem může být návrh insolvenčního zákona (tisk č. 1044 ze dne 8. 7. 2005) předložený skupinou poslanců, podle něhož insolvenční věřitel mohl vyzvat správce k podání odpůřčí žaloby, a pokud by mu nebylo vyhověno, měl poslední slovo insolvenční soud, nebo slovenská právní úprava, podle níž věřitel může podat odpůřčí žalobu, nepodá-li ji v přiměřené lhůtě insolvenční správce, což navrhovatelka považuje za rozumný kompromis mezi různými hodnotami, kdy je přítomen prvek kolektivizace se zachováním možnosti individuální iniciativy. Skutečnost, že odpůřčí právo je upraveno v zahraničí různě, nezabavuje zákonodárce povinnosti postupovat tak, aby konkrétní úprava obstála v testu ústavnosti, posuzovaném ke všem okolnostem, navíc ani Ústavní soud se daným argumentem neřídil, jinak by nemohl rozhodnout o tom, že úprava popěrného práva je protiústavní, protože i v tomto ohledu existují rozdíly konkrétně např. mezi německou a švédskou právní úpravou. Argumentace naší tradiční úpravou je dle navrhovatelky zavádějící, neboť akceptovaný koncept lidských práv se vyvinul až po druhé světové válce. K tomu navrhovatelka dodala, že insolvence z povahy věci nemůže zachovat veškeré znaky individuálního výkonu, kolektivizace by však měla být činěna jen v nezbytně nutném rozsahu, aby byly šetřeny individuální svobody, v daném případě zvolená forma nutná není, protože existují šetrnější cesty.

15. Dále se navrhovatelka zabývala tím, zda újma způsobená přijatým opatřením je přiměřená jeho užítku, přičemž užitek označila jako sporný, mají-li věřitelé možnost vyvolávat alternativní soudní spory, ve srovnání s nímž je újma nepoměrně vyšší, neboť „dotčená ustanovení ... razantně podvazují efektivitu odpůřčí žaloby jako právního institutu“, a do majetkové podstaty se tak nemohou dostat zpět ty nejcennější majetkové hodnoty.

V této souvislosti upozorňuje, že velký věřitel má dlužníka zpravidla „v hrsti“, a ten proto udělá vše, aby se vyhnul insolvenčnímu řízení, včetně toho, že učiní neúčinné právní úkony, jimiž zvýhodní tohoto věřitele před ostatními. V následném insolvenčním řízení může velký věřitel kontrolovat věřitelský výbor a jeho prostřednictvím ovlivňovat činnost insolvenčního správce, i pokud jde o (ne)podání odpůrčí žaloby. Odpůrčí žaloba se dle navrhovatelky používá k vymáhání „drobností“, významné hodnoty se do majetkové podstaty nedostanou, navíc právo insolvenčního správce k podání žaloby a vedení sporu vytváří ideální podhoubí pro korupci. Argumentace povinnostmi insolvenčního správce a věřitelského výboru a jejich odpovědností je v testu proporcionality bezcenná, neboť nárok na náhradu škodu není „omluvenkou“ pro porušování základních práv, navíc užitek spočívající ve zrychlení soudního řízení nemůže mít nikdy přednost před právem na spravedlivý proces.

III. b) Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení o ústavní stížnosti

16. Krajský soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti poukázal na principy právní úpravy insolvenčního řízení, zejména na postavení věřitelského výboru a insolvenčního správce, přičemž odmítl, že by aplikací napadených ustanovení došlo k porušení ústavně zaručených základních práv navrhovatelky.

17. Vrchní soud vyslovil názor, že předmětná právní úprava není protiústavní, přičemž poukázal na možnost prosazení společného zájmu věřitelů, jde-li o podání odpůrčí žaloby, prostřednictvím věřitelského výboru.

18. Také dle vyjádření Nejvyššího soudu má být napadená zákonná úprava, jež svěřuje výkon odpůrčího práva do rukou insolvenčního správce, konformní s ústavním pořádkem, a to z důvodů majících původ v požadavku na řádné udržování a správu majetkové podstaty dlužníka; jde totiž o úpravu standardní, obvyklou v řadě evropských zemí – členů Evropské unie (dále též jen „EU“) – kromě Slovenska a Rakouska jde o Belgie, Francii, Německo, Nizozemsko, Polsko, ve Velké Británii pak Anglii a Wales – takže není důvod považovat ji za neústavní ani v České republice. Nejvyšší soud současně upozornil na § 46 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 294/2013 Sb., podle něhož si rozhodnutí o tom, zda je insolvenční správce povinen podat odpůrčí žalobu, může vyhradit schůze věřitelů.

19. Česká sporitelna, a. s., jako vedlejší účastnice řízení o ústavní stížnosti uvedla, že navrhovatelka nepoužívá metodologii přezkumu ústavnosti v souladu se standardy aplikovanými v judikatuře Ústavního soudu, jak byly pro oblast přezkumu pravidel insolvenčního práva shrnuty a aplikovány v usnesení ze dne 6. 2. 2014 sp. zn. I. ÚS 3271/13 (v SbNU nepublikováno,

všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>. Navrhovatelka se svým návrhem domáhá pouze toho, aby jí byl umožněn výkon specifického procesního nástroje zřízeného pravidly tzv. podústavního práva (odporovat dlužníkovu právnímu jednání podáním odpůrčí žaloby), který by mimo insolvenční řízení neměl k dispozici. S odvoláním se na právní závěry vyslovené v tomto usnesení Česká spořitelna, a. s., uvedla, že aktivní legitimace pouze insolvenčního správce nevybočuje z diskrece, kterou má zákonodárce při regulaci řešení úpadku a jeho následků k dispozici. Odpůrčí právo slouží v insolvenčním právu k zachování kolektivního režimu uspokojení závazků dlužníka, přičemž zákonodárce musí pozorně vyvažovat zájem na zachování „kolektivnosti insolvenčního řízení“ oproti celospolečenskému zájmu na stabilitě obchodních transakcí. Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, proti předchozí právní úpravě značně rozšířil okruh transakcí, jimž lze odporovat, a to jak z hlediska věcného, tak časového, a pokud za této situace aktivní legitimaci udělil pouze insolvenčnímu správci, stalo se tak na základě racionální úvahy, že tím poskytne ekonomice jako takové přiměřenou ochranu před případnými destruktivními dopady toho, že by odpůrčí právo mohl uplatnit každý věřitel. Za tohoto stavu není nic závadného na tom, je-li výkonem daného práva pověřena kvalifikovaná a státem regulovaná osoba, osobně odpovídající za škodu případně způsobenou (ne)použitím odpůrčího práva a povinně pojištěná pro případ vzniku škody. Úvaha, že takový právní režim může být vhodnější než (potenciálně přínosná, ale současně potenciálně destruktivní) právní úprava, kde odpůrčí žalobu může užít každý věřitel (včetně nemajetných či jinak imunních vůči postihu za její zneužití), se nejeví jako zjevně nerozumná. Pro účely testování rozumnosti se jeví vhodné použití právních úprav jiných států. Argumentuje-li navrhovatelka judikaturou ESLP týkající se definice pohledávek a jejich ústavní ochrany, ústavní standard ochrany základních práv (konkrétně vlastnického práva a práva na spravedlivý proces) je ekvivalentní standardu podle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), a pokud by naše právní úprava měla porušovat základní práva, muselo by tomu tak být i v jiných zemích, kde odpůrčí právo svědčí pouze insolvenčnímu správci (Belgie, Anglie a Wales, Německo, Nizozemsko, Polsko, Itálie, Lucembursko). Pluralita právních řešení svědčí tomu, že daná otázka náleží z pohledu ústavního práva do diskrece zákonodárce, a jestliže by Ústavní soud diktoval zákonodárci jedno konkrétní, dle jeho názoru optimální řešení, stal by se sám zákonodárcem v oblasti insolvenčního práva. Kromě toho Česká spořitelna, a. s., zmínila, že by navrhovatelka mimo insolvenční řízení žádné odpůrčí právo k dispozici neměla, neboť podle § 42a zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, platného k 9. 10. 2010, jeho podmínkou byla existence vykonatelné

pohledávky vůči dlužníkovi, a položila otázku, zda (ne)existence úpravy odporovatelnosti jako takové je vůbec způsobilá zasáhnout do ústavně zaručených práv. V již zmíněném usnesení sp. zn. I. ÚS 3271/13 se v tomto smyslu Ústavní soud vyjádřil k zástavnímu právu, když se zabýval návrhem na zrušení části § 398 odst. 3 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 217/2009 Sb., jehož aplikace způsobila, že věřitel obdržel na svou pohledávku méně, než kolik by mohl na dlužníku vymoci podle obecného občanského práva. Konstruuje-li navrhovatelka právo věřitele „zcela svobodně ovlivňovat míru své naděje na uspokojení své pohledávky“ jako ústavně zaručené základní právo, do něhož mělo být nedovoleným způsobem zasazeno, zaměňuje definici pojmu „majetek“ vytvořenou judikaturou ESLP a Ústavního soudu s jí vytvořeným právem (legitimním očekáváním) na dosažení určité minimální výše uspokojení pohledávek věřitelů, což má být neudržitelné. Je zjevné, že v ekonomice nejsou všechny pohledávky uspokojeny, a proto tvrzení, že věřitelé mohou „legitimně očekávat“, že jejich pohledávka bude uspokojena v určité minimální výši, je absurdní jako tvrzení, že zákonodárcé porušuje ústavnost, pokud do insolvenčního práva nezahrne každé myslitelné procesní oprávnění vykonatelné věřitelem na individuální bázi, které by mohlo potenciálně vést k vyššímu uspokojení určitého věřitele, a to bez ohledu na společenské dopady. Takovýto koncept „legitimního očekávání“ neplyne ani z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/10 ze dne 1. 7. 2010 (N 133/58 SbNU 67; 241/2010 Sb.), kde se Ústavní soud zabýval procesní úpravou, která v poměrech insolvenčního řízení představuje nalézací řízení *sui generis*, kde se rozhoduje o tom, které z přihlášených pohledávek co do výše a pořadí budou uspokojovány. Shledal protiústavnost takové právní úpravy, která neposkytuje přihlášenému věřiteli žádný procesní postup, jak iniciovat soudní přezkoumání pohledávky jiného přihlášeného věřitele. To založil na úvaze, že zjištěním pohledávky jednoho věřitele jsou v insolvenčním řízení, kde se všichni věřitelé uspokojují z jedné, nedostatečně veliké majetkové podstaty, nepřímo zjištěny pohledávky ostatních věřitelů, resp. jejich relativní výše. Zde však nejde o pravidla regulující zjišťování pohledávek jednotlivých věřitelů, ale rozsah majetkové podstaty, tedy zda lze do ní zahrnout majetek, který již formálně není majetkem dlužníka, případně odhlédnout od práv třetích osob, která k němu byla dlužníkem zřízena. A pokud by stanovení rozsahu majetkové podstaty nebylo k dispozici zákonodárcově diskreci, musela by nutně být protiústavní další pravidla insolvenčního práva, jako např. § 207, 208 a § 285 odst. 4 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 294/2013 Sb. V případě, že by závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/10 byly konzistentní s přístupem „třetího“ Ústavního soudu, nelze je

v dané věci použit pro zásadní odlišnosti mezi procesem přezkoumání pohledávek a instrumentem insolvenční odporovatelnosti.

20. Další vedlejší účastnice JUDr. Miloslava Horská shledala postup obecných soudů legitimním. Obecněji se pak vyjádřila k argumentaci navrhovatelky, která upozornila na zjevnou nevyváženost svého postavení jako účastníka insolvenčního řízení. Dle jmenované zájmem každého věřitele je co nejvyšší míra uspokojení jeho pohledávek, a tím i zájem o navrácení případně ušlého majetku do podstaty. Věřitel po určitou dobu neměl možnost vyjádřit se k pohledávce jiného věřitele, přičemž navrhovatelka logicky apeluje na zrušení předmětných ustanovení za stavu, kdy již Ústavní soud jednu pro ni nepříznivou situaci změnil, když vrátil věřiteli právo popěrného úkonu, zvláště pokud mu právo podat odpůrčí žalobu svědčilo podle předchozí právní úpravy v zákoně č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o konkursu a vyrovnání“). Pokud jde o argumentaci, že navrácení daného práva bude jen zdržovat řízení a že věřitelé tohoto práva budou zneužívat, to stejné se tvrdilo i v případě popěrného práva, ovšem i proces podání odpůrčí žaloby lze zajistit stanovením takových podmínek, aby nebylo možno tohoto institutu zneužít.

III. c) Replika stěžovatelky v řízení o ústavní stížnosti

21. V replice navrhovatelka upozornila na to, že v dané věci jde o metodologický spor značného významu, neboť bude-li Ústavní soud namísto testu proporcionality uplatňovat test racionality, představuje to materiální konec jeho přezkumné role v dané oblasti. Následně se v souvislosti s judikaturou Ústavního soudu podrobně zabývala rozdíly mezi oběma testy s tím, že v případě jejich konfliktu, tedy když je v konkrétním případě v sázce na straně jedné základní právo podle hlavy druhé Listiny a na straně druhé sociální, hospodářské nebo kulturní právo podle hlavy čtvrté Listiny, je třeba jej s ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny řešit ve prospěch testu proporcionality, a současně upozornila na závažné důsledky, které vzniknou, je-li namísto tohoto testu nesprávně použit test racionality, tedy když se Ústavní soud materiálně zrekne kontroly nad dodržováním lidských práv.

22. V této souvislosti vyslovila nesouhlas s postupem Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 3271/13, kde byl použit test racionality, ačkoliv byl shledán zásah do vlastnického práva navrhovatele, přičemž odmítla názor, že by „přísnost“ testu proporcionality měla být závislá na konkrétních okolnostech případu, neboť není možné, aby některému ze základních práv vypočtených v hlavě druhé Listiny byla přiznána nižší metodologická ochrana než jinému, protože je to cesta proti nezměnitelnému jádru Ústavy; pokud toto bylo praxí Ústavního soudu, není to důvodem pro legitimizaci postupu v uvedené věci. Současně odmítla, že by v judikatuře Ústavního soudu existovala nějaká přísná varianta tohoto testu, v uváděných

případech šlo o standardní test, v případech, kdy je zmiňován případ méně přísného testu proporcionality, ve skutečnosti šlo o test racionality, jakož i to, že insolvenční právo představuje komplexní právní úpravu v hospodářské věci a že v sázce jsou také sociální práva podle Listiny, neboť insolvenční doktrína varuje, aby se insolvenční právo soustředilo na něco jiného než na otázku uspokojení majetkových práv věřitelů, jako je hospodářská politika či sociální zájmy zaměstnanců. Důvodem nepoužití testu proporcionality nemůže být, že jde o zásah zprostředkovaný, není ani přílehavá argumentace Ústavního soudu judikaturou ESLP, neboť jednak šlo o případy předběžných opatření, jednak na rozdíl od čl. 11 odst. 5 Listiny, který umožňuje použití testu racionality jen v oblasti daní, ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě poskytuje nižší standard ochrany, neboť umožňuje také zabavení majetku ve veřejném zájmu a užívání majetku v souladu s obecným zájmem.

23. Navrhovatelka odmítla i argument České spořitelny, a. s., že by jí nesvědčilo mimoinsolvenční odpůřčí právo, neboť nelze stavět paralely mezi kolektivním a individuálním režimem vymáhání pohledávek, a navíc absence vykonatelného titulu není překážkou podání odpůřčí žaloby. Nikdy také netvrdila, že má právo na nějaké minimální uspokojení pohledávky – odpůřčí právo představuje právní nástroj k tomu, jak zvýšit naději na uspokojení pohledávky, a tím, že tento nástroj má někdo jiný než věřitel, rozhoduje o jeho majetku třetí osoba, čímž věřitel nemá nakládání se svým majetkem ve své moci, a dochází tak k zásahu. Je pravda, že ve srovnání s předchozí úpravou je výčet skutkových podstat odporovatelnosti širší, kontroverzní je však tvrzení o zvýšení časového rozpětí, neboť v případě, že dlužník vyvedl svůj majetek z dosahu věřitelů, což se obvykle děje dlouho před zahájením insolvenčního řízení, bude jeho jednání v důsledku zkrácení lhůty na jeden rok v zásadě nepostižitelné a v případě, že věřitel donutí dlužníka plnit mu přednostně před ostatními, jde zpravidla o velkého věřitele, jenž má i rozhodující vliv na průběh insolvenčního řízení a který nedovolí, aby insolvenční správce napadal jeho operace, takže ani toto jednání v zásadě postižitelné není. Nelze proto tvrdit, že jde o výsledek „zjevně rozumné úvahy“ zákonodárce, neboť svému původně zamýšlenému účelu rozhodně neslouží. Možné zneužití odpůřčího práva věřiteli by dle navrhovatelky bylo možné eliminovat např. souhlasem insolvenčního soudu s podáním odpůřčí žaloby věřitelem či složením jistoty na případné škodní nároky, přičemž to, že lze daný institut zneužít, není důvodem jeho vyloučení.

24. K argumentaci Nejvyššího soudu zahraničními právními úpravami navrhovatelka uvedla, že toto v rámci testu proporcionality žádný význam nemá, navíc komparace provedená Nejvyšším soudem a vedlejší účastníci obchodní společností Česká spořitelna, a. s., zda je věřitel aktivně legitimován k podání odpůřčí žaloby, je vzhledem ke svému úzkému

rozsahu k ničemu, neboť nic neříká o tom, zda téhož cíle nebude dosaženo jiným způsobem, takže takováto legitimace je vlastně nadbytečná. V této souvislosti předestřela otázky, které by bylo třeba zodpovědět, aby obraz o cizím právním řádu, resp. jeho fungování v praxi byl dostatečně široký, a poukázala na již jednou dosažený standard ochrany lidských práv, představovaný předchozí právní úpravou, s tím, že jej nelze dále snižovat. K tvrzením vedlejší účastnice obchodní společnosti Česká spořitelna, a. s., o „neaplikovatelnosti“ nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/10 (viz výše) navrhovatelka uvedla, že podle recentní judikatury Nejvyššího soudu může mít příslušné rozhodnutí dopad jak do aktiv, tak pasiv majetkové podstaty.

IV. Vyjádření účastníků řízení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 33/15

25. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) se „v souladu se zavedenou praxí“ omezila na popis průběhu legislativního procesu, který vedl k přijetí zákona, jehož ustanovení je navrhováno ke zrušení. Návrh byl projednán jako tisk č. 1120 (vládní návrh) v prvním čtení dne 26. 10. 2005 a byl příkázán k projednání ústavně právnímu výboru. Tento výbor návrh projednal dne 26. 1. 2006, na jeho jednání byl k tisku předložen komplexní pozměňovací návrh (usnesení spolu s komplexním pozměňovacím návrhem bylo obsaženo v tisku č. 1120/1). Druhé čtení proběhlo dne 27. 1. 2006 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 1120/2, třetí čtení proběhlo dne 8. 2. 2006, návrh byl schválen ve znění komplexního pozměňovacího návrhu a dalších pozměňovacích návrhů. S návrhem vyslovily ústavně předepsaným postupem souhlas obě komory Parlamentu, zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Napadená ustanovení byla novelizována zákonem č. 294/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů, který provedl dílčí obsahové změny, netýkal se však podstaty nyní posuzovaného návrhu.

26. Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) uvedl, že návrh insolvenčního zákona mu byl postoupen dne 28. 2. 2006 a organizační výbor jej jako senátní tisk č. 288 (5. funkční období) určil k projednání ústavně-právnímu výboru (jako výboru garančnímu) a výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu. Ústavně-právní výbor návrh zákona projednal dne 15. 3. 2006 a přijal k němu usnesení č. 93 (tisk č. 288/1), kterým doporučil Senátu návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, totéž učinil výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který návrh projednal dne 22. 3. 2006 a přijal k němu usnesení č. 298 (tisk č. 288/2). Senát předmětný návrh zákona schválil v ústavně stanovené lhůtě na své 10. schůzi usnesením č. 416 ze dne 30. 3. 2006, neboť

v hlasování č. 199 z 54 přítomných senátorů hlasovalo pro něj 49 senátorů, proti nebyl žádný. Žádné z ustanovení navržených ke zrušení se nestalo přímým předmětem diskuze, v obecné rovině se k některým problémům vzneseným navrhovatelkou, jako je časová náročnost insolvenčního řízení a vliv věřitelů v něm, vyslovil ministr dopravy Milan Šimonovský, zastupující ministra spravedlnosti Pavla Němce, přičemž uvedl, že „dalším významným prvkem tohoto návrhu zákona je důraz na jednotnost insolvenčního řízení a minimalizaci časové náročnosti celého procesu. S ohledem na specifickou povahu úpadkové problematiky nelze opomenout stěžejní změnu v přístupu k otázce vlivu věřitelů na probíhající řízení a možnosti ovlivňovat zásadní rozhodnutí v každé fázi řešení dlužníkovra úpadku“. Návrh zákona byl na půdě Senátu přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Co se týče související novelizace insolvenčního zákona, ve vyjádření Senátu se uvádí, že dne 16. 8. 2013 postoupila Poslanecká sněmovna Senátu návrh zákona, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů, tento návrh byl projednán ústavně-právním výborem (usnesení č. 95 ze dne 3. 9. 2013), který doporučil návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, což Senát učinil na své 13. schůzi dne 12. 9. 2013 usnesením č. 327, když v hlasování č. 27 z 57 přítomných senátorů hlasovalo pro jeho schválení 47 senátorů, proti nebyl žádný. Návrh zákona byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, ve Sbírce zákonů byl uveřejněn pod č. 294/2013 Sb. a nabyl účinnosti dne 1. 1. 2014. Při projednávání této novely nezazněly názory vztahující se k předmětným ustanovením. Z důvodové zprávy (sněmovní tisk č. 929) se uvádí, že „další doplnění § 235 odst. 2 odstraňuje problémy praxe s řešením otázky, zda i právní úkony neúčinné ze zákona coby následky jednání uskutečněných dlužníkem po zahájení insolvenčního řízení mají být řešeny cestou odpůrcí žaloby nebo jinak, a to ve prospěch sporu odpůrcí žalobou (k výjimce z tohoto pravidla srov. dále důvodovou zprávu ke změně § 246 odst. 2 insolvenčního zákona). Doplnění § 239 odst. 1 pak objasňuje, že insolvenční správce podává odpůrcí žalobu bez zřetele k tomu, že není osobou s dispozičním oprávněním (u dlužníka s dispozičním oprávněním nelze očekávat, že by takto sám napadal své vlastní právní úkony, a ani obecná úprava odporovatelných a neúčinných právních úkonů jej nečiní aktivně věcně legitimovaným k podávání takových žalob)“.

27. Vláda ve svém vyjádření ze dne 12. 1. 2016 č. j. 21576/2015-OHR sdělila, že svého práva na vstup do daného řízení podle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nevyužije.

28. Veřejná ochránkyně práv ve svém vyjádření ze dne 22. 12. 2015 sp. zn. 1/2015/SZD/MP rovněž sdělila, že nevyužila svého práva vstoupit do řízení podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

V. Stanovisko Ministerstva spravedlnosti podle § 48 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

29. Soudce zpravodaj si dále vyžádal podle § 48 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, stanovisko Ministerstva spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“). Úvodem se ministerstvo vyjádřilo ke smyslu a účelu odpůřčí žaloby v insolvenčním řízení s tím, že úkolem zákonodárce je najít rovnováhu mezi ochranou principů kolektivního uspokojení věřitelů a principem *pacta sunt servanda*, resp. právní jistoty, kdy příliš vágní úprava odporovatelnosti zvyšuje (vzhledem ke zvýšenému riziku odporovatelnosti uzavřené transakce) transakční náklady. Pravidla neúčinnosti jsou v českém právu formulována s ohledem na nalezení této rovnováhy, a to z hmotněprávního i procesního hlediska, v tomto bodě jednak stanovením jednoleté propadné lhůty a omezením okruhu aktivně legitimovaných osob, kterou je insolvenční správce. Ten rozhoduje, zda uplatní odpovědnost jednáni s výjimkou, že o tom rozhodne věřitelský výbor, jemuž svědčí určité donucovací právo vůči insolvenčnímu správci, který může odmítnout odpůřčí žalobu podat jen za předpokladu, že v majetkové podstatě není dostatek finančních prostředků a věřitelé nesloží zálohu.

30. Při koncipování úpravy věčné legitimace vycházel zákonodárce dle ministerstva z toho, že její rozšíření na další osoby (zejména věřitele) by nebylo účelné z důvodu hrozící duplicity. Aplikační praxe zákona o konkursu a vyrovnání, dle kterého byli aktivně legitimováni i věřitelé, potvrdila, že se v minulosti řízení překrývala a působilo to značné komplikace a neefektivní prodlevy v řízení. Z tohoto důvodu byl okruh aktivně legitimovaných osob omezen jen na insolvenčního správce, jehož povinností je dbát kolektivních práv věřitelů a mj. vyvinout veškeré úsilí, aby byli věřitelé uspokojeni v co nejvyšší míře, kteroužto povinnost má nezávisle na zájmech té části věřitelů, z jejichž vůle byl ustanoven. Současná koncepce je tedy vystavěna na výhradním oprávnění insolvenčního správce s určitou inklinací k posílení postavení věřitelského výboru.

31. V návaznosti na to ministerstvo upozornilo, že existuje více legislativních řešení majících svá pozitiva i negativa a že se k této otázce vyjádřila např. Komise OSN pro mezinárodní obchodní právo (UNCITRAL) ve svém Legislativním průvodci pro insolvenční právo [Legislative Guide on Insolvency Law, Part Two (2004), s. 135–152]. Dle něho velký počet právních řádů přiznává aktivní legitimaci právě insolvenčnímu správci, legitimním důvodem je postavení insolvenčního správce v insolvenčním řízení s ohledem na jeho dispozici s majetkem v majetkové podstatě. Legislativně

průvodce se speciálně zabývá i právními řády, v nichž je insolvenční správce jediným aktivně legitimovaným subjektem pro podání odpůrčí žaloby, přičemž pro rozhodnutí nepodat odpůrčí žalobu (odhlédnuto od případů úmyslného zanedbání, nedbalosti nebo zlé víry) mohou hrát roli i náklady řízení vzhledem k nedostatečnému majetku, dojdou-li však věřitelé nebo věřitelský výbor k závěru, že podání odpůrčí žaloby může ve výsledku přinést prospěch, některé právní řády umožňují vyžadovat po insolvenčním správci podání odpůrčí žaloby nebo jim rovnou přiznávají aktivní legitimaci, zpravidla za podmínky vlastního financování. Některé právní řády podmiňují podání žaloby jednotlivci předchozím souhlasem věřitelů nebo většiny věřitelů (je-li podávána insolvenčním správcem) anebo souhlasem insolvenčního správce (je-li podávána věřiteli). V případech aktivní legitimace věřitelů považuje legislativní průvodce za vhodné, aby byl o záměrech věřitelů insolvenční správce informován a mohl jejím podání zamezit, aby nedocházelo k negativnímu dopadu na majetek dlužníka. Vyžaduje-li se souhlas insolvenčního správce, některé právní řády stanovují možnost v případě jeho neudělení požádat insolvenční soud o povolení odpůrčí žaloby, přičemž insolvenční správce má právo vyjádřit se k důvodům, proč svůj souhlas neudělil. Výsledkem může být udělení souhlasu nebo přímo meritorní projednání věci. Legislativní průvodce také zmiňuje řešení, která pro aktivní legitimaci věřitelů (či věřitelského výboru) stanoví další podmínky. Některé právní řády stanoví povinnost věřitelům uhradit náklady řízení či sankce z důvodu předcházení potenciálnímu zneužívání daného řízení. V případech, kdy právní řády přiznávají věřitelům aktivní legitimaci, legislativní průvodce poukazuje na problémy daného řešení, kromě zmíněné kolize se záměry a odpůrčími žalobami insolvenčního správce a problému možného informačního deficitu jde o problematiku nákladů řízení o odpůrčí žalobě a zneužití tohoto institutu.

32. K otázce, jež se v této souvislosti nabízí, tj. do jaké míry právní úprava odpovídá aktuálním mezinárodním standardům, ministerstvo uvádí, že okruh osob aktivně legitimovaných v zásadě odpovídá převažujícímu zahraničnímu trendu. Německá a rakouská úprava shodně připouští podání odpůrčí žaloby pouze insolvenčním správcem, obdobnou úpravu mají Spojené státy americké, oproti tomu švýcarská úprava umožňuje odporovat úkony insolvenčnímu správci i každému věřiteli, totéž platí pro slovenskou právní úpravu, věřitel však může toto právo uplatnit pouze tehdy, jestliže jeho podnětu nevyhověl insolvenční správce v přiměřené lhůtě. Podle ministerstva existuje řada alternativ, z nichž každá má své silné a slabé stránky, přičemž nelze jednoznačně zvolit nejlepší variantu. Řešení, kdy aktivně legitimovanými osobami jsou insolvenční správce i věřitelé, vychází vstřícně požadavkům na ochranu subjektivních práv účastníků, eliminuje neodůvodněnou neaktivitu insolvenčního správce, naopak excesivní

využívání institutu odpůřčí žaloby může vést k výraznému zásahu do majetkové podstaty dlužníka i s účinky pro ostatní věřitele, kteří akceptují princip kolektivního vymáhání svých pohledávek a preferují spíše hospodárný a rychlý postup v insolvenčním řízení. Varianta, kdy věřitelé jsou oprávněni podat odpůřčí žalobu se souhlasem insolvenčního správce či soudu, preferuje koordinovaný postup mezi věřiteli a insolvenčním správcem, omezující jejich případné izolované jednání. Tato varianta umožňuje prosadit vůli věřitele, pokud se nepodaří dosáhnout konsenzu, přičemž se vypořádává s případným deficitem legitimacy prosazování individuálních zájmů v insolvenčním řízení, či dokonce záměrného zneužívání minoritními věřiteli, dílčím problémem zůstává časově i materiálně náročný postup, který počítá s eventuálním zásahem insolvenčního soudu. Výhodou varianty, kdy aktivně legitimovanou osobou je pouze insolvenční správce [v zákoně č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)], ve znění pozdějších předpisů, je modifikována donucovací kompetencí věřitelského výboru], je rychlé a hospodárné vedení sporu, kdy insolvenční správce jako nestranná nezávislá osoba vystupuje v řízení objektivně a svědomitě s odbornou péčí, resp. hospodárně, tj. nepodává odpůřčí žalobu tam, kde by to mělo za následek jen vznik neúčelně vynaložených nákladů, jež by se negativně promítly do majetkové podstaty. Věřitele i insolvenčního správce spojuje stejný zájem nejen z hlediska normativního, ale i ekonomického, tj. získat co nejvíce do majetkové podstaty, neboť jeho odměna se hradí z výtěžku získaného v insolvenčním řízení. Z hlediska toho se její účelným zamezit podávání duplicitních a multiplicitních odpůřčích žalob plynoucích z informačního deficitu, neboť jejich následkem je zpomalení insolvenčního řízení a vznik dodatečných nákladů, vedle multiplicitních žalob ohledně téhož právního jednání dlužníka hrozí odporování sice různých jednání, ale v extenzivním množství, což by i v případě obligatorního spojování způsobilo insolvenčnímu soudu značnou zátěž a vedlo by to k citelnému prodloužení insolvenčního řízení. Dle názoru ministerstva na porušování povinností insolvenčního správce iniciované majoritním věřitelem není možno nahlížet jako na nedostatek v právní úpravě, ale jako na individuální selhání subjektů konkrétního insolvenčního řízení, jež by se mělo řešit v režimu insolvenčního práva, eventuálně práva trestního. Důvodnost návrhu je postavena na skutečnosti, že určité subjekty úmyslně porušují své povinnosti nebo zneužívají svého postavení. Vykonává-li insolvenční správce řádně svou funkci, případně věřitelský výbor chrání společný zájem věřitelů, je přiznání odpůřčího práva všem věřitelům z hlediska insolvenčního řízení zjevně nadbytečné a potenciálně nežádoucí. Účelem napařených ustanovení je tedy zajistit rychlost a hospodárnost řízení tím, že aktivní věcná legitimace se přiznává jen těm, u kterých se to považuje za účelné pro efektivní řízení. Jejich cílem je předejít průtahům a zajistit

rychlou a účinnou ochranu práv všem účastníkům, a tím zajistit jednu ze složek práva na soudní ochranu (čl. 38 odst. 2 Listiny).

33. K východiskům ústavního přezkumu ministerstvo uvedlo, že účelem tohoto řízení není posoudit, zda jsou napadená ustanovení nejlepším možným legislativním řešením, podstatnou částí návrhu je však polemika mající politický charakter bez ústavněprávního přesahu. Insolvenční řízení je specifický proces, jehož účelem je vyvažovat různé zájmy v případě, kdy se soukromý subjekt dostane do krizové situace, přičemž v řadě ohledů mohou existovat různé modalitty příslušné úpravy, u nichž lze upozorňovat na výhody i nevýhody, které přinášejí různým osobám. Jde-li o omezení některých procesních práv na osobu insolvenčního správce, jde o úpravu zcela běžnou a odpovídající mezinárodním doporučením. Navíc jsou insolvenční řízení upravena nařízením Rady (ES) č. 1346/2000 o úpadkovém řízení, přičemž Soudní dvůr Evropské unie ve věci *Seagon* (C-339/07) rozhodl, že k projednání odpůrcích žalob věřitelů souvisejících s insolvenčním řízením s evropským prvkem je příslušný insolvenční soud, i když žalovaná osoba sídlí v jiném státě; mohla by tedy nastat situace, že český subjekt jako věřitel insolvenčního řízení vedeného před německým soudem bude chtít podat odpůrcí žalobu proti jinému českému subjektu, což však podle německého práva možné není. Jestliže by Ústavní soud dospěl k závěru o protiústavnosti napadených ustanovení, nebylo by z hlediska ústavnosti možné obhájit použití německého právního řádu, čímž by došlo ke zjevnému konfliktu mezi právem EU a českým ústavním pořádkem. Dále ministerstvo uvedlo, a to s poukazem na rozsudek ESLP ze dne 5. 4. 2005 ve věci *Katsiuk proti Ukrajině* (č. 58928/00, § 39) a nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.), že insolvenční správce není orgánem veřejné moci, ale soukromoprávním procesním subjektem *sui generis*, který nezastupuje zájmy dlužníků ani věřitelů a jemuž svědčí soukromoprávní odpovědnost za výkon jeho funkce [§ 37 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 296/2007 Sb.]. V rámci přezkumu napadených ustanovení je přitom třeba vzít v úvahu, že na jejich základě nedochází k omezení procesních práv věřitelů ve prospěch jiných věřitelů ani k omezení práv věřitelů ve prospěch orgánu veřejné moci.

34. K významu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/10 ze dne 1. 7. 2010 (N 133/58 SbNU 67; 241/2010 Sb.) ministerstvo konstatovalo, že v něm šlo o otázku, kdo a s jakými pohledávkami se vůbec může do insolvenčního řízení přihlásit, což je stěžejní aspekt celého procesu, zatímco v souzené věci jde o iniciaci incidenčních sporů, jejichž bobtnání by mohlo vést k paralýze insolvenčního řízení, které je založeno na principech koncentrace a rychlosti, jimiž zákonodárce směřuje k zabezpečení efektivního uspokojení všech věřitelů dlužníka, přičemž tehdy jistě nebylo záměrem

Ústavního soudu zpochybnit tyto principy, ale eliminovat ze zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, ustanovení, která představovala odklon od insolvenční úpravy zavedené v okolních státech, navíc na rozdíl od ustanovení týkajících se popěrného práva (bod 41 citovaného nálezu) jsou napadená ustanovení vědomým a promyšleným krokem zákonodárce, kromě toho se Ústavní soud podpůrně opřel o komparaci s okolními státy (bod 47), a vzhledem k tomu, že okolní státy nyní mají ve svém právním řádu úpravu totožnou a tato úprava je přijatelná po mnoho desítek let, jako minimálně sporný by se jevil závěr, že by tato úprava narážela na ústavní garance řádného procesu. Na souzenou věc nelze tedy dané závěry mechanicky aplikovat, neboť byly přijaty pro řešení specifické otázky popěrného práva, kdy striktní trvání na absolutním právu všech jednotlivých věřitelů domáhat se individuálními návrhy mohlo vést ke kolapsu procesní konstrukce insolvenčního řízení.

35. Možný nesoulad napadených ustanovení s Úmluvou ministerstvo rovněž neshledalo. Právo na přístup k soudu dle ministerstva je v Úmluvě obsaženo pouze implicitně a Úmluva neobsahuje taxativní seznam cílů, k jejichž naplnění lze toto právo omezit. ESLP zdůrazňuje, že státy disponují značným prostorem pro uvážení při omezení práva na přístup k soudu (rozsudek *Bulena proti České republice* č. 57567/00, § 29). Soud při posuzování omezení testuje zejména, zda sledují legitimní cíl a zda existuje rozumná rovnováha mezi použitými prostředky a sledovaným cílem (*Ashingdane proti Spojenému království* č. 8225/78, § 57). Stěžejní je rozsudek velkého senátu ve věci *Kotov proti Rusku* č. 5422/00, kde jsou vytyčeny v obecné rovině pozitivní závazky státu v insolvenčním řízení; ESLP zde řešil situaci, kdy právní řád neumožňoval stěžovateli domáhat se svých práv v případě nespravedlivého rozdělení výtěžku získaného ze zpeněženého majetku dlužníka likvidátorem (vystupujícím v obdobné roli jako insolvenční správce) mezi věřitele, načež dospěl k závěru, že z hlediska splnění pozitivních závazků státu je dostatečné, jestliže se může domáhat svých práv vůči tomuto likvidátorovi, jednal-li v rozporu se zákonem (§ 119 a 120). Významné je tedy ustanovení § 37 odst. 1 insolvenčního zákona, a uvedla-li navrhovatelka, že otázka odpovědnosti je „jiné téma“, tato judikatura svědčí o opaku. Pokud věřitel disponuje důkazy, které svědčí o pravděpodobné úspěšnosti odpůřící žaloby, a tyto důkazy předá insolvenčnímu správci, který přesto odmítne žalobu podat, může být úspěšný v řízení o náhradě škody, což motivuje insolvenčního správce, aby jednal nestranně.

36. Dle názoru ministerstva nevznikl nesoulad dané právní úpravy ani s ústavním pořádkem, neboť ob stojí v testu proporcionality. Napadená ustanovení jsou součástí celého systému insolvenčního procesu, který směřuje k naplnění účelu insolvenčního řízení – maximálnímu uspokojení

věřitelů. S ohledem na krizovou situaci dlužníka je logické, že jednotliví insolvenční věřitelé se budou pokoušet zajistit co největší možné uspokojení své pohledávky a jejich zájmy mohou být v protikladu se zájmy všech věřitelů (jako celku), přičemž zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, „upozaďuje“ individuální procesní práva, aby bylo možné věřitele jako skupinu spravedlivě v reálném čase uspokojit. Sledovaným cílem je ochrana majetku všech insolvenčních věřitelů, resp. ochrana jejich práva na spravedlivý proces, které zahrnuje i právo na dosažení spravedlnosti v reálném čase. Uvedla-li návrhovatka, že rychlost řízení není sama o sobě legitimním sledovaným cílem, je zcela opomíjena skutečnost, že tato rychlost není samoúčelná. V insolvenčním řízení s mnoha účastníky a jinými zainteresovanými subjekty je zajištění jeho rychlosti zcela nezbytné k ochraně základních práv jednotlivců, přičemž napadená ustanovení k naplnění tohoto cíle jednoznačně vedou, neboť koncentrací práva podat odpůrčí žalobu v rukou insolvenčního správce je vyloučen stav, kdy by se dané řízení prodlužovalo vedením desítek vzájemně se překrývajících incidenčních sporů. Jde-li o test potřebnosti, insolvenční řízení v minulosti fungovalo i při absenci restrikce aktivní legitimity, takže by se mohlo jevit, že nejde o mírnější prostředek k dosažení sledovaného cíle. Jak ale plyne z důvodové zprávy k návrhu insolvenčního zákona (sněmovní tisk č. 1120, s. 208), zákonodárce k danému opatření přistoupil s ohledem na „možné duplicity a jiné komplikace“, o problematičnosti předchozí právní úpravy obdobně pojednává i odborná literatura (Hásová, J. a kol. Insolvenční zákon. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 797). Při vysokém počtu insolvenčních věřitelů v mnoha řízeních není možno uvedené problémy vyřešit pouze lepší organizací soudnictví, ale je třeba v nezbytné míře omezit i jejich individuální možnosti přístupu k soudu. Šlo tedy o reakci na nedostatečnost předchozí právní úpravy, jež dostatečně nezabezpečovala ochranu insolvenčních věřitelů. Zákonodárce, veden snahou zasáhnout do práva na soudní ochranu co nejméně, vložil právo podat odpůrčí žalobu do rukou insolvenčního správce, který sice nezastupuje zájmy jednotlivých insolvenčních věřitelů, jeho činnost však směřuje k zajištění ochrany jejich práva a zájmů.

37. Jde-li o test proporcionality v užším smyslu, ministerstvo vyšlo z toho, že jde o střet totožných práv (na soudní ochranu, resp. procesních záruk ohledně práva vlastnit majetek) insolvenčních věřitelů jako skupiny a jednotlivých věřitelů, přičemž z hlediska ústavněprávního nelze určit jediný správný model vyvážení jejich zájmů, a jde tedy o tzv. political question [ve smyslu nálezů ze dne 20. 11. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 50/06 (N 196/47 SbNU 557; 18/2008 Sb.), bodu 29, či bodu 3 odlišného stanoviska soudce Jana Filipa k nálezů ze dne 25. 3. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 43/13 (N 39/72 SbNU 439);

77/2014 Sb.)). Zákodárce v mezích ústavních kautel vyplývajících z čl. 4 odst. 4 Listiny v určité míře upřednostnil zabezpečení práv všech insolvenčních věřitelů oproti jejich individuálním zájmům. Nelze vyloučit, že si insolvenční správce nebude plnit své povinnosti, pro tento případ se každý insolvenční věřitel může domáhat náhrady škody podle § 37 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 296/2007 Sb., což představuje prostředek soudní ochrany, který nezdržuje a nekomplikuje insolvenční řízení. Taková úprava je přiměřená, neboť obsahuje pojistky k ochraně základních práv všech insolvenčních věřitelů jako celku i jako jednotlivců.

VI. Replika navrhovatelky

38. Ve své replice týkající se pouze stanoviska ministerstva navrhovatelka upozornila, že ministerstvo „vykolejuje“ debatu z její ústavní roviny. Vytkla mu použití „módního“ přístupu Law & Economics s tím, že jde pouze o podpůrný pramen při vytváření či nacházení práva, neboť jím v jeho čiré podobě lze popřít jakékoliv individuální základní právo, a že do své „rovnice“ nezahrnulo základní práva a svobody, a tím dospělo k chybnému výsledku. Neomezená a nepodmíněná paralelní aktivní legitimace by mohla vést ke komplikacím a prodlevám, ovšem tato skutečnost není legitimním důvodem pro to, aby tato pluralita byla opuštěna, ale aby se hledalo řešení, jak eliminovat její negativní projevy. Argument ministerstva, že insolvenční správce má povinnost odborné péče, nemůže být validní, neboť v prostředí insolvence se správce vyskytuje opakovaně, stejně jako velcí institucionální věřitelé (typicky banky), a tím, že zákonodárce umožnil, aby věřitelé bez ohledu na případné porušení povinnosti odborné péče odvolávali insolvenční správce a na jejich místo volili správce „vlastní“, se vůči velkým insolvenčním věřitelům dostal do pozice podřízenosti, neboť na nich závisí, zda správce, který se nechová podle jejich představ, přijde o svou „zakázku“ a nebude volen ani do dalších insolvencí. Z tohoto důvodu případy, kdy by správce vnesl odpůřčí nárok vůči velkému institucionálnímu věřiteli, budou blízké nule, ačkoliv právě tito věřitelé mají na dlužníka velký vliv, který dokáže využít k tomu, aby přiměli dlužníka k provedení odporovatelných úkonů, jejichž hodnota je v absolutních číslech nejvyšší a tyto nároky jsou téměř vždy zcela dobyté.

39. Argumentuje-li ministerstvo zmíněným dokumentem UNCITRAL (blíže sub 31), navrhovatelka upozornila, že daný dokument abstrahuje od ústavního rozměru insolvenčního práva v jednotlivých státech, kde mohou být základní práva a svobody chápány různě, a ministerstvu vytkla jeho nekorektní interpretaci, a to s poukazem na závěrečné doporučení, které pro případ, že správce nevyužije svou primární aktivní legitimaci, konstruuje „záchrannou síť“, která by měla zabránit, aby odpůřčí nárok bez

dalšího „propadl“. Nic takového česká právní úprava neobsahuje, neboť možnost závazného pokynu věřitelského výboru není nástrojem přístupným malým věřitelům, navíc oprávnění věřitelského výboru nemá žádné účinky ohledně způsobu vedení odpůřícího sporu. Dokument se staví proti variantě ničím nepodmíněné aktivní legitimace individuálního věřitele, ale tuto podporuje souhlas jiných insolvenčních orgánů, neboť tak lze vytvořit rovnováhu mezi legitimním zájmem individuálních věřitelů a rizikem zneužití jejich oprávnění, dokument hovoří i o možnosti zneužití aktivní legitimace ze strany insolvenčního správce. Dle navrhovatelky lze každý výkon práva zneužít, řešením však není „primitivní“ opatření ve formě odnětí dotčeného práva. „Komparace“ zahraničních právních úprav provedená ministerstvem nemá žádnou vypovídací hodnotu, neboť se nelze omezit na seznámení se s obsahem několika málo ustanovení, ale je třeba vnímat širší souvislosti, např. za jakých podmínek může věřitel vést mimosoudní spor, jaké je postavení věřitele v rámci insolvenčního řízení, jaké může dávat pokyny, žádosti či podněty, zda a jak na ně musí být reagováno, jak je nastaven zastupitelský věřitelský systém a jaké mají věřitelské orgány pravomoci a povinnosti, jak jsou ustanovováni insolvenční správci do konkrétního řízení a také jak psané právo funguje v praxi. O kvalitě „komparace“ hovoří i to, že v Německu mohou odpůřci žalobu podávat i individuální insolvenční věřitelé. Nejde tak o žádné spolehlivé informace, tyto nejsou ani podstatné, neboť tyto v testu ústavnosti nemají místo.

40. K návrhu ministerstva stran možných variant řešení, kde na jednom pólu stojí aktivní legitimace jen insolvenčního správce a na druhém jak správce, tak jednotlivého insolvenčního věřitele, navrhovatelka souhlasí s tím, že druhá varianta je riziková, ovšem pokud by tato byla s dalšími podmínkami, nevidí důvod, který by tomu mohl být na překážku, neboť zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, obsahuje řadu odborných procesních momentů, např. jak je zakotven v § 298 či § 230 odst. 4 (jenž v návrhu zákona nebyl obsažen), kde dle optiky ministerstva nepochybně hrozí časová prodleva a ekonomické plýtvání, v případě odporovatelnosti je navíc značný „časový polštář“ pro podání žaloby v podobě lhůty jednoho roku, do níž by bylo možno vměstnat i rozhodovací proces, zda v případě nezájmu správce podat žalobu přiznat aktivní legitimaci individuálnímu věřiteli. Tato varianta tedy žádné zvláštní komplikace nepřináší, takže za situace, kdy při první variantě dochází k zásahu do základního práva, by mělo být zvoleno toto řešení, přičemž odkaz ministerstva na hypoteticky neúčelné vynaložené náklady s ohledem na daný zásah obstát nemůže.

41. Dle navrhovatelky nemůže obstát ani konstrukce ministerstva, že věřitelé mají společný zájem na co nejvyšším uspokojení svých pohledávek, a tudíž i na podání odpůřící žaloby, neboť to neodpovídá insolvenčním

principům ani praxi – zajištění věřitelé zpravidla žádný zájem na podání odpůrčích žalob nemají, stejně tak jako věřitelé pohledávek za podstatou a ti, kteří byli účastníky odporovatelných právních úkonů. Z ekonomického hlediska neobstojí ani úvaha, že k podání odpůrčí žaloby motivuje správce možnost získat vyšší odměnu.

42. Navrhovatelka odmítla i argument ministerstva, že nejde o nedostatek právní úpravy, jestliže správce záměrně v individuálním případě poruší své povinnosti, protože pak nastupuje jeho právní odpovědnost. Insolvenční pořádek je nastaven tak, že drtivá většina případů nebude nikdy postížena, a to zpravidla tam, kde je to pro uspokojení ostatních věřitelů podstatné. Otázka, zda je právní úprava funkční, se posuzuje podle toho, jestli se jí daří dosahovat účelu, pro který byla zavedena, přičemž je zcela nepodstatné, zda důvodem nefunkčnosti je třeba porušování právní povinnosti; v této souvislosti navrhovatelka poukázala na náleze Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 25/12 (N 59/69 SbNU 123; 116/2013 Sb.), kde také docházelo ke zneužití práva a kdy také existoval právní nástroj ochrany (§ 150 o. s. ř.). Insolvenčnímu správci žádná sankce reálně nehrozí, neboť osoba, vůči níž by měl být odpůrčí nárok uplatněn, je nejsilnějším věřitelem v insolvenčním řízení, takže ovládá věřitelský výbor, který tak proti ní žádnou aktivitu vyvíjet nebude, naopak může odmítnout schválit financování odpůrčího sporu, insolvenční soud také zpravidla žádné porušení v nepodání žaloby neshledá, neboť by to měl být on, kdo by za chronické přetíženi insolvenčních soudů měl daný spor projednat a rozhodnout. V případě trestněprávní roviny jde po odborné stránce o vysoce sofistikovanou a specializovanou problematiku, kdy se musí nasimulovat celý soudní spor, jako by byla žaloba podána, takže trestní řízení zpravidla skončí jeho zastavením. Argument ministerstva, že když nedojde k porušení povinností, systém funguje a zavedení aktivní legitimize pro individuální věřitele je nadbytečné a potenciálně škodlivé, navrhovatelka odmítla s tím, že určitá míra kolektivizace je nutná a ne každý s ní spojený zásah do základního práva individuálního věřitele je protiústavní, je nutno však posoudit, zda tato míra je akceptovatelná. A v této věci je již excesivní, navíc stejně věcně nefunguje. Návrh není závislý na tom, jak insolvenční správce se svou legitimační naloží a zda je příslušná úprava ještě funkční, jeho těžiště spočívá v úplném odnětí aktivní legitimize, ač existuje ústavně šetrnější řešení. Neobstojí ani argument, že daná právní úprava má zajistit rychlost a hospodárnost řízení, a tím i spravedlivý proces všem účastníkům, neboť rychlost řízení není kvalitou mající přednost před právem na soudní ochranu.

43. Navrhovatelka odmítla i argumentaci, že účelem daného řízení není posoudit, zda napadená ustanovení představují nejlepší řešení, a návrh že je v podstatě politickou polemikou. O tu by mohlo jít, kdyby napadenými ustanoveními nedocházelo k zásahu do základních práv. Účelem

daného řízení také jistě není hledat nejlepší řešení, ale posoudit, zda dané řešení ob stojí v testu ústavnosti a v jeho rámci v testu tzv. intervenčního minima. Ministerstvo pro případ vyhovění konstruuje rozpor s právem EU, to upravuje toliko otázku příslušnosti, nikoliv aktivní legitimize. Vzhledem k tomu, že vztah mezi oběma národními právními systémy je ovládán zásadou teritoriality, žádný konflikt v tom, kde by se mělo odehrát insolvenční řízení, nehrozí. Ministerstvem uváděná skutečnost, že insolvenční správce není orgánem veřejné moci, a proto nedochází ke kolektivizaci ani ve prospěch jiných věřitelů, ani ve prospěch veřejné moci, je dle navrhovatelky irelevantní, a pokud se otázkou povahy této funkce ESLP zabýval, stalo se tak z důvodů, které jsou vlastní toliko jím vedenému řízení (tj. zda jeho jednání je přičitatelné členskému státu), což je pro toto řízení nepodstatné.

44. Ministerstvo při pokusu o odlišení od rozhodnutí Ústavního soudu ve věci popěrného práva také uvedlo, že hrozí bobtnání incidenčních sporů a že jde o promyšlený krok zákonodárce. Dle navrhovatelky ale přehlédlo jí zmiňovanou variantu řešení, s níž takové důsledky nejsou spojeny. Argumentace státu na podporu tehdejší úpravy popěrného práva byla v podstatě stejná jako nyní, po jejím zrušení byla přijata úprava, která funguje dosud a bez větších námitek. Z důvodu výše uvedených nelze přijmout ani argumentaci srovnáním právních úprav či judikaturou ESLP, neboť konstrukce (abstraktní) kontroly (norem) Ústavním soudem je jiná (a také hlubší). Odkaz ministerstva na případ *Kotou* nemůže pro nepřiléhavost obstát, neboť zde nejde o to, zda někomu vznikla škoda a zda v rámci vnitrostátního práva má naději na její nahrazení, ale zda by kolektivizaci nešlo provést z hlediska zasažených práv šetrnějším způsobem, přičemž vznik škodního nároku nehraje roli. Skutečnost vzniku odpovědnostního nároku správce není z hlediska abstraktní kontroly ústavnosti dostatečným argumentem pro aprobování zásahu do základních práv nepřiměřenou kolektivizací, jak plyne z nálezu (bodů 48 až 55) ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 14/10 (N 133/58 SbNU 67; 241/2010 Sb.), navíc individuální věřitel není oprávněn vymáhat celou škodu, kterou utrpěla majetková podstata, ale jen poměrný díl, který by na něj v případě úspěšně vymoženého nároku připadl, což by s ohledem na „racionální apatii“ věřitelů vedlo k tomu, že by byl zpravidla vyžadován jen zlomek toho, co nepodáním žaloby získala třetí osoba (takže se její nepodání může správci „vyplatit“), na zřeteli je nutno mít i důkazní problém poškozeného věřitele s ohledem na příčinnou souvislost (kdy v českém právu neplatí konstrukce „ztráty naděje“, která by mohla být pro tuto situaci velmi vhodná), navíc i úspěch ve sporu neznamená, že by nárok byl uspokojen, neboť správci jsou významně podpojištěni, a tak by byl daný nárok nedobytný.

45. Pokud ministerstvo dospělo k závěru, že napadená ustanovení v testu ústavnosti ob stojí, podle navrhovatelky zrychlení řízení může být

skutečně legitimním cílem, nejsou však s to tohoto cíle dosáhnout, neboť zákonodárce opomněl uzavřít jiné cesty, které věřitel může využít, konkrétně je jí žaloba na neplatnost téhož jednání, která „kolektivizována“ nebyla, nebyl pro ni uplatněn žádný časový limit, věřitele limituje pouze nutnost prokázání právního zájmu, což je překážka dle soudní judikatury reálně nepřekonatelná, nicméně tento věřitel v rámci obstrukcí může takovou žalobu opakovaně podávat. Dále pak lze uplatnit relativní neúčinnost (bezúčinnost), a to odpůřčí žalobou i v rámci sporu o pravost pohledávky věřitele v těch případech, kdy dlužník nestihl svůj závazek z odporovatelného úkonu před zahájením insolvenčního řízení splnit. Věřitel může účelově tvrdit, že dané právní jednání je neplatné, a vést roky spor o pravost pohledávky, případně může tvrdit, že je neúčinné, což je dle judikatury validní popěrnou kvalitou, pak se bude čekat minimálně jeden rok do uplynutí lhůty pro podání odpůřčí žaloby insolvenčním správcem, a pokud ten žalobu nepodá, žaloba věřitele bude zamítnuta, přičemž tento spor bude zřejmě trvat další rok. Ministerstvo nepředložilo ani žádná empirická data, kterými by svá tvrzení o urychlení řízení podložilo, takže jde o teoretické úvahy.

46. K argumentu ministerstva, že insolvenční správce má povinnost jednat v zájmu individuálních věřitelů, a protože nelze nalézt jediné správné řešení, jde o political question, navrhovatelka uvedla, že kritérium nutnosti (zda k těmto cílům lze dospět způsobem, který bude do základních práv zasahovat méně) napadených ustanovení je prubířským kamenem, na němž se ukazuje neudržitelnost napadených ustanovení, přičemž posouzení této otázky se ministerstvo materiálně vyhnulo. Je to postup nesprávný, neboť tak mohlo učinit jen v případě, kdy by byla v sázce práva podle hlavy čtvrté Listiny.

47. Provedlo-li ministerstvo test přiměřenosti v užším smyslu, je tento krok podle navrhovatelky vlastně nadbytečný, navíc ministerstvo do testování zahrnulo jen jeden prvek – vznik odpovědnostního nároku, a to ještě nedostatečně. Pokud jde o újmu, navrhovatelka poukázala na zásah do základních práv individuálních věřitelů, když odpůřčí nárok, tvořící zajištění *sui generis* jejich pohledávek, přestal být v jejich dispozici, a na to, že došlo k ochromení odpůřčí žaloby, neboť insolvenční správce je motivován uplatnit ty největší a nejbonitnější odpůřčí nároky, a konečně při stávajícím nastavení odpovědnosti insolvenčního správce za škodu se individuální věřitelé uspokojení svých škodních nároků nedomohou. Na straně pozitiv je jen zrychlení insolvenčního řízení, a tato kvalita nebyla empiricky doložena, přičemž existují silné důvody se domnívat, že žádné zrychlení přinést nemůže. Ani v tomto testu tak napadená právní úprava neobstojí.

48. Dodatečně navrhovatelka podáním ze dne 2. 1. 2017 doplnila svou argumentaci srovnáním českého a rakouského insolvenčního práva. Konkrétně v rakouském právu zajištěný věřitel stojí vně insolvenčního řízení

(nemá hlasovací práva a ohledně předmětu zajištění disponuje určitou mírou suverenity), naopak česká úprava z něj vytvořila potenciálního dominantu, neboť má hlasovací právo pro pohledávky, které jsou kryty hodnotou zástavy, a je mu umožněno dávat insolvenčnímu správci závazné pokyny stran zpeněžení zástavy. V případě nezajištěných věřitelů v Rakousku existuje aktivní podpora tzv. věřitelských asociací, které profesionálně zastupují „malé“ věřitele, česká právní úprava jim oproti tomu pozornost nevěnuje a jejich postavení je i s ohledem na to, že do věřitelského výboru jsou voleni i zajištění věřitelé, slabé. Rakouský systém, pokud jde o jeho fungování v praxi, nevykazuje žádné slabiny. V českém insolvenčním řízení může dominovat věřitel s velkou zajištěnou pohledávkou, který má otevřenou cestu získat výhody na úkor nezajištěných věřitelů, insolvenční soud zpravidla žádný dozor nevykonává, insolvenční správce se nestaví na odpor zajištěnému věřiteli a nezajištění malí věřitelé jsou zpravidla „apatičtí“. Jde-li o výkon samotného odpůrčího práva, v Rakousku je insolvenční správce pod aktivní kontrolou soudu, je věřiteli neodvolatelný a i z důvodů již uvedených se nemusí obávat zajištěných ani velkých nezajištěných věřitelů, zatímco u nás proti dominantnímu věřiteli insolvenční správce odpůrčí žalobu zpravidla nepodá, případně spor vede tak, aby nebyl úspěšný. Systematicky se tak snižuje dobytost pohledávek malých věřitelů, a tím se zasahuje do jejich vlastnického práva a porušuje rovnost věřitelů.

VII. Upuštění od ústního jednání

49. Ústavní soud shledal s přihlédnutím k obsáhlým a důkladně vyargumentovaným vyjádřením (viz sub 9 až 48), že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto od něj upustil podle § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

VIII. Dikce napadených ustanovení

50. V době podání návrhu napadená ustanovení zněla takto:

§ 235 odst. 2

„(2) Neúčinnost dlužníkových právních úkonů se zakládá rozhodnutím insolvenčního soudu o žalobě insolvenčního správce, kterou bylo odpovězeno dlužníkovým právním úkonům (dále jen ‚odpůrčí žaloba‘).“

Následně bylo toto ustanovení změněno bodem 133 zákona č. 294/2013 Sb., takto:

„V § 235 odst. 2 se za slovo ‚úkonů‘ vkládají slova ‚, včetně těch, které tento zákon označuje za neúčinné a které dlužník učinil poté, co nastaly účinky spojené se zahájením insolvenčního řízení,‘ a na konci textu odstavce 2 se doplňují slova ‚, není-li dále stanoveno jinak‘.“

Ustanovení § 235 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, tak nyní zní:

„(2) Neúčinnost dlužnickových právních úkonů, včetně těch, které tento zákon označuje za neúčinné a které dlužník učinil poté, co nastaly účinky spojené se zahájením insolvenčního řízení, se zakládá rozhodnutím insolvenčního soudu o žalobě insolvenčního správce, kterou bylo odporováno dlužnickovým právním úkonům (dále jen ‚odpůrcí žaloba‘), není-li dále stanoveno jinak.“

§ 239 odst. 1

„(1) Odporovat právním úkonům dlužníka může v insolvenčním řízení pouze insolvenční správce, a to odpůrcí žalobou podanou proti osobám, které mají povinnost vydat dlužníkovu plnění z neúčinných právních úkonů do majetkové podstaty; jde o incidenční spor. Jestliže v době zahájení insolvenčního řízení probíhá o téže věci řízení na základě odpůrcí žaloby jiné osoby, nelze v něm až do skončení insolvenčního řízení pokračovat.“

Následně bylo toto ustanovení změněno bodem 134 zákona č. 294/2013 Sb., takto:

„V § 239 odst. 1 větě první se za slova ‚pouze insolvenční správce,‘ vkládají slova ‚i když nejde o osobu s dispozičními oprávněními,‘ a část věty za středníkem se včetně středníku zrušuje.“

Ustanovení § 239 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 294/2013 Sb., tak nyní zní:

„(1) Odporovat právním úkonům dlužníka může v insolvenčním řízení pouze insolvenční správce, i když nejde o osobu s dispozičními oprávněními, a to odpůrcí žalobou podanou proti osobám, které mají povinnost vydat dlužníkovu plnění z neúčinných právních úkonů do majetkové podstaty. Jestliže v době zahájení insolvenčního řízení probíhá o téže věci řízení na základě odpůrcí žaloby jiné osoby, nelze v něm až do skončení insolvenčního řízení pokračovat.“

IX. Posouzení příslušnosti Ústavního soudu k projednání návrhu a aktivní legitimace navrhovatelky

51. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda jsou naplněny procesní předpoklady projednání podaného návrhu. Návrh byl podán aktivně legitimovaným subjektem [§ 64 odst. 1 písm. e) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 83/2004 Sb.], přičemž byly splněny podmínky § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., neboť uplatněním napadených ustanovení nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, Ústavní soud je k projednání tohoto návrhu příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy] a nejde o návrh

nepřípustný (§ 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

52. Ústavní soud se sice již návrhem na zrušení § 235 odst. 2 a § 239 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 296/2007 Sb., zabýval v plenární věci sp. zn. Pl. ÚS 9/11 [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 9/11 ze dne 7. 6. 2011 (v SbNU nepublikováno)] na návrh Krajského soudu v Brně. Při posuzování podmínek řízení však Ústavní soud dospěl k závěru, že v dané věci je sice dána aktivní legitimace Krajského soudu v Brně (viz § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), neboť daná zákonná ustanovení mají být ve věci použita (viz čl. 95 odst. 2 Ústavy), avšak návrh byl podán prostřednictvím soudce, který nebyl oprávněn za Krajský soud v Brně jednat, protože mu byla věc přidělena v rozporu s platným rozvrhem práce tohoto soudu [jak vyplynulo z jiného řízení o žalobě pro zmatečnost vedeného před Vrchním soudem v Olomouci ukončeného usnesením ze dne 6. 4. 2011 č. j. 12 VSOL 2/2011-303 (KSBR 39 INS 398/2010)]. Proto byl tento návrh mimo ústní jednání odmítnut jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným [§ 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu]. Pro úplnost se připomíná, že návrh se týkal věci úpadce Oděvní podnik, a. s., ve kterém podal věřitel obchodní společnost PYRGHOS LEFKOS, a. s., dne 7. 9. 2010 odpůřčí žalobu vedenou pod sp. zn. 39 ICm 1154/2010, již se domáhal vyslovení neplatnosti dvou právních úkonů učiněných úpadcem a přihlášeným věřitelem obchodní společností Česká spořitelna, a. s., ve které soud k posouzení aktivní legitimace věřitele k podání odpůřčí žaloby musel aplikovat obě napadená ustanovení zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 296/2007 Sb.

53. Ústavní soud tak mohl přikročit k posouzení, zda je napadené ustanovení v souladu s ústavním pořádkem, tedy zda a) byla napadená právní úprava přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a byl dodržen ústavně předepsaný způsob takového přijetí, resp. vydání, a konečně zda b) je napadená právní úprava v souladu s ústavním pořádkem z hlediska obsahového (§ 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

X. Přezkum procedury přijetí přezkoumávaných zákonných ustanovení

54. Při posouzení, zda byla napadená ustanovení přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, vyšel Ústavní soud z prepisů příslušných stenoprotokolů ze schůzí (dostupných na www.psp.cz a www.senat.cz) a z vyjádření obou komor Parlamentu České republiky.

55. Procedura přijetí samotného insolvenčního zákona (viz blíže i sub 25 a 26) byla Ústavním soudem přezkoumána, přičemž žádné procedurální vady zjištěny nebyly [viz náleze ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 14/10 (N 133/58 SbNU 67; 241/2010 Sb.)].

56. Ustanovení § 235 odst. 2 insolvenčního zákona bylo prvně novelizováno zákonem č. 296/2007 Sb., kdy bylo před slovo „soudu“ vloženo slovo „insolvenčního“. Z hlediska posuzované materie šlo o pouhé upřesnění. Ústavní soud neshledal, že by tato novela byla přijata a vydána nikoli ústavně předepsaným způsobem; stěžovatelka to ani netvrdí.

57. Napadená ustanovení byla změněna zákonem č. 294/2013 Sb., ovšem sporná otázka, tedy pravidlo, že aktivní věcná legitimace k podání odpůřčí žaloby svědčí pouze insolvenčnímu správci, nedoznala změny. Proto by případný zrušovací výrok nálezu Ústavního soudu zasáhl stejným způsobem do různých časových znění napadených ustanovení, tedy i toho relevantního znění, které bylo aplikováno v usneseních obecných soudů napadených ústavní stížností (viz blíže sub 1), a pozice navrhovatelky by se proto v iniciačním řízení nezměnila. Z níže rozvedených důvodů a s ohledem na výsledek řízení nebylo třeba se touto otázkou dále zabývat.

58. Návrh tohoto zákona předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 5. 3. 2013. Na 52. schůzi Poslanecké sněmovny, konané dne 19. 3. 2013, byl vládní návrh zákona projednáván jako sněmovní tisk č. 929 v prvním čtení přikázán k projednání ústavně právnímu výboru. Ústavně právní výbor se na své 58. schůzi konané dne 10. 4. 2013 usnesl na přerušení projednávání a na 61. schůzi konané dne 29. 5. 2013 k němu přijal pozměňovací návrhy, nikoliv však k předmětným ustanovením. V rámci druhého čtení návrhu zákona se na 54. schůzi Poslanecké sněmovny dne 12. 6. 2013 uskutečnila obecná i podrobná rozprava, nebyl předložen žádný pozměňovací návrh. Třetí čtení proběhlo na 57. schůzi Poslanecké sněmovny dne 8. 8. 2013, kdy byl návrh zákona schválen v hlasování č. 53 (usnesení č. 1745); z přítomných 130 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 94 a proti 0. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona dne 16. 8. 2013 Senátu. Senát projednal návrh zákona jako senátní tisk č. 161 (v 9. funkčním období). Návrh zákona byl nejprve projednán v ústavně-právním výboru dne 3. 9. 2013, který jej v usnesení č. 95 schválil, následně jej projednal a schválil i Senát, a to na své 13. schůzi dne 12. 9. 2013 usnesením č. 327, kdy z 57 přítomných senátorů hlasovalo pro 47, proti bylo 0 hlasů. Schválený zákon byl doručen k podpisu prezidentovi republiky dne 17. 9. 2013, ten jej téhož dne podepsal, předseda vlády tak učinil dne 20. 9. 2013. Z důvodu rozpuštění Poslanecké sněmovny jej však nepodepsala předsedkyně Poslanecké sněmovny. Vyhlášen pak byl ve Sbírce zákonů dne 27. 9. 2013 v částce 112 pod číslem 294/2013 Sb. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 294/2013 Sb., jenž změnil napadená ustanovení zákona č. 182/2006 Sb.,

o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

XI. Meritorní přezkum návrhu

59. Navrhovatelka namítá, že ustanovení zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, která legitimují k podání odpůrčí žaloby pouze insolvenčního správce, porušují její vlastnické právo a právo na spravedlivý proces (přesněji na soudní ochranu v podobě přístupu k soudu).

60. Ústavní soud má za to, že podaný návrh je nutno posuzovat z hlediska norem obsažených v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny, případně také čl. 6 Úmluvy a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, aniž by bylo nutno posuzovat vznesenou otázku (viz sub 33) a argumentaci vedlejší účastnice k ní (sub 43) z hlediska přímého účinku nařízení Rady (ES) č. 1346/2000 o úpadkovém řízení. Navrhovatelka ve svém návrhu uvedla, že napadená právní úprava zakládá porušení jejího vlastnického práva, přičemž vycházela z toho, že věřitelova pohledávka je v insolvenční chráněná z tohoto titulu. V tomto ohledu však navrhovatelce zcela přisvědčit nelze. Je totiž třeba rozlišovat mezi úpadkem dlužníka a právním řešením tohoto úpadku. Úpadek je primárně faktický stav [definovaný v § 3 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 64/2017 Sb.], kdy dlužníkova pasiva převyšují aktiva, v jehož důsledku není dlužník objektivně schopen dostát veškerým svým povinnostem vůči věřitelům. Nemůže-li dlužník z tohoto důvodu uspokojit pohledávky všech věřitelů v plné výši, což je jev v hospodářském styku běžný, lze to považovat za skutečnost zakládající „zásah“ do vlastnických práv těch věřitelů, již mají vůči dlužníkovi ať již vykonatelné, či nevykonatelné pohledávky (jsou-li tyto po právu). Avšak tento zásah, kdy právo každého věřitele je omezováno právy ostatních věřitelů, nespočívá primárně v jednání či nečinnosti státu (při ochraně vlastnického práva má však stát i pozitivní závazky včetně úpravy insolvenčního řízení – viz van Apeldoorn, J. C. Human Rights in Insolvency Proceedings. Amsterdam : Kluwer Legal Publishers, 2012, s. 302 n.), a nelze jej tak za ně činit odpovědným. Jeho povinností však je nastalou situaci ústavně konformním způsobem vyřešit, to znamená zajistit, aby v co nejkratší době s minimálními náklady došlo ke spravedlivému rozdělení zbývajících majetku dlužníka jeho věřitelům, případně přijmout jiné řešení, jež bude v tzv. společném zájmu věřitelů, jenž je nutno považovat za nadřazený jejich jednotlivým zájmům [viz § 2 písm. j) insolvenčního zákona], a které případně také bude zohledňovat veřejný zájem.

61. Z toho plyne, že i u takové pohledávky věřitele, kterou lze za „normálních“ okolností již považovat za majetek chráněný podle čl. 11 odst. 1 Listiny, resp. čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, se v případě zjištěné insolvence situace mění. Dopad čl. 11 odst. 1 Listiny na posuzovanou věc je jen zprostředkovaný, resp. jeho porušení se odvíjí od porušení čl. 36 odst. 1 Listiny. Věřitel totiž předně musí svou pohledávku zákonem stanoveným způsobem (až na výjimky) v daném řízení uplatnit, tj. přihlásit [§ 165 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 294/2013 Sb.], tato musí být zjištěna [§ 201 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů], příp. je-li popřena, musí být o ní v incidenčním řízení rozhodnuto [§ 159 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona]. Teprve poté lze hovořit o takové pohledávce jako o „majetku“, to ovšem jen co do té části, ve které taková pohledávka podle insolvenčních předpisů nekonkuruje právu dalších osob v rámci poměrného uspokojení pohledávek dlužnickových věřitelů (popř. i právu dlužníka v případě oddlužení); významné z tohoto hlediska budou také náklady, jež řešení insolvence vyvolalo (včetně nákladů řízení spojeného s odpůřčí žalobou). Ústavní soud zde musí v souvislosti s tvrzením navrhovatelky zdůraznit, že čl. 11 odst. 1 Listiny zaručuje ochranu vlastnického práva, tedy nikoli majetku (jeho hodnotového vyjádření a neměnného stavu) jako takového. Jinak řečeno, o jaký majetek přesně jde, tedy v jakém rozsahu bude příslušná pohledávka uspokojena, a tedy jaká bude výše „nové“ pohledávky, resp. co bude „majetkem“ toho kterého věřitele, bude záviset na právní úpravě insolvenčního řízení a jeho konkrétním výsledku. A na ten má vliv řada právních i ekonomických faktorů, nicméně z hlediska ochrany vlastnického práva je rozhodující zejména to, jakým způsobem bude úpadek řešen, a potažmo v jakém rozsahu budou aktiva dlužníka rozdělena mezi jednotlivé věřitele; v tomto ohledu by měl být klíčový poměrný princip uspokojení pohledávek [srov. § 1 písm. a) insolvenčního zákona], který je v této oblasti právě projevem plnění pozitivní povinnosti státu zajistit ochranu práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny v podobě takového principu poměrného uspokojení pohledávek věřitelů vůči dlužníkovi. Podle názoru Ústavního soudu tuto svou povinnost stát plní právě i formou právní úpravy insolvenčního řízení, a to včetně napadených ustanovení. Teprve případné odchýlení se od principu poměrného uspokojení pohledávek pak může být považováno za (oprávněný či neoprávněný) zásah do vlastnického práva, neboť by to vedlo k porušení zásady rovnosti vlastníků při ochraně jejich práva poskytované státem. Těto otázky se Ústavní soud dotkl v již zmíněné věci vedené pod sp. zn. I. ÚS 3271/13, k čemuž je ale možno dodat, že s ohledem na odlišnou (tj. „neprocesní“) problematiku, která byla v uvedeném případě řešena, Ústavní soud nepokládá za nutné blíže se vyjadřovat k příslušným

závěrům a k navrhovatelčině argumentaci, která je na nich postavena. Co se týče názoru stěžovatelky na tzv. „společný zájem“ (viz sub 41), je nutno zdůraznit, že z hlediska plnění pozitivní povinnosti státu uspořádat vztahy věřitelů s insolventním dlužníkem a věřitelů navzájem, jde v případě tohoto pojmu ve skutečnosti o institut insolvenčního práva a nástroj státu pro uspořádání těchto vztahů [viz již body 70 a 77 nálezu ze dne 11. 7. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 23/14 (N 117/86 SbNU 25; 283/2017 Sb.)], nikoli o odraz konkrétní situace v nějakém insolvenčním řízení. Jde proto o stanovení povinnosti subjektů insolvenčního řízení takový zájem sledovat, a tím naplňovat účel insolvenčního řízení, nejde však o nějaké konstatování, zda taková situace nastala.

62. V posuzované věci jde o procesní stránku insolvenčního řízení, resp. o fázi, kdy je teprve stavěno najisto, jaká jsou dlužníková aktiva a pasiva, jež poskytují výchozí hodnoty pro stanovení výše plnění, jež každému z věřitelů bude náležet (viz výše). V této souvislosti by bylo proto vhodné hovořit nikoliv o vlastnictví, ale o právu na zaplacení pohledávky, jehož se každý podle čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny může domáhat stanoveným postupem u soudu či jiného orgánu, a to za podmínek stanovených zákonem. V případě insolvence dlužníka se může věřitel svého práva na úhradu pohledávky domáhat v určitém okamžiku pouze v rámci insolvenčního řízení, jež je řízením poměrně specifickým.

63. Nahlíženo z úhlu ústavně zaručeného práva na soudní ochranu není až tolik významné zkoumání, resp. stanovení povahy daného řízení např. ve vztahu k jeho jednotlivým fázím či částem (zda jde o řízení nalézací či spíše vykonávací), neboť o dopadu čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny na toto řízení nemůže být sporu. Ostatně i dle judikatury ESLP, jak sama navrhovatelka uvedla, dopadá čl. 6 Úmluvy také na exekuční řízení jako celek (*Hornsby proti Řecku*, rozsudek ze dne 19. 3. 1997 č. 182579/91) i dílčí řízení v rámci něho [*Mladoschovitz proti Rakousku*, rozsudek ze dne 15. 7. 2010 č. 38663/06, či *Central Mediterranean Development Corporation Limited proti Maltě* (č. 2), rozsudek ze dne 22. 11. 2011 č. 18544/08], přímo insolvenční řízení pak je vedle řízení exekučního demonstrativně zmíněno ve věci *Yershova proti Rusku*, rozsudek ze dne 8. 4. 2010 č. 1387/04), jak na to poukázala navrhovatelka.

64. Je však nutno současně vzít v úvahu, že insolvenční řízení je řízením specifickým (viz též usnesení sp. zn. I. ÚS 3271/13 a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/14), ústavnost jehož úpravy je nutno hodnotit předně jako jeden celek, byť tvořený jednotlivými a v různých fázích na sebe navazujícími řízeními, tedy nikoli pouze jako soubor procesních úkonů, rozhodnutí a dílčích řízení, probíhajících v jeho rámci, popř. v souvislosti s ním, jako je tomu v případě sporů vyvolaných insolvenčním řízením, tedy sporů incidenčních (§ 140 odst. 1 insolvenčního zákona), případně sporů „ostatních“ (§ 140

odst. 2 insolvenčního zákona). Proto je významné hledisko tzv. společného zájmu všech věřitelů, neboť teprve konečný výsledek insolvenčního řízení má pro dotčené subjekty reálný význam.

65. Dalším specifickým vlastního insolvenčního řízení je mnohost účastníků, v němž se insolvenční věřitel nalézá ve dvojčlenném postavení, tedy jednak jako jednotlivce, jednak jako člen skupiny insolvenčních věřitelů, přičemž nejedná vždy jen „sám za sebe“, ale jím činěné úkony mohou mít dopad také na všechny ostatní věřitele [kolektivní povaha insolvenčního řízení podle § 3 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona, která je mj. chráněna právě institutem odpůrčího práva – viz Richter, T. Insolvenční právo. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2017, zejména s. 392 n., 402 n.]. Zájmy jednotlivce přitom nemusí vždy korespondovat se zájmy věřitelů jako celku, resp. může nastat situace, kdy uplatňování procesních práv jednotlivcem tak, jak je tomu v individuálním řízení, by v konečném důsledku mohlo (a to na újmu všem ostatním věřitelům) vést nejen k malé efektivnosti insolvenčního řízení, ale mohlo by způsobovat jeho celkovou nefunkčnost. Jinak řečeno, výkon individuálních procesních práv jedním z věřitelů, jež jsou chráněna i na ústavněprávní úrovni (jako jeden z principů řádného procesu), může kolidovat s právem ostatních věřitelů na (efektivní) soudní ochranu. Z výše uvedeného plyne, že určité omezení individuálních procesních práv je z povahy věci nezbytné. Jde tak o určitou procesní dobu výše popsané hmotněprávní situace, kdy majetková práva jednotlivého věřitele omezují práva ostatních věřitelů. Z těchto důvodů nelze „vytrhávat“ z insolvenčního řízení jako celku jednotlivá (incidenční) řízení a na ně „mechanicky“ přenášet závěry ohledně jednotlivých procesních principů, jež se týkají individuálních řízení.

66. Řešením tohoto střetu je přenesení výkonu určitých procesních práv z jednotlivce na celek (resp. na orgány, které tento celek reprezentují), případně na třetí osobu. Tento proces, který navrhovatelka označila jako „kolektivizaci“, je obecně s ohledem na výše uvedenou argumentaci povahou věci opatřením zcela nezbytným a současně jediným možným, neboť si bez něho nelze řádný průběh insolvenčního řízení představit a ani si nelze představit, že by mohl být nahrazen jiným řešením. Otázkou pak je pouze míra navrhovatelkou zmíněné a zpochybňované „kolektivizace“ (tedy přesněji kolektivní povahy uplatňování věřitelských oprávnění); konkrétně, uplatňování jakých procesních práv by se měla týkat a jaká procesní oprávnění ponechat v rukou jednotlivce tak, aby insolvenční řízení bylo co nejefektivnější, tedy aby dostatečně chránilo daný systém před uplatňováním vlastních zájmů jednotlivcem na úkor celku, jež by bylo neslučitelné se základními principy insolvenčního řízení, a současně které by zcela nezbavilo jednotlivé účastníky jejich procesní iniciativy, neboť právě jednotlivec si při ochraně svých práv bude (zpravidla) počínat důsledněji než osoba,

na niž bylo toto oprávnění přeneseno, protože ta nemusí být tolik motivována nebo její motivace bude z důvodu protichůdného vlastního zájmu odlišná. Podstatný je ale i ten aspekt, že každý jedinec by měl mít principiálně co největší prostor k tomu, aby mohl být „pánem své věci“ a aby si také za své jednání nesl odpovědnost. Jinak řečeno, procesní oprávnění účastníků řízení jsou, z hlediska jejich primárního určení, hnací silou soudního řízení, současně však mohou být i jeho brzdou, a proto je třeba hledat jejich ideální podobu, resp. rozsah. Vzhledem k tomu je jistě individuální výkon procesních práv hodný preference a přesun „kompetencí“ od jednotlivce na jiný subjekt by měl být považován za výjimku z pravidla; neznamená to však, že by v této kolizi měl absolutní přednost, naopak, může (musí) být zachován jen v rozsahu korespondujícím povaze daného řízení, tedy do té míry, aby to nebylo na újmu řádného procesu jako celku (a to z hlediska všech věřitelů). Lze tedy mluvit o určité „optimalizaci“, kdy je třeba zajistit individuální výkon procesních práv v maximální míře, to však při zachování plné funkčnosti celého systému řešení insolvence.

67. Jde-li o řešení této otázky, je třeba vzít v úvahu poměrně velkou složitost harmonizování individuálních zájmů a tzv. společného zájmu v insolvenčním právu, z čehož plyne i poměrně široká škála možných řešení (viz k tomu závěry Komise OSN pro mezinárodní obchodní právo UNCITRAL in: Legislative Guide on Insolvency Law. United Nations. New York, 2005, s. 148–150, a doporučení č. 93 na s. 154 pro pravidla z oblasti tzv. avoidance proceeding, tedy řešení otázky, která je Ústavním soudem právě posuzována – dostupné na http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/05-80722_Ebook.pdf). Volba některého z takových řešení je zásadně v rukou zákonodárce; z tohoto hlediska jde pro Ústavní soud o tzv. political question ve smyslu povinnosti posuzování, zda např. existuje nějaké jiné „lepší“ řešení. Jeho úkolem je posoudit toliko ústavní konformitu řešení stávajícího, konkrétně v souzené věci je třeba věc zvážit z pohledu ústavně zaručeného základního práva na přístup k soudu (nikoli práva na spravedlivý proces – navrhovatelka si stěžuje, že jí je napadenými ustanoveními přístup k soudu odepírán). Jestliže by se na insolvenční řízení nahlíželo jako na jeden celek, věřitel na tomto právu není krácen, neboť v daném řízení může podat návrh na zahájení insolvenčního řízení a uplatnit v takovém řízení svou pohledávku. Současně však lze na insolvenční řízení nahlížet jako na soubor jednotlivých řízení (viz výše), a jestliže se tato dotýkají práv konkrétní osoby (věřitele), měla by jistě mít možnost takové řízení iniciovat (a je-li iniciováno jinou osobou, účastnit se jich). Jinak řečeno, dané základní právo nelze redukovat na pouhé uplatnění pohledávky v insolvenčním řízení.

68. Neznamená to však, že by tato práva musela vykonávat vždy přímo (osobně), může tak činit i nepřímo, tj. prostřednictvím osoby

insolvenčního správce, ale dokonce takovýto výkon může být zcela, jak bylo výše vysvětleno, nezbytným. Ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/10 Ústavní soud podrobně vysvětlil, že zákon provádějící čl. 36 odst. 1 Listiny nemůže právo každého domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu v té které situaci zcela negovat. To však spojil s osobním výkonem daného práva a pro jeho úplnou absenci dospěl k závěru o porušení čl. 36 odst. 1 Listiny. Dospěl tehdy (nepochybně) k závěru, že zprostředkovaný výkon procesního, konkrétně popěrného práva jednotlivým věřitelem – i přes výše popsaná specifika insolvenčního řízení, v němž je kolektivizace výkonu některých procesních práv potřebná, resp. nezbytná – není „dosta- tečný“. Je nutno však zmínit, že odkaz na nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 72/06 (N 23/48 SbNU 263; 291/2008 Sb.) nebyl zcela přílehlavý, neboť v uvedeném případě neměl daňový ručitel žádný „ná- hradní“ způsob ochrany svých práv. Obdobnou situaci, kdy poškozenému mohlo být rozhodnutím soudu zcela upřeno právo účastnit se trestního ří- zení (srov. § 44 odst. 2 trestního řádu ve znění do 23. 2. 2001), řešil Ústavní soud v nálezu ze dne 31. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 6/2000 (N 22/21 SbNU 195; 77/2001 Sb.), načež dospěl mj. k závěru, že napadená právní úprava poru- šuje právo poškozeného (jakožto strany, a tedy účastníka řízení) na spr- vedlivý proces. Následná novelizace trestního řádu (provedená zákonem č. 283/2004 Sb.) zakotvila pro případ, kdy by byl počet poškozených mimo- řádně vysoký a jednotlivým výkonem jejich práv by mohl být ohrožen rychlý průběh trestního stíhání, oprávnění soudu rozhodnout, že poškození mo- hou svá práva v trestním řízení uplatňovat pouze prostřednictvím společ- ného zmocněnce, kterého si zvolí, omezila počet zvolených zmocněnců na šest s tím, že když se poškození na výběru nedohodnou, provede tento výběr soud. Ústavní soud si je samozřejmě vědom toho, že insolvenční správce není zástupce účastníků – věřitelů, shodné rysy lze však nalézt v tom, že jde o obdobný způsob řešení problému s vysokým počtem účast- níků v příslušném řízení, kdy zástupce může být poškozenému „vnucen“ rozhodnutím soudu a kdy výkon procesních práv touto osobou nemusí ko- respondovat s představami každého z účastníků.

69. Ústavní soud přitom nezastává názor, že by právě zmíněné přene- sení oprávnění z insolvenčního věřitele na třetí osobu, tj. insolvenčního správce, bylo – samo o sobě již z povahy věci samé (viz níže) – protiústavní. V opačném případě by totiž za rozpornou s čl. 6 Úmluvy musela být „auto- maticky“ shledána řada právních úprav těch zemí Evropské unie, kde vý- kon právě odpůřícího práva náleží výlučně insolvenčnímu správci, ostatně závadná by musela být z velké části platná právní úprava, neboť i v dalších řízeních se předpokládá, že budou vedena či se jich bude účastnit pouze insolvenční správce, jako je např. o vyloučení či vynětí věcí z majetkové podstaty [§ 225 a násl. zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho

řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů]. V této souvislosti je možno připomenout třeba německou právní úpravu (viz již sub 14, 32, 33, 39), dle níž odporovat úkonům dlužníka je oprávněně výlučně insolvenční správce [§ 129 Insolvenzordnung (dále jen „InsO“)]; výjimku tvoří ta řízení, kde insolvenční správce (jinak je označován jako tzv. Anspruchsinhaber – viz např. Nerlich, J., Römermann, V. Insolvenzordnung. Kommentar. München : C. H. Beck, komentář k § 129, pozn. č. 22 n., stav 2016) nevystupuje (viz § 280, v minulosti § 313 odst. 2 InsO), popř. s výjimkou pro spotřebitelské insolvenční řízení (Andres, D., Leithaus, R., Dahl, M. Insolvenzordnung. Kommentar. 3. vydání. München : C. H. Beck, 2014, pozn. č. 14 k § 129); insolvenční věřitelé nemají na tento úkon bezprostřední vliv – jestliže insolvenční správce odmítne výkon svého práva, mohou se jen obrátit na insolvenční soud, který může po insolvenčním správcí vyžadovat plnění jeho povinnosti a případně jej volat k odpovědnosti (§ 58 a 59 InsO). Právě ochrana před nerovností věřitelů je jedním z důvodů této úpravy (viz Foerste, U. Insolvenzrecht. 4. vydání. München : C. H. Beck, s. 144).

70. Významnou roli bude v tomto ohledu hrát právní postavení insolvenčního správce z hlediska záruk nezávislého a nestranného výkonu dané funkce, případně existence kontrolních a opravných mechanismů pro případ protiprávní nečinnosti insolvenčního správce. V tomto bodě však Ústavní soud žádnou překážku neshledal. Insolvenční správce je podle § 36 odst. 1 insolvenčního zákona povinen při výkonu funkce postupovat svědomitě a s odbornou péčí a vyvinout veškeré úsilí, které lze po něm spravedlivě požadovat, aby věřitelé byli uspokojeni v co nejvyšší míře; to ve svém důsledku znamená, že je povinen chránit jejich tzv. společný zájem, který je nadřazen zájmům individuálním a který spočívá v rychlém, hospodárném a co nejvyšším uspokojení jejich zájmů [viz také § 1 písm. a) a § 2 písm. j), § 5 písm. a) insolvenčního zákona]; jeho činnost a postupy podléhají kontrole, resp. dohledu zejména insolvenčního soudu a věřitelského výboru [§ 10 písm. b), § 58 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 296/2007 Sb.] a za svou činnost nese osobní i majetkovou odpovědnost [§ 23, § 31 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 296/2007 Sb.]. Nadto podání odpůřčí žaloby insolvenčním správcem zákon neponechává pouze na jeho vlastním rozhodnutí, ale může o něm rozhodnout i věřitelský výbor (§ 239 odst. 2 insolvenčního zákona). Zde nelze nevidět, že v případě odpůřčí žaloby již jde o postup, který je hodnocen z hlediska tzv. společného zájmu, tedy výše majetkové podstaty, kdy je určení postupu rovněž věcí zvážení hospodářského zájmu (přínosnosti podání odpůřčí žaloby) věřitelskými orgány. Konečně jednotliví věřitelé se mohou obrátit na insolvenční soud, aby zasáhl v rámci své tzv. dohlédací činnosti [§ 10 písm. b), § 11 zákona

č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 296/2007 Sb.], jsou-li názoru, že si insolvenční správce v daném ohledu neplní řádně své povinnosti.

71. Vyjde-li Ústavní soud z toho, že zákonné omezení jednotlivého věřitele podat odpůrčí žalobu představuje zásah do základního práva na soudní ochranu, konkrétně do jeho komponenty, již je právo na přístup k soudu, musí vzít v úvahu výše popsaná specifika, tedy že potřeba tohoto zásahu vzniká *per se*, a to v důsledku kolize s tímž právem, tj. právem na soudní ochranu, dle něhož musí mít každý zajištěnu možnost efektivně se domáhat svých práv soudní cestou. Efektivitu je nutno chápat ve smyslu nejen procesním, ale i časovým; rovné ochrany práv a oprávněných zájmů jednotlivců může být dosaženo pouze za předpokladu, že účastník soudního řízení má k dispozici potřebné procesní nástroje (a proto také je jejich minimální standard zaručen i v ústavní rovině), nemenšího významu z daného hlediska je i délka takového řízení, a to podle rčení „pozdě nalezená spravedlnost – žádná spravedlnost“; v insolvenčním řízení přitom více než jinde platí, že „čas jsou peníze“, neboť s jeho délkou rostou náklady, které zmenšují majetkovou podstatu dlužníka, a tím i rozsah uspokojení jednotlivých věřitelů. Současně je zřejmé, že celková délka řízení bude narůstat v závislosti na počtu účastníků řízení a na rozsahu jejich procesních oprávnění, jakož i na povaze toho kterého řízení (příčemž právě insolvenční řízení je řízením poměrně komplikovaným).

72. Ve svém návrhu navrhovatelka podrobila dané opatření tzv. testu proporcionality s tím výsledkem, že v něm očividně nemůže obstát. S tímto názorem se však Ústavní soud neztotožnil. Jak již bylo zmíněno výše, určitá „kolektivizace“ výkonu procesních práv v insolvenčním řízení je z povahy věci nezbytná, neboť bez ní nemůže být toto řízení efektivním, resp. funkčním. V konkrétní rovině je s ohledem na výše uvedené dostatečně zřejmé, že předmětné opatření sleduje legitimní cíl, tj. zvýšení efektivity insolvenčního řízení, neboť dosavadní úprava představovaná zákonem o konkursu a vyrovnání nebyla s to dostatečně efektivní vymáhání práv věřitelů zajistit, stejně tak Ústavní soud nemá důvod se domnívat, že by nebylo možno tohoto cíle dosáhnout nebo že by zde existoval jiný způsob, jak zajistit kýžený stav, aniž by se to obešlo bez zásahu do daného procesního práva. V prvně uvedeném ohledu již bylo zmíněno, že omezení procesních práv účastníků řízení s sebou zpravidla nese i zrychlení soudního řízení, a lze sotva přepokládat, že by tomu mohlo být v tomto případě jinak. Z úřední činnosti je Ústavnímu soudu známo, že délka předchozího řízení podle zákona o konkursu a vyrovnání byla značná, na čemž měla podíl i délka incidenčních řízení (viz také anketu Konkursních novin z roku 2005, dostupnou na <http://www.kn.cz/clanek/jaka-delka-konkursu>), navíc nová právní úprava v podobě insolvenčního zákona nejen teoreticky, ale také prakticky

vede k podstatnému zkrácení délky insolvenčního řízení oproti řízení konkursnímu (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 294/2013 Sb., dle níž bylo toto zkrácení trojnásobné). Argumentuje-li navrhovatelka tím, že existuje alternativní řešení, které vede ke stejnému výsledku, nelze jí přisvědčit, neboť není podstatné, zda dojde k navýšení počtu řízení o odpůrčí žalobě anebo počtu účastníků v jediném takovém řízení, protože pravidelným důsledkem prvního či druhého řešení bude rozšíření soudní agendy a v důsledku toho větší či menší prodloužení insolvenčního řízení. Stejně tak praxe ukazuje, že ani ostatní opatření ke zkrácení řízení nejsou zpravidla příliš efektivní. Mohlo by se *prima facie* jevit, že alternativní řešení je téměř „rovnocenné“, neboť dojde jen k malému prodloužení řízení, ale není tomu tak. Dané opatření nebylo opatřením jediným, a proto na ně nelze nahlížet izolovaně, tedy bez ohledu na celý systém úpravy insolvence. A do něho Ústavní soud již jednou zasáhl, když „přiznal“ jednotlivému věřiteli tzv. popěrné oprávnění. Navíc danou argumentaci (o nezbytnosti osobního výkonu procesních práv) by bylo možno uplatnit i vůči ostatním incidenčním řízením (a případně řízením dalším), jichž se insolvenční správce účastní, neboť jejich výsledky mohou též ovlivnit výši uspokojení pohledávek věřitelů, což by vyžadovalo vybudování zcela nového systému insolvence. Skutečnost, že existují také jiné možnosti, jak by věřitelé mohli blokovat insolvenční řízení, Ústavní soud za významnou nepovažuje, neboť neadekvátní délka soudního řízení nemusí být způsobena jen zneužitím práv, a každý krok, který povede (sám o sobě nebo ve spojení s dalšími) k jejímu zkrácení, je nutno hodnotit pozitivně. Nelze vyloučit, že z hlediska celého systému nějaké skutečně rovnocenné řešení existuje, ovšem k řešení této otázky Ústavní soud není povolán, neboť by se v podstatě pasoval do role iniciačního zákonodárce, což mu, jak bylo vysvětleno výše, nepřisluší. Totéž se týká námitky o kladení důrazu na módní koncepcce Law & Economics, jakkoli je zřejmé, že východiskem pro posuzování obecných východisek insolvence a insolvenčního řízení budou ekonomické zřetele, stejně jako v případě např. oborů zdravotnického a medicínského práva to budou poznatky lékařské vědy.

73. Jde-li o otázku, zda dané omezení ob stojí v testu proporcionality v užším smyslu, tedy zda újma na daném procesním oprávnění není nepřiměřená k danému cíli [viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.)], Ústavní soud vzal v úvahu, že dané opatření má značný význam z hlediska ústavně zaručeného základního práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny, kdy o jeho přínosnosti a potřebnosti nemá důvod pochybovat. Současně vzal v úvahu povahu zásahu do ústavně zaručeného práva na soudní ochranu i jeho rovněž nezanedbatelnou intenzitu, nicméně nejde o popření daného práva (čl. 4 odst. 4 Listiny), neboť to je (alespoň) vykonáváno zprostředkovaně. Navrhovatelka

ve svém návrhu upozornila na různé slabiny či nedostatky platné právní úpravy, přičemž poukázala na možnosti jejich řešení, ovšem na základě takového skutečnosti nelze (bez dalšího) učinit závěr o její protiústavnosti, navíc je třeba vzít v úvahu, že sebelepší právní úprava nemůže zabránit jejímu porušování, obcházení či zneužívání jejími adresáty, anebo zajistit, aby byla vždy náležitě interpretována a aplikována orgány veřejné moci. Lze tedy shrnout, že z hlediska daného řízení by mohly k zásahu Ústavního soudu vést relevantní zásadní tzv. systémové chyby v dané právní úpravě, jež by ve výsledku vedly k tomu, že se účastník řízení (insolvenční věřitel) nemůže účinně domáhat svého práva. A takovou chybu Ústavní soud neshledal.

74. Hlavní skupina výhrad navrhovatelky se týká právních záruk nezávislého výkonu funkce insolvenčního správce. Navrhovatelka poukázala na možnost, že majoritní věřitel (obvykle podle ní banka), který se dopustil odporovatelného jednání, by mohl vykonávat na insolvenčního správce nátlak, aby odpůřčí žalobu nepodal. Ovšem insolvenční správce není, pokud jde o podání odpůřčí žaloby, na takovém věřiteli z právního hlediska závislý, neboť věřitelský výbor může rozhodnout pouze o podání, nikoliv nepodání odpůřčí žaloby (§ 239 odst. 2 insolvenčního zákona), a nese-li podání odpůřčí žaloby znaky svědomitého, resp. kvalifikovaného postupu (§ 36 odst. 1 insolvenčního zákona), mohl by insolvenční soud návrh na zproštění funkce [§ 32 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů] či snad odvolání z funkce [§ 31 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů] akceptovat jen stěží. Totéž platí, argumentuje-li navrhovatelka současnou situací v oblasti insolvenčí s tím, že se zde pohybuje několik silných insolvenčních věřitelů – bank, na nichž je insolvenční správce do určité míry ekonomicky závislý, a kterým proto bude mít tendenci stranit třeba právě tím, že když se takový věřitel dopustí odporovatelného jednání, žalobu proti němu raději nepodá. Ani zde totiž nelze hovořit o systémové chybě, ale pouze o selhání jednotlivce, jež podlehne možnému nátlaku či korupci insolvenčního věřitele nebo se jinak zpronevěří svým povinnostem. Není jisté možné vyloučit, že insolvenční správce přistoupí k výkonu své funkce tak, jak navrhovatelka popsal, nicméně takový přístup by nebyl z hlediska budoucího výkonu funkce příliš racionální, neboť právě zmíněný servilní postoj k jednomu z věřitelů v jednom insolvenčním řízení může mít za následek, že se takový insolvenční správce stane nepřijatelným pro jiné věřitele v dalších insolvenčních řízeních (kde ostatně může představovat riziko pro tohoto věřitele samotného). Bez významu není ani oprávnění věřitelského výboru rozhodnout, že je třeba žalobu podat, kdy i tento výbor má povinnost postupovat nestranně, tj. chránit zájem všech věřitelů, a za řádný výkon své funkce nese

právní odpovědnost (§ 58 odst. 1, § 60 odst. 1 insolvenčního zákona). Ústavnímu soudu není z jeho činnosti známo, že by bylo běžné, že by věřitelský výbor ovládal jediný věřitel, ostatně otázkou je, zda (za jakých okolností) by se mu skupování pohledávek mohlo ekonomicky vyplatit, nicméně v případě selhání věřitelského výboru a insolvenčního správce zde stále zůstává možnost minoritního věřitele obrátit se na insolvenční soud, aby zasáhl v rámci své tzv. dohlédací činnosti. Navrhovatelka také upozornila na to, že možnost uplatnění případné náhrady škody na insolvenčním správci či věřitelském výboru dostatečnou zárukou není, neboť vymáhání případného nároku by bylo problematické, protože v našem právu se neuplatňuje teorie tzv. ztráty šance [k jejímu možnému uplatnění je však třeba poukázat na nálezh Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2016 sp. zn. III. ÚS 3067/13 (N 247/83 SbNU 855)], a také nikoliv každý dotčený věřitel bude ochoten podávat žalobu. I kdyby Ústavní soud připustil, že v těchto případech může být preventivní působení odpovědnosti za škodu poněkud „slabší“, nelze přehlédnout, že jde o jednu z celého systému záruk, navíc je tato úvaha poněkud spekulativní, neboť otázky právní odpovědnosti podléhají neustálému vývoji, takže nelze s jistotou říci, že by poškozený věřitel neměl šanci na úspěch, stejně tak není možno předvídat, kolik věřitelů by žalobu podalo. Kromě toho nemůže být opomenuta ani možnost případného trestněprávního postihu, zvláště v době, kdy jde o oblast velmi pozorně sledovanou orgány činnými v trestním řízení.

75. Výkon funkce insolvenčního správce a vedení insolvenčního řízení insolvenčními soudy (soudci) je někdy předmětem kritiky, to je však obvyklé tam, kde dochází k redistribuci majetku. V těchto oblastech širší přiznání procesních práv jednotlivým věřitelům může zmenšit prostor pro případné protiprávní jednání insolvenčního správce a věřitelů (zvláště těch „velkých“), avšak na takovém tvrzení nelze založit závěr o neústavnosti napadené právní úpravy; ostatně předchozí právní úprava představovaná zákonem o konkursu a vyrovnání toto oprávnění obsahovala, aniž by takovému protiprávnímu jednání zabránila.

76. Jak již bylo výše naznačeno, Ústavní soud vnímá daný zásah, spočívající v nepřiznání aktivní legitimace jednotlivému věřiteli k podání odpůrčí žaloby, jako poměrně významný, nemůže jej však považovat za zásah do samotné podstaty práva obrátit se se „svou“ věcí na soud či jiný orgán podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny. Současně musí vzít v úvahu, že zde stojí z hlediska ústavnosti neméně významná hodnota „rychlosti řízení“; tu samozřejmě nelze chápat tak, že je hodnotou ve vztahu k ostatním hodnotám prioritní, a to v tom smyslu, že by opatření k zajištění rychlosti řízení mohlo být přijato na úkor podstaty některých ústavně zaručených procesních práv, jako je např. právo domáhat se u soudu ochrany svých práv [nálezh ze dne 1. 12. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 17/09 (N 250/55

SbNU 415; 9/2010 Sb.)), na které navazuje právo účastnit se soudního jednání [náleze ze dne 30. 4. 2009 sp. zn. II. ÚS 2448/08 (N 106/53 SbNU 331) či právo vyjádřit se k návrhu [náleze ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. II. ÚS 310/04 (N 93/37 SbNU 269)].

77. Současně je třeba vzít v úvahu, že insolvenční řízení není „běžným“ soudním řízením; nejde zde jen o mnohost jeho účastníků – insolvenčních věřitelů, ale i „mnohost řízení“, jež jsou v rámci insolvenčního řízení vedena, přehlédnout nelze ani to, že jednotlivý věřitel „nehraje jen sám za sebe“, neboť procesní úkony jím činěné se mohou projevit v právní sféře ostatních (a to nejen pozitivně). Navrhovatelka tak zejména přehlízí zásadní odlišnosti popěrného řízení a odpůřčího řízení, stejně jako Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/10 konstatovanou závaznost „rozhodnutí“ insolvenčního správce o uznání nebo popření pohledávky (viz body 20 a 30 odůvodnění). Ze zvláštní povahy daného řízení plyne potřeba specifické právní regulace; tu je třeba posuzovat v její komplexnosti, nikoliv ji rozkládat na jednotlivé „stavební díly“, tj. jednotlivá řízení či úkony, které pak nelze stavět proti sobě (popěrné řízení a odpůřčí řízení mají jiný účel). Rozhodující by v takové situaci mělo být to, zda proces zjišťování (příp. zajišťování) aktiv a pasiv dlužníka vede k efektivní ochraně subjektivních práv věřitelů. Ústavní soud přitom není přesvědčen, že by nutnou a jedinečnou ústavně konformní podmínkou této efektivní ochrany bylo přiznání procesních práv věřitelům „v plném rozsahu“; taková právní úprava by byla jistě v určitém ohledu ideální (viz výše), nelze ji však preferovat „za každou cenu“, tedy pokud by to mělo být na úkor zmíněné efektivní ochrany subjektivních práv věřitelů. Z povahy věci tedy v zásadě vždy půjde o určitý kompromis mezi individuálním a kolektivním výkonem procesních práv věřitelů, podstatné ovšem bude to, zda příslušná úprava za daných okolností (v konkrétních společenských podmínkách) poskytuje procesní oprávnění v takové formě, jež je zárukou takové efektivní ochrany. Zákonodárce při hledání kompromisu mezi individuálním a kolektivním výkonem procesních práv věřitelů tak je oprávněn určit, že určitý procesní prostředek může být uplatněn jen v určité fázi insolvenčního řízení.

78. Ohledně provedeního testu proporcionality v užším smyslu [viz např. náleze Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)) tak Ústavní soud uzavírá, že v obecné rovině nelze dospět k závěru, že by určité omezení osobního výkonu daného procesního oprávnění jednotlivým věřitelům muselo být považováno za nepřiměřené, neboť jednak v konečném důsledku nejde o omezení zcela zásadní, protože výkonem „jejich“ procesních práv je pověřena kvalifikovaná a jim odpovědná osoba, jednak dané opatření může být spojeno se značným přínosem v podobě zrychlení takového řízení, jehož dosavadní délka byla chápána jako významný společenský problém. Ústavní soud přitom neshledal,

že by daná právní úprava v praxi selhávala, jde-li o efektivní ochranu subjektivních práv věřitelů; ostatně i samotná navrhovatelka nic takového ne tvrdila, pouze v teoretické rovině poukazovala na rizika v podobě trestné činnosti či zneužívání postavení majoritního věřitele, o čemž bylo pojednáno výše.

XII. Závěr

79. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud dospěl k závěru, že nejsou dány důvody pro zrušení napadených zákonných ustanovení, a proto návrh podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zamítl.

Č. 202

K otázce jmenování profesorů vysokých škol prezidentem republiky

1. Tzv. nečinnostní žaloba podle ustanovení § 79 a násl. soudního řádu správního je možná, nelze-li se ochrany domáhat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Pojem „rozhodnutí“ je přitom nutno vykládat materiálně, takže není rozhodné, zda napadený akt je takto označen a jakou má formu, nýbrž zda je způsobilý negativně zasáhnout právní sféru žalobce. Pokud proto prezident republiky o návrhu na jmenování profesorem rozhodl (byť nikoliv ve formalizované podobě), bylo namíste se proti němu domáhat soudní ochrany žalobou proti rozhodnutí, a nikoliv žalobou na ochranu před nečinností. Na tom nic nemění ani absence doručení rozhodnutí prezidentem republiky.

2. Koncepce materiálního pojetí rozhodnutí byla vytvořena za účelem ochrany práv účastníků správních řízení. I proto tento koncept nesmí být vnímán jako „generální pardon“ pro orgány veřejné moci svoje rozhodnutí dostatečně (či dokonce vůbec) neodůvodňovat, s účastníky nejednat či se dopouštět jiných procesních pochybení. Při kladení procesních nároků na takového účastníka je tedy namíste k němu přistupovat s maximální mírou vstřícnosti a tak, aby tyto nároky bylo vůbec reálné unést.

3. Z povahy kontrasignovaných aktů je zřejmé, že kontrasignována musí být nezbytně pouze rozhodnutí pozitivní, nikoliv negativní. Opačný názor by v praxi vedl k nelogickým situacím, kdy by nemohla být pro absenci jednoho z obou podpisů vydávána rozhodnutí buď vůbec žádná, anebo jen taková, kde by jeden z aktérů svým podpisem akceptoval rozhodnutí, s nímž by však nesouhlasil. Pokud navíc vláda usnesením doporučila předsedovi vlády spolupodepsat rozhodnutí prezidenta o jmenování profesorů, bylo by nelogické požadovat, aby předseda vlády spolupodepsal negativní rozhodnutí navzdory opačnému stanovisku vlády, která je pak za toto rozhodnutí odpovědná.

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 Musíla, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 7. listopadu 2017 sp. zn. Pl. ÚS 12/17

ve věci návrhu 1. doc. RNDr. Ivana Ošťádala, CSc., a 2. Univerzity Karlovy, se sídlem Ovocný trh 560/5, Praha 1, obou zastoupených Mgr. Martinem Bělinou, advokátem, se sídlem Pobřežní 370/4, Praha 8, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2016 č. j. 10 A 186/2015-83 a proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2017 č. j. 7 As 242/2016-43, jimiž bylo rozhodnuto ve věci správní žaloby na nečinnost, za účasti Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu jako účastníků řízení a prezidenta republiky, zastoupeného JUDr. Markem Nespalou, advokátem, se sídlem Vyšehradská 21, Praha 2, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Obsah ústavní stížnosti a předchozí průběh řízení

1. Dne 2. 5. 2017 podali stěžovatelé doc. RNDr. Ivan Ošťádal, CSc., a Univerzita Karlova ústavní stížnost, kterou brojí proti v záhlaví označeným rozsudkům správních soudů, neboť tvrdí, že jimi byly porušeny ústavní principy zakotvené v čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), soudy rezignovaly na ochranu základních práv a svobod ve smyslu čl. 4 Ústavy, nerespektovaly nutnost kontrasignace dle čl. 63 odst. 3 Ústavy, a tím porušily čl. 9 odst. 3 Ústavy. Dále prý soudy neposkytly ochranu právu stěžovatelů na svobodu vědeckého bádání a umělecké tvorby podle čl. 15 odst. 2 Listiny a na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Stěžovatelé namítají rovněž porušení práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny a práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.

2. V řízení, které předcházelo podání ústavní stížnosti, ministr školství, mládeže a tělovýchovy předložil dopisem ze dne 27. 3. 2015 č. j. MSMT-5396/2015 žalovanému prezidentovi republiky (dále též „prezident“) návrhy na jmenování 45 nových profesorů a sdělil mu, že o uvedených návrzích bude informovat vládu. V tomto seznamu byla rovněž osoba prvního stěžovatele, a to jako kandidáta na jmenování pro obor Fyzika – fyzika povrchů a rozhraní. Vláda usnesením ze dne 8. 4. 2015 č. 251 doporučila předsedovi vlády, aby spolupodepsal rozhodnutí prezidenta o jmenování profesorů uvedených v materiálu č. j. 360/15.

3. Protože stěžovatelé měli za to, že ve věci jmenování doc. Ošťádala profesorem zůstal prezident nečinným, podali podle ustanovení § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších

předpisů, (dále též jen „s. ř. s.“) žalobu na nečinnost žalovaného (prezidenta republiky). Tuto žalobu Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) rozsudkem napadeným nyní projednávanou ústavní stížností zamítl, když konstatoval, že stěžovatelé sice jsou v tomto řízení aktivně legitimováni, avšak žaloba není důvodná, jelikož tzv. nečinnostní žaloba je možná pouze tehdy, nelze-li se ochrany subjektivních práv domáhat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. Nevztahuje se totiž k přezkumu již učiněného úkonu správního orgánu, nýbrž slouží k poskytnutí ochrany proti jeho nezákonné nečinnosti. Nečinnostní žaloba je proto nedůvodná, vydal-li žalovaný rozhodnutí. V daném případě městský soud konstatoval, že prezident v této věci vydal rozhodnutí, a to nejpozději v podobě přípisu ministryni školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 19. 1. 2016, kterým jí sdělil, že potvrzuje svoje rozhodnutí nejmenovat tři kandidáty na profesory (jedním z nich je doc. Ošfádala), a ohledně odůvodnění odkázal na oficiální webové stránky (<https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-se-rozhodl-nejmenovat-tri-profesory-11098>). Tento dopis proto představuje správní akt v materiálním smyslu, neboť obsahuje formálně zachycený, objektivizovatelný, nezaměnitelný a nezměnitelný projev vůle prezidenta směřující k autoritativní úpravě práv a povinností konkrétních subjektů v konkrétní věci.

4. Následnou kasační stížnost stěžovatelů zamítl rozsudkem napadeným nyní projednávanou ústavní stížností Nejvyšší správní soud.

II. Argumentace stěžovatelů

5. Stěžovatelé namítají nerespektování principů právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy a enumerativnosti veřejnoprávních zásahů dle čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny. Obecné soudy porušily rovněž čl. 4 Ústavy a nedbaly na to, že rozhodnutí prezidenta ke své platnosti vyžaduje kontrasignaci (čl. 63 odst. 3 Ústavy), takže porušily čl. 9 odst. 3 Ústavy. Soudy prý neposkytly ochranu základním právům stěžovatelů ani podle čl. 15 odst. 2, čl. 26 odst. 1, čl. 33 a čl. 36 odst. 1 Listiny.

6. Stěžovatelé popisují skutkové okolnosti případu, rekapituluji obsah napadených soudních rozhodnutí a argumentaci Nejvyššího správního soudu označují za účelovou a vnitřně rozpornou, když na jedné straně dopis prezidenta ze dne 19. 1. 2016 označil za rozhodnutí, nicméně na straně druhé z hlediska nesplnění požadavku na kontrasignaci se mělo jednat o výkon pravomoci, který nemění ani nepotvrzuje právní stav. Stěžovatelé se domnívají, že prezident předmětným dopisem jen informoval ministryni o tom, že v rámci svých vnitřních úvah dospěl v blíže neurčené době k rozhodnutí o nejmenování doc. Ošfádala profesorem, což však není relevantním projevem vůle správního orgánu, který by směřoval navenek. Oba

správní soudy prý proto tento dopis interpretovaly v rozporu s vůlí prezidenta, a postupovaly tak nepředvídatelně.

7. Stěžovatelé se dále vyjadřují k otázce kontrasignace, kdy namítají, že je-li vyžadována kontrasignace, nejsou tato rozhodnutí projevem vůle toliko prezidenta, nýbrž vznikají v součinnosti s vládou. Dopis ze dne 19. 1. 2016 by proto mohl mít pouze povahu vnitřního rozhodnutí prezidenta, jelikož pokud by se mělo jednat o výkon pravomoci, byla by kontrasignace nezbytná. Argumentaci Nejvyššího správního soudu stěžovatelé označili za vnitřně rozpornou, neboť není možné, aby prezident vydal nekontrasignované rozhodnutí, které by bylo způsobilé zasáhnout právní sféru stěžovatelů. Proto stěžovatelé tvrdí, že prezident o formálním návrhu vědecké rady vůbec nerozhodl.

8. Stěžovatelé dále poukazují na postavení doc. Ošťádala jako vysokoškolského učitele, jehož činnost směřuje k naplňování práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny, k němuž nejvýznamnější měrou přispívají právě profesori jako nositelé nejvyšší pedagogicko-vědecké hodnoty. „Pokud jej tedy [prezident] profesorem nejmenoval, a to přestože pro jmenování byly splněny všechny zákonné podmínky, zasahuje toto jeho jednání negativně [Univerzitu Karlovu] v jejím poslání, kterým je poskytování vysokoškolského vzdělání, čímž sekundárně dochází k zásahu do práva každého občana na vzdělání.“ Konstrukce vysokého školství je totiž založena na bázi samosprávy a jmenování profesorem je její součástí. Existence profesorů je pro vysokou školu v řadě ohledů velmi významná, a nepodložené odírání jmenování profesorem proto může ohrozit její fungování. V tom stěžovatelé spatřují rovněž nepřímý zásah do svobody vědeckého bádání (čl. 15 odst. 2 Listiny) a do práva na svobodnou volbu povolání (čl. 26 odst. 1 Listiny).

9. Stěžovatelé konečně uvádějí, že z žádného právního předpisu neplyne diskreční právo prezidenta při jmenování profesora. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku připustil existenci tzv. materiálních rozhodnutí, což však nelze obecně aprobovat, a je naopak třeba po státních orgánech žádat, aby rozhodovaly v předepsaných formách. Tím, že oba správní soudy aprobovaly konstrukci „nekontrasignovaných materiálních rozhodnutí“, narušily principy dělby moci a rozšířily pravomocí prezidenta o další, za které však není odpovědný, což jeho postavení posouvá k poloprezidentskému systému.

III. Splnění podmínek řízení

10. Protože ústavní stížnost byla podána včas, je přípustná a splňuje i další podmínky řízení, přistoupil Ústavní soud k jejímu posouzení. Učinil tak s ohledem na čl. 1 odst. 1 písm. c) rozhodnutí o atracečnosti působnosti č. Org. 24/14 (č. 52/2014 Sb.) v plénu, jelikož tímto rozhodnutím si plénum Ústavního soudu podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. k) zákona

č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vyhradilo rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci, je-li účastníkem řízení nebo vedlejší účastníkem řízení o této ústavní stížnosti (mimo jiné) prezident republiky.

11. Ústavní soud si vyžádal vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení a předmětné soudní spisy.

IV. Vyjádření k ústavní stížnosti a replika stěžovatelů

12. Městský soud v Praze odkazuje na obsah odůvodnění rozhodnutí, které v této věci vydal, a to zejména ohledně závěru k povaze dopisu prezidenta republiky ze dne 19. 1. 2016. Rozhodnutí samozřejmě musí působit navenek a začíná existovat okamžikem jeho vydání, kdy je jím správní orgán vázán a nemůže je změnit. Rozhodnutí ze dne 19. 1. 2016 představovalo formálně zachycený, objektivizovatelný a nezměnitelný projev vůle stanovující autoritativní úpravu práv a povinností konkrétních subjektů a směřující navenek. V tomto směru není relevantní ani subjektivní přesvědčení prezidenta republiky o povaze tohoto úkonu, neboť pro pojem rozhodnutí není podstatná jeho forma, nýbrž obsah. Pokud pak je namítáno, že jeho tvorba neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, je možno tuto námitku uplatnit při jeho soudním přezkumu a z tohoto důvodu je zrušit. Městský soud poukazuje rovněž na několik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, z nichž se podává teze o materiální povaze správních rozhodnutí. Ze soudního řádu správního přitom plyne, že žaloba proti rozhodnutí představuje primární žalobní typ a ostatní dvě žaloby (nečinnostní a proti nezákonnému zásahu) jsou nástroje subsidiární ochrany, je-li žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s. vyloučena. Žalobce nemá na výběr mezi jednotlivými žalobními typy, jelikož mezi nimi existuje zřetelná hranice. K otázce kontrasignace městský soud uvádí, že argumentace stěžovatelů by vedla k významnému posunu vztahů mezi prezidentem a vládou, což je v rozporu s dosavadní judikaturou i doktrínou (viz T. Herc in Rychetský/Langášek/Herc/Mlsna a kol. Ústava České republiky – komentář. Wolters Kluwer, 2015, str. 639–640). Proto městský soud navrhuje ústavní stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

13. Nejvyšší správní soud ve vyjádření k ústavní stížnosti zdůrazňuje, že předmětem jeho rozhodování byla pouze otázka, zda byl prezident republiky ve věci jmenování prvního stěžovatele profesorem nečinným; naopak otázky správnosti samotného rozhodování nemohly být předmětem tohoto řízení. Není proto zřejmé, jak mohlo do stěžovatelů tvrzených základních práv zasáhnout pouhé konstatování správních soudů, že prezident republiky o nejmenování profesorem rozhodl. Ostatně i samotní stěžovatelé si této okolností museli být vědomi, když toto rozhodnutí napadli žalobou ve smyslu § 65 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud odkazuje

na odůvodnění rozsudku, který v této věci vydal. K námitce ohledně chybějící kontrasignace tento soud opakuje, že Ústava podmiňuje kontrasignací pouze takové rozhodnutí prezidenta týkající se výkonu jeho pravomoci, a nikoliv rozhodnutí tuto pravomoc nevykonat. Lze si totiž jen těžko představit, jak by mohlo být kontrasignováno např. rozhodnutí prezidenta republiky, že „dnes amnestii nevyhlásí“. Ani stěžovatelé ostatně nenabízejí žádnou odpověď, jak by se mělo postupovat v situaci, kdy je prezident rozhodnut svoji pravomoc nevykonat, zatímco předseda vlády by byl ochoten kontrasignovat jen rozhodnutí o jejím vykonání. Nejvyšší správní soud navrhuje ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou, potažmo zamítnout pro nedůvodnost.

14. Prezident republiky jako vedlejší účastník ve vyjádření k ústavní stížnosti především uvedl, že ji považuje za nedůvodnou a neopodstatněnou a že je její obsah věnován jiným skutečnostem, než které jsou relevantní v daném řízení. V daném případě se totiž jedná jen o žalobu proti nečinnosti, a nikoliv o „změň žalob“, kdy se přý stěžovatelé za situace, kdy podali opožděnou žalobu proti rozhodnutí, v řízení o tvrzené nečinnosti snaží *ex post* uplatňovat námitky, které měly být předmětem řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Stěžovatelé totiž zpochybňují kvalitu, obsah a formu vydaného rozhodnutí, což však lze činit právě jen v případě žaloby podané proti správnímu rozhodnutí. Některé námitky označuje prezident republiky až za demagogické a stěžovatelé přý nechtějí pochopit, že v tomto řízení byly řešeny výhradně otázky týkající se nečinnosti, takže nebylo namíste zabývat se tím, jakou formu mělo mít vydané rozhodnutí, resp. zda prezident republiky byl či nebyl povinen jmenovat doc. Ošťádala profesorem. V tomto směru byla napadená rozhodnutí správních soudů vydána zcela po právu a byla rovněž řádně odůvodněna. Proto na ně vedlejší účastník v plném rozsahu odkazuje a navrhuje ústavní stížnost odmítnout či zamítnout.

15. Jen z důvodu procesní opatrnosti proto uvádí, že ohledně námitky absence kontrasignace není namíste podávat žalobu proti prezidentovi republiky, který nemá žádnou moc k této kontrasignaci „donutit“ předsedu vlády. Pokud by proto soudy žalobě vyhověly, nastala by patová situace, kdy by bylo vydáno nevykonatelné, a tudíž nezákonné rozhodnutí. Z logiky věci tedy negativní rozhodnutí nemůže podléhat kontrasignaci. K námitce arbitrarности rozhodnutí nejmenovat tři navržené osoby prezident uvádí, že tak učinil po zralé a odůvodněné úvaze. K formě rozhodnutí prezident tvrdí, že žádná forma negativního rozhodnutí není stanovena, a nemůže být proto odpovědný ani za její nedodržení. Co se týká pravomoci prezidenta republiky nejmenovat profesory, nemůže být vázán návrhem vysoké školy, protože není jejím orgánem a není jí ani podřízen, neboť jeho odpovědnost je založena Ústavou. Akademická svoboda vysoké školy je dána tím, že bez jejího návrhu nemůže nikoho jmenovat profesorem a nemůže ani

zasahovat do tohoto řízení. Profesura přitom není povoláním a v tomto směru odkazuje vedlejší účastník na usnesení (poznámka ÚS: chybně je toto usnesení označováno za nálezh) sp. zn. III. ÚS 641/99 ze dne 18. 5. 2000, z něhož má plynout, že na jmenování profesorem není dán nárok, a proto ani řízení o jmenování profesorem není správním řízením a rozhodnutí prezidenta republiky není správním aktem, přezkoumatelným soudy, jelikož k takovému přezkumu chybí ústavní zmocnění.

16. Soudce zpravodaj požádal podle ustanovení § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu o vyjádření k ústavní stížnosti rovněž Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“). Ministerstvo především uvedlo, že dne 20. 4. 2015 obdrželo od prezidenta republiky dopis, k němuž bylo přiloženo 42 rozhodnutí o jmenování profesorů s žádostí o jejich předání nově jmenovaným profesorům. Rozhodnutí o jmenování (ani nejmenování) doc. Ošťádala připojeno nebylo a dne 21. 1. 2016 byl ministryni doručen dopis prezidenta republiky se sdělením, že tímto dopisem potvrzuje své rozhodnutí nejmenovat tři kandidáty profesory vysokých škol, a to včetně jmenovaného stěžovatele. Ministerstvo má ve shodě se správními soudy za to, že prezident republiky ve věci nebyl nečinný, neboť rozhodl – byť toliko materiálně. Ministerstvo souhlasí s požadavkem, aby takovéto rozhodnutí prezidenta bylo řádně odůvodněno, neboť ustanovení § 73 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), je promítnutím svobody vědeckého bádání a umělecké tvorby (čl. 15 odst. 2 Listiny). Nezávislost vysokých škol na veřejné moci pak představuje institucionální složku svobody vědeckého bádání, jejíž součástí je autonomní posuzování splnění podmínek pro udělení vědeckých a jiných titulů.

17. Stěžovatelé v replice ke shora reprodukováným vyjádřením uvedli, že ustanovení § 73 zákona o vysokých školách předpokládá jednání prezidenta republiky směřující k vydání rozhodnutí o jmenování, nikoliv nejmenování profesorem. Ustanovení čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy pak nelze vykládat tak, že kladné rozhodnutí vydává prezident a vláda, zatímco záporné pouze prezident. I v tomto druhém případě je proto nezbytná kontrasignace. Jelikož dopis ze dne 19. 1. 2016 kontrasignován nebyl, neexistuje ani žádné rozhodnutí, a tento dopis tak není ničím jiným než důkazem „o existenci jakési vnitřní úvahy vedlejšího účastníka“, kterou však nelze zasahovat do něčích práv. Argumentace amnestií je nepřipadná, jelikož v tomto případě prezident republiky nedisponuje žádným návrhem, o kterém by měl rozhodnout. K otázce kontrasignace poukazují stěžovatelé na případ vyhlášení voleb do Senátu v roce 1996, kdy se tehdejší prezident s předsedou vlády neshodl na konkrétním termínu, nicméně situace se vyřešila tím, že prezident zaslal vyhlášení voleb předsedovi vlády, který toto rozhodnutí podepsal, byť s ním nesouhlasil. Navíc situace v nyní rozhodované věci je

pouhou spekulací, neboť prezident republiky se s předsedou vlády vůbec nepokusil dohodnout. Proto stěžovatelé navrhuji i nadále napadená rozhodnutí správních soudů zrušit.

V. Vlastní posouzení návrhu Ústavním soudem

18. Ústavní soud především konstatuje, že v nyní projednávané věci byla napadeným rozhodnutím Městského soudu v Praze zamítnuta žaloba z důvodu, že byla namísto rozhodnutí žalována nečinnost prezidenta republiky. Tuto okolnost Ústavní soud předesílá proto, že se s ohledem na *ratio decidendi* obou napadených rozsudků mohl zabývat toliko posouzením toho, zda oba soudy správně vyhodnotily danou procesní situaci, a nikoliv některými dalšími stížnostními námitkami, jako je např. tvrzené porušení práva na vzdělání, práva na svobodu vědeckého bádání či práva na svobodnou volbu povolání. Porušením těchto práv by se totiž Ústavní soud mohl meritorně zabývat jen tehdy, přezkoumával-li by důvodnost žaloby podané proti rozhodnutí o nejmenování prvního stěžovatele profesorem, a nikoliv jen tím, zda ve věci bylo rozhodnuto či nikoliv. Jinak řečeno, předmětem přezkumu v této věci je výhradně otázka, zda prezident ve věci negativně rozhodl anebo zda zůstal nečinný. Otázka, zda touto (případnou) nečinností či naopak rozhodnutím skutečně mohlo dojít k zásahu do posledně citovaných základních práv stěžovatelů, tedy v tomto řízení nemohla být vůbec zkoumána.

19. Dále je třeba uvést, že soudní řád správní od sebe důsledně odlišuje jednotlivé žalobní typy, které mezi sebou nelze zaměňovat. Je proto věci každého potenciálního žalobce, aby vždy pečlivě zvážil, který z těchto žalobních typů odpovídá jeho procesní situaci. Správní soud, který je – jako kterýkoliv jiný státní orgán – vázán zásadou, podle níž může činit jen to, co stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 4 Listiny), je v závislosti na typu podané žaloby oprávněn rozhodnout v souladu s uplatněným žalobním petitem, což konkrétně znamená, že v případě vyhovění žalobě zruší napadená rozhodnutí (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, § 78 s. ř. s.), uloží správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu (žaloba proti nečinnosti správního orgánu, § 81 odst. 2 s. ř. s.) anebo určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem (žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, § 87 odst. 2 s. ř. s.).

20. V nyní projednávaném případě stěžovatelé podali společně dne 20. 11. 2015 žalobu proti nečinnosti. O tom, že se skutečně jednalo o žalobu proti nečinnosti, přitom podle přesvědčení Ústavního soudu nemůže

být vůbec žádných pochyb: byla označena jako „žaloba na vydání rozhodnutí o jmenování žalobce č. 1 profesorem“; z jejího obsahu plyne, že argumentuje (jen) ustanovením § 79 s. ř. s., které upravuje žalobní legitimaci v případě nečinnosti správního orgánu a judikaturou Nejvyššího správního soudu, jež se týká nečinnosti správního orgánu (rozsudek ze dne 21. 5. 2008 č. j. 4 Ans 9/2007 – nejmenování justičního čekatela); a rovněž závěrečným žalobním petitem stěžovatelé požadovali, aby soud vydal rozsudek, „kterým ve smyslu ustanovení § 81 odst. 2 s. ř. s. žalovanému uloží, aby vydal rozhodnutí, kterým jmenuje žalobce č. 1 profesorem“. Rovněž obě plné moci udělené stěžovateli dne 21. 7. 2015 jejich zástupci prof. JUDr. Bělinovi, CSc., jej zmocňovaly „k právnímu zastoupení v řízení o žalobě na nečinnost v souvislosti s tím, že prezident republiky nekonal ve věci návrhu vědecké rady Univerzity Karlovy v Praze na jmenování doc. RNDr. Ivana Ošťádal, CSc., profesorem, včetně řízení souvisejících“. Konečně i v replice k vyjádření žalovaného ze dne 7. 3. 2016 (č. l. 38) stěžovatelé setrvali na požadavku, aby soud uložil prezidentovi republiky vydat rozhodnutí, kterým jmenuje doc. Ošťádal profesorem.

21. V reakci na žalobní petit i na citovanou repliku stěžovatelů je Městský soud v Praze usnesením ze dne 8. 4. 2016 č. j. 10 A 186/2015-43 vyzval, aby odstranili nedostatek žaloby spočívající v nejasnosti formulace návrhu výroku rozsudku, jehož se domáhají, a zejména je poučil o tom, že v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu není soud oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, neboť tato žaloba slouží jen k odstranění jeho procesní nečinnosti, a pokud se žalobce chce domáhat ochrany svých subjektivních hmotných práv, musí využít žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. V reakci na tuto výzvu stěžovatelé dne 15. 4. 2016 soudu sdělili, že upravují petit žaloby tak, že se domáhají, „aby soud vydal rozsudek, ve kterém ve smyslu ustanovení § 81 odst. 2 s. ř. s. uloží žalovanému, aby rozhodl ve věci jmenování žalobce č. 1 profesorem, a to ve lhůtě 1 měsíce od právní moci rozsudku“.

22. Ve shodě s oběma správními soudy Ústavní soud uvádí, že tzv. nečinnostní žaloba je možná pouze tehdy, nelze-li se ochrany subjektivních práv domáhat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Přitom platí, že pojem „rozhodnutí správního orgánu“ je nutno vykládat materiálně, a nikoliv formálně. Není proto rozhodné, zda napadený individuální právní akt je označen jako rozhodnutí, jakou má formu či strukturu, nýbrž zda je způsobilý negativně zasáhnout právní sféru žalobce. Zákonodárce ostatně přímo definoval pojem „rozhodnutí“ jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce (§ 65 s. ř. s.). Významná je rovněž okolnost, že u žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.), zatímco

v případě žaloby podané proti rozhodnutí správního orgánu vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

23. Ustálená judikatura správních soudů [ostatně značně inspirovaná judikaturou Ústavního soudu, viz např. usnesení sp. zn. III. ÚS 16/96 ze dne 6. 1. 1997 (U 1/7 SbNU 325) anebo usnesení sp. zn. IV. ÚS 233/02 ze dne 28. 8. 2002 (U 30/27 SbNU 337), veškerá rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná rovněž na <http://nalus.usoud.cz>] pak dovodila, že „pojem ‚rozhodnutí‘ je třeba chápat jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky stěžovatele, že předmětná rozhodnutí neměla příslušnou formu a nebyla vydána v žádném procesu, se v tomto světle jeví jako zcela liché. Proti nim lze dokonce namítnout, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu. Nemluvě již ani o tom, že podle ustálené judikatury správních soudů vždy platilo, že pokud zvláštní právní předpis neupravoval procesní pravidla, podle nichž musí správní orgán postupovat při vydání rozhodnutí nebo náležitosti rozhodnutí, je třeba subsidiárně použít procesní předpis, kterým je správní řád“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006 č. j. 1 Afs 147/2005-107, č. 926/2006 Sb. NSS). Z novější judikatury je možno poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014 sp. zn. 6 As 68/2012 (Státní maturita), z něhož se zejména podává, že „žalovaný úkon stěžovatele, ačkoli je označen jako ‚vyrozumění‘, znaky individuálního správního aktu naplňuje. Je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu (žák, žadající o přezkoumání výsledku jeho maturitní zkoušky), tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy (školský zákon, částečně správní řád) správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi. V neposlední řadě je možné poukázat i na strukturu napadeného ‚vyrozumění‘, které stěžovatel sám opatřil náležitostmi obvyklými pro rozhodnutí, tj. záhlavím, výrokem, odůvodněním a poučením o nepřípustnosti rozkladu“. Je tak možno konstatovat, že judikatura Nejvyššího správního soudu je v této právní otázce konzistentní a jeho rozsudek vydaný v nyní projednávané věci a založený právě na materiálním pojetí správních rozhodnutí je s ním plně souladný.

24. Ústavní soud má proto za to, že přesně ve shora popsáných intencích posoudily oba správní soudy nyní projednávaný případ. Pokud totiž dospěly k závěru, že prezident republiky o podaném návrhu rozhodl, a byť toto rozhodnutí nebylo vydáno ve formalizované podobě a nemělo

obvyklou strukturu rozhodnutí správního orgánu, je zcela zřejmé, že prezident republiky učinil jednoznačný úkon, který byl způsobily zasáhnout právní sféru stěžovatelů (otázka, zda k tomu skutečně došlo, by ovšem mohla a musela být zodpovězena teprve v případě, když by byla podána správní žaloba splňující všechny podmínky řízení) a zároveň byl učiněn seznatelným a srozumitelným způsobem. V tomto směru pro stručnost postačuje poukázat na velmi přesvědčivé odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, kde je dostatečně vyloženo, jakým způsobem prezident republiky zveřejnil svoje rozhodnutí nejmenovat tři navržené profesory a jakým způsobem toto svoje rozhodnutí odůvodnil. Za rozhodující je v daném kontextu označen dopis prezidenta republiky ministryni školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 19. 1. 2016, v němž je jasně vyjádřen projev vůle nejmenovat doc. Ošťádal profesorem, takže nejpozději tímto dopisem byla nečinnost prezidenta republiky ukončena.

25. Na dané věci nemůže nic podstatného změnit ani okolnost, že předmětné rozhodnutí nebylo stěžovatelům doručeno prezidentem republiky. Jak totiž správně uvedl Nejvyšší správní soud, chyba v doručení nemůže založit nečinnost orgánu veřejné moci, nýbrž jedině nezákonný zásah (bod 22). I takové rozhodnutí, které nebylo účastníkovi řízení předáno, totiž bylo vydáno, a tedy existuje, a není proto případné namítat nečinnost rozhodujícího orgánu. Z obsahu soudního spisu se ostatně podává, že předmětný dopis ze dne 19. 1. 2016, který prezident republiky zaslal ministryni školství, mládeže a tělovýchovy, byl advokátem prezidenta předán městskému soudu a ten jej (včetně vyjádření prezidenta) zaslal stěžovatelům prostřednictvím jejich právního zástupce. V tomto dopisu je výslovně uvedeno, že jím prezident republiky potvrzuje své rozhodnutí nejmenovat tři jmenované kandidáty profesory vysokých škol, a to včetně doc. Ošťádal. Předmětný dopis stěžovatelé obdrželi dne 4. 7. 2016 (č. l. 66), byt v další replice uvedli, že žádné rozhodnutí, které má potvrzovat označený dopis, neexistuje a ani „listina ze dne 19. 1. 2016“ není rozhodnutím. I nadále proto trvali na původním petitu, tedy na stanovení povinnosti prezidenta republiky rozhodnout ve lhůtě do 1 měsíce.

26. Jen pro úplnost Ústavní soud konstatuje, že oba stěžovatelé kromě řízení, které předcházelo podání nyní projednávané ústavní stížnosti, napadli dne 26. 9. 2016 samostatnou žalobou u Městského soudu v Praze i rozhodnutí prezidenta republiky o nejmenování doc. Ošťádal profesorem. Tuto žalobu odmítl Městský soud v Praze usnesením ze dne 14. 10. 2016 č. j. 10 A 174/2016-28 z důvodu opožděnosti, nicméně Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 2. 3. 2017 č. j. 1 As 288/2016-64 toto usnesení následně zrušil s tím, že se městský soud musí otázkou včasnosti žaloby zabývat znovu, jelikož určil počátek běhu lhůty pro její podání odchýlně od data tvrzeného v žalobě, aniž by však dal žalobcům možnost se

k této – v daném řízení sporné – otázce vyjádřit. Městský soud v Praze usnesením ze dne 11. 8. 2017 č. j. 10 A 174/2016-88 tuto žalobu opět odmítl pro opožděnost, když dovodil, že se stěžovatelé s napadeným rozhodnutím fakticky seznámili dne 14. 7. 2016, byť jim bylo procesně správným způsobem doručeno až později (dne 26. 9. 2016 jim byl doručen přípis ministryně školství ze dne 23. 9. 2016). Rovněž proti tomuto usnesení stěžovatelé podali kasační stížnost, o které Nejvyšší správní soud zatím nerozhodl.

27. V tomto kontextu Ústavní soud dále uvádí, že shora popsaná koncepce materiálního pojetí rozhodnutí byla správními soudy zjevně vytvořena především za účelem ochrany práv účastníků správních řízení, kdy rozhodování orgánů veřejné správy dochází k vydávání nejrůznějších aktů, jež nezřídka vykazují více či méně významné formální deficity. Pokud by tato koncepce neplatila, pak by totiž mohlo docházet k případům, kdy by sice bylo do právní sféry dotčených osob zasahováno, avšak bez možnosti jejich odpovídající procesní ochrany. Právě proto však tento koncept rozhodně nesmí být vnímán jako jakýsi „generální pardon“ pro orgány veřejné moci svoje rozhodnutí dostatečně (či dokonce vůbec) neodůvodňovat, případně s účastníky řízení nejednat, nezasílat jim vydaná rozhodnutí či se dopouštět jiných procesních pochybení. Všechny tyto aspekty je tudíž třeba mít na zřeteli při kladení procesních nároků na účastníka řízení, který takové rozhodnutí napadá, a v tomto směru k němu přistupovat s maximální mírou vstřícnosti a tak, aby tyto nároky bylo vůbec reálné unést. Jinak řečeno, vydá-li orgán veřejné moci takovéto procesně vadné rozhodnutí, je plně namístě v rámci jeho následného přezkumu ve správním soudnictví mít na zřeteli pochopení pro často velmi obtížnou situaci žalobce, který se právě v důsledku liknavosti tohoto orgánu dostal do situace značné právní nejistoty. Ani tato vůdčí zásada *in dubio mitius* však nemůže vést k závěru, že se o rozhodnutí v nyní projednávané věci vůbec nejedná.

28. Konečně pokud stěžovatelé polemizují se skutečností, že se jednalo o rozhodnutí vyžadující kontrasignaci, a není proto vůbec možné, aby prezident republiky vydal rozhodnutí nekontrasignované, jež by bylo způsobilé zasáhnout jejich právní sféru, Ústavní soud uvádí, že nikoliv argumentace Nejvyššího správního soudu, nýbrž právě samotných stěžovatelů je vnitřně rozporná.

29. Princip kontrasignace totiž znamená, že k platnosti rozhodnutí prezidenta republiky je nezbytný podpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády (čl. 63 odst. 3 Ústavy). Pokud by proto doc. Ošťádal měl být jmenován profesorem, pak by samozřejmě jeho „jmenovací dekret“ musel obsahovat podpisy dva, jelikož v opačném případě by jmenování nemohlo být učiněno platně. Z povahy kontrasignovaných aktů je však současně zřejmé, že kontrasignována musí být nezbytně pouze rozhodnutí pozitivní, nikoliv negativní. Argumentace stěžovatelů by totiž v praxi vedla

ke zcela nelogickým situacím, kdy by nemohla být v těchto případech pro absenci jednoho z obou podpisů vydávána rozhodnutí buď vůbec žádná (což by ovšem bylo v podmínkách právního státu nepřipustné), anebo jen taková, kde by jeden z aktérů (prezident republiky nebo předseda vlády) svým podpisem akceptoval rozhodnutí, s nímž by však nesouhlasil. V nyní projednávané věci jde právě o situaci, kdy vláda usnesením doporučila předsedovi vlády spolupodepsat rozhodnutí prezidenta o jmenování uvedených profesorů (tzn. včetně doc. Ošťádal, viz bod 2), takže za této situace požadovat, aby předseda vlády spolupodepsal negativní rozhodnutí navzdory opačnému stanovisku vlády jakožto kolektivního orgánu, který je pak za toto rozhodnutí odpovědný, je zcela nelogické. Rovněž ohledně této námitky se proto Ústavní soud plně shoduje se závěry, které oba správní soudy v daném případě učinily.

30. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud dospívá k závěru, že stěžovatelé tím, že rozhodnutí prezidenta republiky o nejmenování doc. Ošťádal profesorem v řízení předcházejícím nyní projednávané ústavní stížnosti nenapadli odpovídajícím typem žaloby, správním soudům nemožnili jeho meritorní přezkum. Proto Ústavní soud podaný návrh posoudil jako nedůvodný, který plénum zamítlo.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Pavla Rychetského, k němuž se připojili soudci Jan Musil a Jiří Zemánek

I.

1. Přijatý nálezn měl objasnit způsob, jakým se mohou vysoká škola a uchazeč, kterého vědecká rada této vysoké školy navrhla jmenovat profesorem, účinně domáhat soudní ochrany veřejných subjektivních práv, jestliže prezident republiky odmítá tohoto uchazeče jmenovat. Nepochybují o tom, že většina pléna Ústavního soudu usilovala o takový výklad relevantních procesních předpisů, který by stěžovatelům umožnil domoci se ve správním soudnictví věcného posouzení otázky, zda prezident republiky měl návrhu vědecké rady vyhovět. Nemohu však souhlasit s právním názorem, že procesním prostředkem, který měli mít k dispozici, byla žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. V případě dopisu prezidenta republiky ze dne 19. ledna 2016, kterým sdělil tehdejší ministryni školství, mládeže a tělovýchovy, že stěžovatele nejmenuje, totiž o žádné rozhodnutí nejde.

2. Napadené rozsudky správních soudů jsou založeny na nesprávném posouzení povahy uvedeného dopisu, v němž stěžovatelé nemohli spatřovat rozhodnutí, kterým by bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. Správní soudy přehlédly, že tento dopis nespňuje minimální formální

požadavky, které jsou nezbytným předpokladem jakéhokoliv rozhodnutí podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Současně nepřímou pravomoc prezidenta republiky rozhodovat o tom, že vědeckou radou navržený uchazeč nesplňuje předepsané předpoklady ke jmenování profesorem, ačkoliv zákon v tomto případě vydání negativního rozhodnutí vůbec neumožňuje.

3. Tyto důvody, které podrobně rozvedu níže, mi neumožnily hlasovat pro návrh soudce zpravodaje, aby Ústavní soud zamítl ústavní stížnost stěžovatelů. Místo toho jsem navrhl, aby bylo ústavní stížnosti vyhověno, a protože tento můj návrh nezískal většinovou podporu, uplatňuji – společně s dalšími výše uvedenými soudci – podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění přijatého nálezu.

II.

4. Jsem si vědom toho, že úlohou Ústavního soudu při posouzení ústavní stížnosti nebylo provedení vyčerpávajícího výkladu pravomoci prezidenta republiky jmenovat profesory [§ 73 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění účinném do 31. srpna 2016; nyní § 73 odst. 1 zákona o vysokých školách, ve znění zákona č. 137/2016 Sb.]. Zhodnotit měl především to, zda soudy správně dovodily, že žalovaný prezident republiky nebyl nečinný, neboť požadované správní rozhodnutí již vydal. Posouzení této otázky přesto vyžaduje určitý širší výklad, který by objasnil procesní rámec, v němž mělo k vydání tohoto rozhodnutí dojít.

5. Správní soudy se v napadených rozsudcích zabývaly otázkou, zda se postup prezidenta republiky při rozhodování o návrhu vědecké rady na jmenování profesorem dotýká veřejných subjektivních práv stěžovatelů. Městský soud v Praze, s jehož právním hodnocením se ztotožnil také Nejvyšší správní soud, zdůraznil význam řízení ke jmenování profesorem podle § 74 zákona o vysokých školách z hlediska realizace svobody bádání i umělecké tvorby podle čl. 15 odst. 2 Listiny, jakož i akademických svobod obecně. Současně připustil, že postupem prezidenta republiky ve věci návrhu vědecké rady na jmenování stěžovatele profesorem mohl být porušen zákaz diskriminace podle čl. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny a zákaz svévole, v jehož důsledku by došlo k vybočení z limitů striktní zákonnosti při uplatňování veškeré státní moci ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny.

6. Z hlediska posouzení žaloby na ochranu proti nečinnosti je ovšem významná i existence jiného veřejného subjektivního práva, a to procesního práva na to, aby prezident republiky o návrhu vědecké rady určitým způsobem rozhodl. Napadené rozsudky správních soudů jsou založeny na předpokladu, že toto právo svědčí oběma stěžovatelům. Zároveň z nich

Lze vyvodit, že k rozhodnutí prezidenta republiky dochází v určitém řízení, ve vztahu k němuž se jako minimální procesní standard uplatní základní zásady činnosti správních orgánů. Stěžovatelé jako účastníci tohoto řízení proto mohli očekávat, že ze strany prezidenta republiky dojde k vydání rozhodnutí.

7. S výše popsányými východisky rozsudků správních soudů se ztotožňuji. Ve věci stěžovatelů šlo i ve fázi vlastního jmenování o správní řízení, které se týkalo jejich veřejných subjektivních práv, a prezident republiky v něm měl vydat rozhodnutí. Není přitom podstatné, zda byla tato fáze součástí řízení ke jmenování profesorem podle § 74 zákona o vysokých školách, nebo zda představovala řízení samostatné, byť na řízení ke jmenování profesorem úzce navazující. Zodpovězení této otázky, která může být předmětem sporu, náleží především správním soudům a na tomto místě k ní není třeba zaujímat stanovisko.

8. Správní soudy však pochybily v další části svých úvah, když hodnotily vlastní činnost či nečinnost prezidenta republiky. Podle mého názoru totiž dopis ze dne 19. ledna 2016, kterým měl být vypořádán návrh vědecké rady na jmenování stěžovatele profesorem, žádným rozhodnutím není. Tento dopis nemá náležitosti individuálního správního aktu, což vyplývá již z toho, že nebyl ani jednomu ze stěžovatelů adresován. Jde o pouhé sdělení, kterým byla tehdejší ministryně školství, mládeže a tělovýchovy informována o stanovisku prezidenta republiky, resp. o součást vzájemné komunikace mezi těmito ústavními činiteli.

9. V případě rozhodování o návrhu vědecké rady na jmenování profesorem nelze zcela rezignovat na formální požadavky vztahující se k rozhodnutí, a to ani ve snaze vytvořit v určitém soudním řízení procesní prostor k přezkumu důvodů, pro které prezident republiky odmítá tomuto návrhu vyhovět. Je tomu tak z toho důvodu, že takovéto řešení, byť by bylo zamýšleno k ochraně práv stěžovatelů, by nepůsobilo jen v jejich prospěch. Určitý úkon prostě nemůže mít povahu rozhodnutí jen pro účely umožnění soudního přezkumu, nýbrž tato povaha musí být dána obecně. Uznáním určitého úkonu jako rozhodnutí by tak byly uznány i jeho předpokládané právní účinky, což znamená, že by jím došlo nejen k vypořádání návrhu vědecké rady, ale ve své podstatě i k definitivnímu rozhodnutí o návrhu uchazeče, kterým bylo iniciováno řízení ke jmenování profesorem.

10. Základním smyslem nezbytných formálních náležitostí rozhodnutí je, aby skutečnost, že určitý úkon má povahu rozhodnutí, byla pro jeho adresáty seznatelná. V dané věci ze strany stěžovatelů nebylo možné očekávat takovou míru bdělosti, aby v pouhé komunikaci prezidenta republiky s členem vlády či v související tiskové zprávě rozpoznali rozhodnutí, které se přímo dotýká jejich veřejných subjektivních práv. S jistotou nemohli předpokládat ani jen to, zda nejde o pouhé politické stanovisko, na které

má sice prezident republiky nepochybně právo, které však z jeho strany – například právě v důsledku následné komunikace s příslušným členem vlády – ještě může doznat změn.

11. Nemyslím si, že záměrem přijatého nálezu bylo opuštění tzv. materiálně-formálního pojetí rozhodnutí, které se postupně prosadilo v rozhodovací činnosti správních soudů (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010 č. j. 7 Aps 3/2008-98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, body 17 a 23, nebo ze dne 18. září 2012 č. j. 2 As 86/2010-76, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS, body 30 až 33) a které již akceptoval i Ústavní soud [náleze ze dne 27. června 2017 sp. zn. I. ÚS 740/15 (N 113/85 SbNU 851), body 20 a 21]. Přijatý náleze se vůči tomuto pojetí nijak nevymezuje ani nevede polemiku s jeho základními východisky. Naopak se k němu výslovně hlásí, když odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, které z něj vychází (usnesení ze dne 19. srpna 2014 č. j. 6 As 68/2012-47, publ. pod č. 3104/2014 Sb. NSS). Právě proto mu musím vytknout, že se tohoto pojetí nedrží důsledně.

III.

12. Druhý důvod, pro který jsem nemohl podpořit přijatý náleze, spočívá v tom, že prezident republiky nebyl ve věci stěžovatele k vydání negativního rozhodnutí vůbec oprávněn. Ustanovení § 73 odst. 1 a 2 zákona o vysokých školách, ve znění zákona č. 137/2016 Sb., dnes jednoznačně stanoví, že „profesorem pro určitý obor jmenuje prezident republiky toho, kdo byl na jmenování profesorem navržen vědeckou nebo uměleckou radou vysoké školy v souladu s § 74“, přičemž „návrh vědecké nebo umělecké rady vysoké školy na jmenování profesorem se podává prostřednictvím ministra“. Při takto vymezeném oprávnění zákon – zcela pochopitelně – žádné negativní rozhodnutí nepředpokládá. Osobě, která prošla úspěšně řízením ke jmenování profesorem, vzniká veřejné subjektivní právo na jmenování, přičemž prezident republiky se povinnosti k jejímu jmenování nemůže zprostit.

13. Zastávám názor, že uvedená povinnost prezidenta republiky existovala ve stejném rozsahu i podle zákonné úpravy účinné do 31. srpna 2016. Podle tehdejšího § 73 zákona o vysokých školách „profesora pro určitý obor jmenuje prezident republiky na návrh vědecké rady vysoké školy podaný prostřednictvím ministra“. Již tehdy tato pravomoc navazovala na řízení ke jmenování profesorem, v jehož rámci byly posuzovány veškeré zákonné i odborné předpoklady pro jmenování. Zákon tak předpokládal, že prezident republiky uvedené řízení pouze završí jmenováním navrženého uchazeče. V této fázi řízení nebyl dán (a ani nyní není) žádný prostor k tomu, aby byla otázka splnění uvedených zákonných a odborných předpokladů přehodnocována, navíc bez toho, aby se dotčený uchazeč mohl

k jakýmkoliv pochybnostem ve vztahu ke své osobě vyjádřit a uplatňovat svá práva.

14. Skutečnost, že pravomoc jmenovat profesory neopravňuje prezidenta republiky k vydání negativního rozhodnutí, není nijak výjimečná. Tímto způsobem jsou vymezeny všechny jeho jmenovací pravomoci stanovené přímo Ústavou. V některých případech je sice jejich výkon podmíněn návrhem, tento však představuje pouze nezbytný podklad pro vydání rozhodnutí o jmenování. Prezident republiky na jeho základě buď rozhodne požadovaným způsobem (například jmenuje člena vlády či jiného funkcionáře), nebo žádné rozhodnutí nevydá. V závislosti na konkrétní pravomoci pak může být dána jeho povinnost vyhovět určitému návrhu.

15. Pro jmenovací pravomoci prezidenta republiky, které jsou v současnosti stanoveny přímo Ústavou, platí, že osoba, jejíž jmenování bylo buď navrženo, nebo je zvažováno, nemá na jmenování veřejné subjektivní právo. Tento závěr samozřejmě neplyne z formálního zařazení těchto pravomocí do Ústavy, nýbrž z jejich obsahu. Výkon žádné z nich není výstěním určitého řízení, v jehož rámci musí být o jmenování rozhodnuto pozitivně nebo negativně. Prezident republiky či jiné ústavní orgány, které se na výkonu jeho pravomocí podílejí prostřednictvím návrhu, souhlasu či kontrasygnace, činí výběrem určité osoby politické rozhodnutí, přičemž jmenováním do funkce tuto osobu demokraticky legitimují k výkonu veřejné moci. Je na těchto orgánech, aby při posouzení vhodnosti potenciálních kandidátů zvážily všechny relevantní skutečnosti, včetně těch, které jdou případně nad rámec nezbytných zákonných předpokladů. Případný spor o to, zda někdo měl či neměl být jmenován, pak může být veden jen v rovině jejich sporu o rozsah uvážení při výkonu té které jmenovací pravomoci.

16. Uvedená charakteristika se již ale nemusí uplatnit v případě pravomocí prezidenta republiky, které na základě čl. 63 odst. 2 Ústavy stanoví zákon. Zcela jednoznačně se neuplatní v případě pravomocí jmenovat profesory, jejíž podstatou je udělení akademického titulu, a nikoliv pověření k výkonu veřejné moci. V této souvislosti přijatému nálezu vytykám, že přiznáním povahy rozhodnutí negativnímu stanovisku, které prezident republiky – ať už v jakékoli formě – zaujal k návrhu vědecké rady na jmenování stěžovatele profesorem, nepřímou uznal existenci jeho pravomocí vydat ve věci jmenování profesorů negativní rozhodnutí. Tím logicky uznal i zákonem nijak nepředvídané právní účinky takového negativního rozhodnutí, které se dotýkají veřejných subjektivních práv stěžovatelů. Jestliže jím totiž došlo k formálnímu vypořádání návrhu vědecké rady, pak, nebude-li toto rozhodnutí jako nezákonné zrušeno, již stěžovatel na základě tohoto návrhu nebude moci být jmenován. Případný nový návrh by přitom vědecká rada – s ohledem na skončení řízení ke jmenování profesorem – mohla

učinit pouze v novém řízení, jež by muselo být zahájeno na nový návrh uchazeče.

17. V neposlední řadě mám pochybnost o tom, zda závěr, že prezident republiky rozhodl o nejmenování stěžovatele profesorem, dostatečně reflektuje ústavní požadavek kontrasignace jeho rozhodnutí podle čl. 63 odst. 3 Ústavy. Poukaz na to, že negativní rozhodnutí nevyžaduje ke své platnosti kontrasignaci, nepovažuji za postačující. Ustanovení čl. 63 odst. 3 Ústavy se vztahuje na veškerá rozhodnutí představující výkon zákonem stanovených pravomocí prezidenta republiky, a proto nevidím důvod, pro který by měla být výjimka z tohoto pravidla dovozována pro případ, kdy je rozhodnutím, byť jde ve vztahu k návrhu vědecké rady o rozhodnutí negativní, přímo zasahováno do veřejných subjektivních práv dotčeného uchazeče. Ani v tomto případě by zákonem stanovená pravomoc nemohla být vykonávána jednostranně, tedy bez kontrasignací vyjádřeného souhlasu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, s nimiž prezident republiky tuto pravomoc sdílí. Odporuje ustálenému pojetí kontrasignace, aby za situace, kdy Ústava nestanoví něco jiného, nebyl za rozhodnutí prezidenta republiky mající takovéto právní následky nikdo odpovědný.

IV.

18. Ze všech těchto důvodů nesouhlasím s přijatým nálezem. Mám za to, že správní soudy přiznaly povahu rozhodnutí takovému úkonu prezidenta republiky, který nemá nezbytné formální náležitosti rozhodnutí. Prezident republiky zároveň nemá žádnou ústavní nebo zákonnou pravomoc, na jejímž základě by mohl vydat rozhodnutí o tom, že uchazeče navrženého vědeckou radou nejmenuje profesorem. Právní závěr vyslovený v napadených rozhodnutích, že netrvá nečinnost prezidenta republiky, je tudíž neudržitelný a zatěžuje napadené rozsudky takovým způsobem, že jimi došlo k porušení základního práva stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

Č. 203

K neposkytnutí informace ve formě zvukového záznamu ze zasedání zastupitelstva obce

Ústavní soud nemůže při vlastním přezkumu odhlédnout od posouzení intenzity zásahu do práva stěžovatelky a též následků, jaké v její právní sféře potenciálně zanechalo nekonání povinného subjektu namísto očekávaného poskytnutí informace. Jinými slovy, pro závěr o ústavněprávním dosahu věci má podstatný význam existence informačního deficitu na straně nositele základního práva znamenající, že tento subjekt si nemůže vytvořit na základě informace vlastní názor a ten případně odpovídajícím způsobem projevit.

Tento prvek, představující přitom v pozitivní podobě konečný smysl a účel právní úpravy, není ve zjištěném skutkovém stavu přítomen. Stěžovatelka si kompenzovala nedostatek veřejně autorizovaného zvukového záznamu ještě předtím, než mohl být obcí jako povinným subjektem vůbec poskytnut. Podle obsahu spisu obecných soudů má požadovanou informaci k dispozici, pravděpodobně dokonce v plném rozsahu. Zajisté, že takové informaci nelze formálně přiřadit stejnou právní sílu ve srovnání se zvukovým záznamem pořízeným orgánem veřejné moci. Povinností držitele informace (zvukového záznamu) je také šetřit zejména osobnostní práva třetích subjektů, jež mohou být jejím obsahem dotčena. Přes tyto limity je však nutno uzavřít, že zvukový záznam pořízený stěžovatelkou, a to jako dokument, jemuž stěžovatelka zjevně přikládá značný význam (jinak by se jeho veřejné autorizace nedomáhala), je důkazním prostředkem o obsahu požadované informace. Jestliže by z jakéhokoli důvodu měla obec obsah záznamu zpochybnit, musela by unést důkazní břemeno plynoucí ze skutečnosti, že následkem zničení zvukového záznamu postrádá dostatečně účinný protidůkaz.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 7. listopadu 2017 sp. zn. II. ÚS 2111/16 ve věci ústavní stížnosti KAM NA PARDUBICKU, s. r. o., IČO 62027361, se sídlem č. p. 38, 533 52 Ráby, právně zastoupené JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem, AK se sídlem Lidická 57, Brno, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016 č. j. 9 As 257/2015-43 a rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 14. 10. 2015 č. j. 52 A 71/2015-131

o zamítnutí stěžovatelčiny správní žaloby, za účasti Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích jako účastníků řízení a Krajského úřadu Pardubického kraje, se sídlem Komenckého nám. 125, Pardubice, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Rekapitulace průběhu řízení

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 29. 6. 2016 napadla stěžovatelka, jež je korporací s předmětem činnosti spočívajícím ve službách obchodní povahy (v rozhodném období roku 2015 zapsán předmět činnosti výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách č. 1-3 živnostenského zákona, hostinská činnost, prodej kvasného lihu, konzumního lihu a lihovin), výše označené rozsudky Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Hradci Králové. Tato rozhodnutí byla podle stěžovatelky vydána v rozporu se základním právem na informace, zaručeným v čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a s právem na spravedlivý proces, garantovaným v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

2. Z vyžádaného spisu obecných soudů zjistil Ústavní soud, že se dne 12. 2. 2015 od 18:00 do 18:50 hodin konalo veřejné zasedání zastupitelstva obce Ráby (dále též „zasedání“). O jeho průběhu byl od počátku pořizován oficiální zvukový záznam, na což byli všichni přítomní upozorněni. Zasedání se zúčastnila i stěžovatelka zastoupená jednatelem, který pořizoval vlastní zvukový záznam. V rámci zasedání zastupitelstva se starosta obce Ráby věnoval též obsahu písemného podání stěžovatelky ze dne 2. 2. 2015, v němž tato upozorňovala na závažná pochybení obce při poskytování informací o obsahu spisu zachycujícího průběh jednotlivých etap přípravy a schvalování IV. změny Územního plánu sídelního útvaru „Pod Kunětic-kou horou“. Z vedení spisové agendy obce měly podle stěžovatelky vyplývat základní nedostatky. Stěžovatelka proto v zájmu zajištění autentičnosti informací ze zasedání podala bezprostředně po zasedání, s odkazem na zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“), prostřednictvím datové schránky žádost o zaslání pořizovaného zvukového záznamu. Do datové schránky obce byla žádost dodána dne 12. 2. 2015 ve 20:20 hodin. Dne 18. 2. 2015 byl vyhotoven (datován) zápis ze zasedání zastupitelstva obce Ráby a jako příloha č. 6 byl označen zvukový záznam z jednání. Zápis byl dne 24. 2. 2015 umístěn na elektronickou úřední desku obce.

Na zmíněnou bezodkladnou žádost stěžovatelky o poskytnutí zvukového záznamu reagoval starosta obce e-mailem až dne 9. 3. 2015 s tím, že zvukový záznam sloužil pouze jako pomůcka k sepsání zápisu z jednání a po vyhotovení a podepsání zápisu byl zvukový záznam smazán.

3. V reakci na sdělení starosty podala stěžovatelka stížnost podle § 16a zákona č. 106/1999 Sb., v níž namítala, že ačkoliv měl zvukový záznam posílit autentičnost zápisu ze zasedání, je mezi zveřejněným zápisem a skutečným průběhem zasedání nesoulad. V zápisu není zachyceno celé vyjádření starosty popisující existující stav spisového materiálu k územnímu plánu obce Ráby a chybí i další sdělení členů zastupitelstva. Starosta obce stížnost, v níž byl opět požadován zvukový záznam pořízený obcí, postoupil Krajskému úřadu Pardubického kraje. Ten vydal dne 13. 4. 2015 rozhodnutí, kterým obci Ráby přikázal, aby ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí vyřídila žádost stěžovatelky ze dne 12. 2. 2015 o informaci v souladu s příslušným zákonem.

4. Obecní úřad Ráby poté vydal dne 29. 4. 2015 rozhodnutí, jímž žádost stěžovatelky odmítl. Rozhodnutí odůvodnil tak, že požadovaná informace již byla smazána a nelze ji obnovit. Následovalo odvolání stěžovatelky, o němž rozhodl Krajský úřad Pardubického kraje dne 3. 6. 2015 pod sp. zn. KrÚ 36043/2015 tak, že odvolání zamítl. Podle odůvodnění rozhodnutí požaduje stěžovatelka informaci, jež byla nenávratně zničena.

5. Rozhodnutí správního orgánu stěžovatelka napadla žalobou podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích. Žalobu podepřela obdobnými tvrzeními jako u správních orgánů, požadovala stále zvukový záznam ze zasedání a dodávala, že byl-li zvukový záznam pořízený obcí zničen bez možnosti jeho obnovení, pak by měla obec stvrdit platnost zvukového záznamu pořízeného stěžovatelkou, čímž podle ní získá (po přepisu textu) takový zvukový záznam důkazní sílu adekvátní veřejné listině. O žalobě rozhodl Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 14. 10. 2015 č. j. 52 A 71/2015-131 tak, že ji zamítl. Rozsudek odůvodnil především existencí faktického důvodu pro odmítnutí žádosti, spočívajícího v neobnovitelném zničení požadované informace.

6. Soud rekapituloval rozhodné skutečnosti ve vztahu k zasedání zastupitelstva obce a zvukovému záznamu a neopomněl uvést, že stěžovatelka založila do soudního spisu vlastní zvukový záznam. Považoval za rozhodnou skutečnost, že v přítomnosti starosty obce byl dne 16. 2. 2015 zvukový záznam pořizovaný ze zasedání na mobilní telefon člena zastupitelstva pana Černíka smazán, neboť „není vzhledem k jeho špatné kvalitě využitelný jako podklad pro vyhotovení zápisu ze zasedání“. Krajský soud tedy neměl pochybnost o tom, že v době vydání rozhodnutí obecního úřadu o odmítnutí žádosti stěžovatelky o informaci již tato informace prokazatelně neexistovala. Nelze požadovat splnění nespelnitelného; jedná se zjevně

o šikanu vůči obci ze strany stěžovatelky, neboť ta sama disponuje dostatečně kvalitním zvukovým záznamem.

7. Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Ten rozhodl rozsudkem ze dne 28. 4. 2016 č. j. 9 As 257/2015-43 o jejím zamítnutí. Výrok rozsudku opřel zejména o předchozí zjištění plynoucí z výpovědi starosty obce Ráby, podle níž byl zdroj požadované informace nenávratně zničen. Nejvyšší správní soud přisvědčil konstatování nižší instance, že v řízení opírajícím se věcně o zákon č. 106/1999 Sb. nelze rozhodovat o oprávněnosti zničení záznamu a případném deliktu na straně obce. Zároveň obsažně citoval i interpretoval judikaturu k eventualitě znovuvytvoření informace. Konstatoval, že není podstatné, zda byl zvukový záznam zničen dne 16. 2. nebo 18. 2. 2015. Zápis ze zasedání obce Ráby je způsobilý prokázat pouze to, že „ke dni jeho vyhotovení byl přílohou č. 6 zvukový záznam z jednání“. Žádná „autentifikace“ stěžovatelkou pořízeného zvukového záznamu nepřipadá v úvahu; obsah takového záznamu se může shodovat se zvukovým záznamem pořízeným před zničením na mobilní telefon pana Černíka a „nelze ani vyloučit, že se tyto záznamy odlišují“.

II. Podstatný obsah ústavní stížnosti a vyjádření stran

8. Stěžovatelka namítá, že napadenými rozsudky, jež v petitu ústavní stížnosti navrhuje zrušit, bylo ve skutečnosti rozhodnuto, že povinný subjekt podle zákona č. 106/1999 Sb. není povinen stěžovatelce požadovanou informaci poskytnout, neboť zvukový záznam jím byl po doručení žádosti o poskytnutí informace zničen a ve správním ani soudním řízení nebyla prokázána možnost jej obnovit. Zničením informace byl podle názoru soudů založen tzv. faktický důvod odmítnutí žádosti. Stěžovatelka odkazuje na náleznost Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015 sp. zn. I. ÚS 3930/14 (N 115/77 SbNU 685, pozn. ÚS), podle něhož není možno judikatorně dotvářet další procedurální překážky přístupu k informacím. Při soudním přezkumu nelze vystačit s pouhým zjištěním, zda požadovaná informace existuje či nikoliv. Musí být též důkladně prověřováno, zda se nejednalo o odeprání informace, aniž by pro to existovaly pádné důvody. V daném případě byla žádost stěžovatelky povinnému subjektu zaslána a doručena v době, kdy požadovaná informace mimo vší pochybnost existovala (jednu hodinu a třicet minut po jejím vzniku), a bylo tedy možné ji poskytnout.

9. Obecné soudy měly podle stěžovatelky přinejmenším v odůvodnění svých rozsudků formulovat závěr, že povinný subjekt postupoval v rozporu se zákonem a do práva stěžovatelky na informaci bylo zasaženo. Je přitom nerozhodné, zda povinnému subjektu byl obsah stěžovatelčiny žádosti v okamžiku zničení informace znám či nikoliv; podstatné je, že mu znám být mohl a měl, jelikož mu žádost byla mimo pochybnost doručena ještě

před zničením informace. Jestliže oba soudy ponechaly akt dodatečného zničení požadované informace povinným subjektem bez jakéhokoliv kritického komentáře, předestřely tím pro povinný subjekt a další osoby v obdobném právním postavení do budoucna účinný návod, jak povinnost vyplývající ze zákona č. 106/1999 Sb. jednoduše obejít a jak se s žadateli o poskytnutí informace beztretně vypořádat při současném neposkytnutí informace. Nadto stěžovatelka uvádí, že těmi důkazy, na nichž oba soudy svá zjištění v napadených rozsudcích postavily, nebylo prokázáno, že zvukový záznam byl nevratně zničen, nýbrž pouze to, že záznam byl z nahrávacího zařízení vymazán. Je přitom obecně známou skutečností, že výmaz digitálního záznamu není spojen s jeho fyzickým zničením, nýbrž pouze s označením za neexistující v příslušné souborové databázi. Fyzické zničení digitálního datového záznamu, které zcela vylučuje jeho obnovu či rekonstrukci, nastává až při opakovaném převrstvení záznamu záznamy jinými. Že by k něčemu takovému došlo, nebylo vůbec zjišťováno, natož pak prokázáno. Existence předmětného zvukového záznamu je ostatně stále potvrzena zápisem ze zasedání zastupitelstva, který zvukový záznam označuje za přílohu č. 6 (a zápis je veřejnou listinou).

10. Nejvyšší správní soud uvedl, že považuje ústavní stížnost za nedůvodnou. Namítané rozpory mezi provedenými důkazy (otázka, zda byl zvukový záznam nahráván na mobilní telefon či snad diktafon; otázka, zda byl zvukový záznam zničen z důvodu nepotřebnosti nebo z důvodu nízké kvality) soud neshledal podstatnými. Jak byl zvukový záznam nahráván a z jakého důvodu došlo ke zničení záznamu, není pro posouzení věci relevantní. Stěžejní je to, že byla požadovaná informace zničena – nikoliv to, jakým zařízením byla nahrávána, popř. z jakých důvodů byla zničena.

11. V projednávané věci bylo podle kasační instance prokázáno zničení požadované informace, kterou není možné opětovně vytvořit. V rámci tohoto řízení nemůže být řešeno, kdo je za nemožnost poskytnutí informace odpovědný a zda tím případně byla způsobena žadateli škoda. To bylo předmětem řízení před civilními soudy.

12. Krajský soud zdůraznil, že stěžovatelka prokazatelně disponovala a disponuje zvukovým záznamem ze zasedání zastupitelstva obce Ráby konaného dne 12. 2. 2015 (viz CD na listu č. 120, protokol na listech č. 123 až 126 soudního spisu), a proto nemohlo zamítnutím žaloby, již se stěžovatelka domáhala toho, aby soud nařídil obci Ráby poskytnutí zvukového záznamu ze zasedání zastupitelstva obce, dojít k zásahu do práva stěžovatelky na informace podle čl. 17 Listiny (stěžovatelka všechny potřebné informace má, přičemž není podstatné, na jakém nosiči jsou uloženy).

13. Krajský úřad Pardubického kraje se prostřednictvím ředitele úřadu vzdal postavení vedlejšího účastníka řízení.

14. Stěžovatelka v replice k vyjádřením obou soudů setrvala na svých argumentech.

III. Procesní podmínky řízení

15. Ústavní stížnost splňuje všechny požadované náležitosti a podmínky pro její projednání, které stanoví zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). S ohledem na obsah ústavní stížnosti dospěl Ústavní soud k závěru, že není nutné nařizovat ústní jednání, neboť od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV. Právní posouzení

16. Po zvážení argumentace obsažené v ústavní stížnosti a vyjádření účastníků řízení, jakož i obsahu napadených rozhodnutí i vyžádaného spisu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

IV./a Obecná východiska

17. Ustanovení § 95 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ukládá obci ve větě první pořídít o průběhu zasedání zastupitelstva zápis, jenž bude následně aprobován podpisem příslušných funkcionářů. Tato forma záznamu průběhu zasedání zastupitelstva však nebrání orgánu obce, aby se sám zavázal (jako se stalo v nyní posuzované věci) či dohodl s jiným subjektem, že průběh zasedání bude, a to nikoli jen pro účely pořizení zápisu, zachycen na zvukový nebo audiovizuální záznam; z principu transparentnosti činnosti veřejné moci pak plyne, že takový záznam bude zpřístupněn například umístěním na internetové stránky obce. Zmíněný jednostranný závazek („příslib“) porušení zvukového záznamu nebo dohoda o jeho pořizení konvenují principu proporcionality (přiměřenosti) ochrany osobních údajů i principu ochrany „slabší strany“ při zpřístupňování informací (k tomu blíže Matějka, P., Janečková, E., Bartík, V. Ochrana osobních údajů. Praha : Leges, 2012, s. 51).

18. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny platí, že státní orgány a orgány územní samosprávy „jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon“. Povinnost uložená orgánu veřejné moci zajišťuje informovanost třetích osob a umožňuje participaci občanské společnosti na věcech veřejných; právě za pomoci relevantních informací může být veřejná moc účinně kontrolována [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010 sp. zn. I. ÚS 517/10 (N 223/59 SbNU 217)]. Právo na informace tak poskytuje jednu z právních záruk zákonitosti fungování veřejné správy.

19. Podrobnosti výkonu práva na informace stanoví zákon č. 106/1999 Sb. jako právní předpis garantující právo veřejnosti na informace, jež mají k dispozici státní orgány, orgány územní samosprávy i další povinné subjekty. V citovaném zákoně je právo na informace omezeno v ustanoveních § 7 až 11, v nichž se upravují důvody neposkytnutí informací. Jedním z těchto ustanovení je § 8a, jenž garantuje ochranu soukromí a osobních údajů a v jehož širším rámci již proběhla judikatorní polemika o oprávněnosti pořizování a šíření záznamů ze zasedání územních samosprávných celků (podrobně Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 392, 402, 403).

20. Názorové rozpětí se ve zmíněné polemice vymezilo od oprávnění každé z přítomných osob pořídit si v podstatě „volně“ pro své účely zvukový (audiovizuální) záznam ze zasedání zastupitelstva (rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 8 A 316/2011) k omezení výstupů ze zasedání (šíření záznamu nebo jeho přepisu) tehdy, jestliže by obsahem vystoupení na zasedání byly projevy spadající pod ústavní, resp. zákonnou ochranu projevů osobní povahy, ochranu osobnosti a jejího soukromí (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 52 A 12/2012). Pojmová veřejnost zasedání neznamena neomezenou publicitu. Nemožnost technicky chránit příslušné údaje či obstarat si souhlas eventuálně dotčených třetích osob může vést k odmítnutí obce poskytnout celý zvukový záznam nebo jeho část (podrobněji viz citovaný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové). Veřejnost zasedání zastupitelstev, jakkoli na nich má každý možnost přímé účasti, tudíž „automaticky“ neopravňuje ani k pořizování zvukových záznamů, ani k jejich následné ničím neomezené distribuci.

21. Prizmatem požadavků zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, pohlíží na problematiku Úřad pro ochranu osobních údajů ve stanovisku č. 2/2013 (v návaznosti na stanoviska z let 2004 a 2007). Pořizuje-li obec sama zvukový (či též obrazový) záznam ze zasedání zastupitelstva, vystupuje jako správce osobních údajů s tím, že účel zpracování osobních údajů v takovém záznamu, jímž je zde obvykle pořízení zápisu či zajištění informovanosti o činnosti obce, je legální i legitimní. Omezení zpracovávaných údajů ani vázanost souhlasem dotčené osoby nepřichází v úvahu u obecních zastupitelů, úředních osob a osob aktivně vystoupivších na zasedání (výjimkou je bezprostřední souvislost zaznamenaných údajů s osobním či rodinným životem těchto osob). Osobní údaje třetích osob je však nutné před zveřejněním obsahu záznamu anonymizovat (s výjimkou údajů podle ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb. o příjemcích veřejných prostředků). Zásadní význam má splnění informační povinnosti obce, jež musí podle § 11 zákona č. 101/2000 Sb. ještě před zahájením pořizování vlastního

zvukového nebo audiovizuálního záznamu informovat o této skutečnosti včetně sdělení o účelu pořízení záznamu, další dispozici s ním a o právu přítomných žádat vysvětlení nebo nápravu ve vztahu k zaznamenaným skutečnostem či způsobu jejich zpracování (§ 21 posledně citovaného zákona).

22. Za zmínku tu stojí rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku* ze dne 8. 11. 2016 č. 18030/11, jenž pro závěr o aplikaci pozitivního závazku státu podle čl. 10 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (o svobodě projevu) formuluje čtyři kritéria, a to (i) účel žádosti o informace, (ii) povaha požadovaných informací, (iii) role stěžovatele, (iv) zda je informace snadno dostupná. Jakkoli nelze vypočtená kritéria přímo vztáhnout na české právní prostředí, neboť zákon č. 106/1999 Sb. je koncepčně vystaven na informační povinnosti, na výčtu omezení poskytnout informace a na mechanismech ochrany žadatele (nikoli na posuzování žádosti o informace podle jejího účelu), lze jim přičíst význam pro interpretaci jednání stěžovatelky jako podnikatelského subjektu.

23. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je přípustné odmítnout poskytnutí informace nad rámec zákonných omezení také z důvodů faktických, které v zákoně vyjmenovány nejsou. Typickým faktickým důvodem neposkytnutí informace je podle Nejvyššího správního soudu situace, kdy povinný subjekt požadovanou informaci nemá (srov. rozsudek téhož soudu ze dne 2. 4. 2008 č. j. 2 As 71/2007-56). Uvedenou argumentaci rozvedl Nejvyšší správní soud také ve svém stěžovatelkou nyní napadeném rozsudku.

IV./b Aplikace obecných východisek na projednávanou věc

24. Stěžovatelka brojí proti rozhodnutím obecných soudů, jež při přezkumu prováděném v rámci správního soudnictví nevyhověly její žalobě žádající poskytnutí (zpřístupnění) zvukového záznamu ze zasedání zastupitelstva obce Ráby dne 12. 2. 2015 jako informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. Namítá, že zamítnutí žaloby nepřímou znamená, že soudy „kryjí“ orgán veřejné moci při nesplnění jeho závazku, který si sám stanovil. Ačkoli se soudy měly zabývat postupem obce při zničení údajně nezpůsobilého záznamu a při vyřizování žádosti stěžovatelky, spokojily se s dokazováním zacíleným pouze na skutečnost, že předmětný zvukový záznam již neexistuje a nelze jej technicky obnovit.

25. Potenciální zásah do základního práva stěžovatelky na informace garantované ustanovením čl. 17 odst. 1 Listiny vyvolává nutnost posouzení realizace pozitivního závazku orgánu územní samosprávy příslušnou informací „přiměřeným způsobem“ (čl. 17 odst. 5 Listiny) poskytnout.

26. Takovým přiměřeným způsobem je, jde-li o informaci o průběhu veřejného zasedání obecního zastupitelstva jako orgánu veřejné moci, ex lege zápis ze zasedání. Obec sama však v předem zveřejněném pořadu jednání avizovala autentickou formu, tj. pořízení zvukového záznamu, jenž je nepochybně též přiměřeným způsobem poskytnutí informace. Stěžovatelka žádala o zpřístupnění zvukového záznamu bezprostředně ještě ve večerních hodinách po zasedání. Starosta obce ji však o nemožnosti poskytnutí zvukového záznamu informoval až 9. 3. 2015, tedy téměř měsíc po podání žádosti. V průběhu soudního přezkumu bylo zjištěno, že kvalita obcí pořízeného zvukového záznamu nebyla uspokojivá a záznam byl použit k formulaci zápisu z jednání, což obec považovala za dostačující; zvukový záznam byl poté smazán. Stalo se tak 16. 2., resp. 18. 2. 2015 (smazání záznamu a následná datace zápisu), přičemž zápis ze zasedání byl umístěn na elektronickou úřední desku obce dne 24. 2. 2015.

27. Obecné soudy se během dokazování a hodnocení jeho výsledků zabývaly jen z menší části tvrzeními stěžovatelky o úkonech obce směřujících proti zpřístupnění požadované autentické informace. Nalézací soud odůvodnil výrok o zamítnutí žaloby dokonce i tak, že žádost o informaci mohla obec odmítnout i jako „zjevnou šikanu povinného subjektu“. Nejvyšší správní soud pak napřel pozornost k judikatuře o fyzické existenci informace a akcentoval fakt zničení zvukového záznamu bez možnosti jeho obnovení.

28. Ústavní soud přijímá tento skutkový závěr kasačního soudu, přičemž polemika s ním by ani nenáležela jeho roli strážce ústavnosti. Připomíná však soudu první přezkumné instance, že na počátku případu byla pozdní reakce obce vůči žádosti stěžovatelky o informaci; právě liknavý přístup k vyřízení žádosti postavil obec v první fázi správního řízení do dubiozní pozice.

29. Stran skutkové stránky případu je třeba shrnout následující: Stěžovatelka nyní disponuje vlastní nahrávkou průběhu zasedání a jakkoli tato nahrávka není veřejně aprobována a musí být respektována výše vypočtená osobnostní práva, přece jen jde o ten druh informace, který byl původně požadován. Obec jako povinný subjekt nevyřídila žádost stěžovatelky o poskytnutí informace způsobem odpovídajícím jejímu naplnění, ačkoli se k němu zavázala nad rámec minimálního požadavku zákona (zápis). Krajský soud neučinil předmětem dokazování skutečnosti, jež by představovaly případné liberační důvody nesplnění povinnosti poskytnout informaci. Nebylo pak ani důvodu soustředit se, z hlediska závažnosti žádané informace, na účel, proč potřebovala stěžovatelka jako soukromá korporace verifikovat průběh zasedání obecního zastupitelstva právě tou formou, kterou žádala (srov. bod 22 in fine).

30. Správní žaloba stěžovatelky měla vést k posouzení dvou otázek. Za prvé měla být posouzena otázka povinnosti obce – jako povinného subjektu podle zákona č. 106/1999 Sb. – poskytnout zvukový záznam ze zasedání zastupitelstva. Za druhé pak měla být, pro rozpor tvrzení procesních stran, na základě provedených důkazů zodpovězena otázka, zda požadovaný zvukový záznam lze v době rozhodování poskytnout či nikoli, a pokud ne, z jakého důvodu. Obecné soudy se soustředily především na druhou otázku. Již nižší instance důkazně uzavřela, že předmětný zvukový záznam neexistuje a nelze jej obnovit, aniž by alespoň náležitě deklarovala, že obec jako povinný subjekt porušila povinnost poskytnout informaci, stanovenou jí v ústavní rovině ustanovením čl. 17 odst. 5 Listiny. Nejvyšší správní soud poté jako přezkumná instance nenalezl reálný skutkový ani odpovídající právní důvod, proč by měl meritorně měnit závěry krajského soudu; ani on neakcentoval porušení povinnosti obcí. Sluší se však podotknout, že jakkoli lze označit absenci konstatování o deliktu obce za procesní vadu, jde o vadu odůvodnění stěžovatelkou napadených rozhodnutí, nikoli jejich výroků.

31. Porušení povinnosti obce poskytnout zvukový záznam nastalo způsobem postrádajícím právní oporu, i když oporu nadstandardní oproti (pouze) povinnému zápisu z jednání podle ustanovení § 95 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. Nelze je liberovat ani eventuálním poměřováním důvodů, proč se tak stalo, (či omezení stěžovatelky) s veřejným zájmem; postupu obce se nedá přiřadit jakýkoli legitimní cíl. Nesplnění pozitivního závazku samosprávným subjektem nelze posoudit jinak než jako porušení povinnosti poskytnout přiměřeným způsobem informace o své činnosti podle čl. 17 odst. 5 Listiny. Nelze ztratit ze zřetele ani námitku stěžovatelky, že se v budoucnu může podobným způsobem (zničením požadované informace) povinný subjekt vyhnout poskytnutí informace a před soudem vznést námitku faktické nemožnosti plnění.

32. Ústavní soud však nemůže při vlastním přezkumu odhlédnout od posouzení intenzity zásahu do práva stěžovatelky a též následků, jaké v její právní sféře potenciálně zanechalo nekonání povinného subjektu namísto očekávaného poskytnutí informace. Jinými slovy, pro závěr o ústavněprávním dosahu věci má podstatný význam existence informačního deficitu na straně nositele základního práva znamenající, že tento subjekt si nemůže vytvořit na základě informace vlastní názor a ten případně odpovídajícím způsobem projevit.

33. Tento prvek, představující přitom v pozitivní podobě konečný smysl a účel právní úpravy, není ve zjištěném skutkovém stavu přítomen. Stěžovatelka si kompenzovala nedostatek veřejně autorizovaného zvukového záznamu ještě předtím, než mohl být obcí jako povinným subjektem vůbec poskytnut. Podle obsahu spisu obecných soudů má požadovanou

informaci k dispozici, pravděpodobně dokonce v plném rozsahu. Zajisté, že takové informaci nelze formálně přiřadit stejnou právní sílu ve srovnání se zvukovým záznamem pořízeným orgánem veřejné moci. Povinností držitele informace (zvukového záznamu) je také šetřit zejména osobnostní práva třetích subjektů, jež mohou být jejím obsahem dotčena. Přes tyto limity je však nutno uzavřít, že zvukový záznam pořízený stěžovatelkou, a to jako dokument, jemuž stěžovatelka zjevně přikládá značný význam (jinak by se jeho veřejné autorizace nedomáhala), je důkazním prostředkem o obsahu požadované informace. Jestliže by z jakéhokoli důvodu měla obec obsah záznamu zpochybnit, musela by unést důkazní břemeno plynoucí ze skutečnosti, že následkem zničení zvukového záznamu postrádá dostatečně účinný protidůkaz.

V. Závěr

34. Ústavní soud uzavírá, že smysl a účel právní úpravy základního práva na informace obsažené v čl. 17 Listiny, jejíž porušení bylo stěžovatelkou namítáno, byly podle skutkových zjištění i právních závěrů řízení před obecnými soudy naplněny. Procesní vady tamtéž vzniklé a nyní konstatované nejsou takové intenzity, aby vyvolaly nezbytnost zrušení obou napadených rozsudků těchto soudů.

35. Proto byla ústavní stížnost podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítnuta.



Č. 204

K právu obviněného vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a k použití výpovědi nepřítomného svědka jako důkazu

I. Obecné soudy při rozhodování v trestních věcech jsou povinny zabývat se námitkou obviněného, že jejich procesní postup se ocitl v rozporu s konkrétní rozhodovací praxí Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva vztahující se k právu obviněného vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě. Případné pochybení soudu nižšího stupně je povinna – k námitce obviněného – napravit odvolací či dovolací instance.

II. Při posouzení, zda přečtením a následným hodnocením výpovědi svědka, kterého neměl obviněný nebo jeho obhájce možnost vyslechnout, bylo porušeno právo obviněného vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě, je třeba zkoumat: 1. zda pro nepřítomnost svědka před soudem existoval dostatečný důvod, 2. jakou důkazní váhu měla taková výpověď pro odsouzení obviněného a 3. zda v řízení existovaly dostatečné vyvažující faktory, včetně silných procesních záruk, které kompenzovaly připuštění výpovědi nepřítomného svědka jako důkazu proti obviněnému. Ve světle těchto tří kritérií je třeba posoudit, zda lze řízení, v němž byla použita výpověď nepřítomného svědka, považovat jako celek za spravedlivé.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Jana Musila (soudce zpravodaj) a Jaromíra Jirsy – ze dne 7. listopadu 2017 sp. zn. IV. ÚS 2867/16 ve věci ústavní stížnosti L. F., zastoupeného Mgr. Vojtěchem Veverkou, advokátem, se sídlem Hajnova 40, 272 01 Kladno, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. května 2016 č. j. 7 Tdo 353/2016-106, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. srpna 2015 č. j. 9 To 200/2015-2117 a proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 11. prosince 2014 č. j. 44 T 17/2013-2001 ve znění usnesení téhož soudu ze dne 18. května 2015 č. j. 44 T 17/2013-2090, jimiž byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání zločinu legalizace výnosů z trestné činnosti, za účasti 1. Nejvyššího soudu, 2. Městského soudu v Praze a 3. Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení a A) Nejvyššího státního zastupitelství, B) Městského státního zastupitelství v Praze a C) Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 11. prosince 2014 č. j. 44 T 17/2013-2001 ve znění usnesení téhož soudu ze dne 18. května 2015 č. j. 44 T 17/2013-2090, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 12. srpna 2015 č. j. 9 To 200/2015-2117 a usnesením Nejvyššího soudu ze dne 11. května 2016 č. j. 7 Tdo 353/2016-106 bylo porušeno základní právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a základní právo vyjádřit se k prováděným důkazům podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě podle čl. 6 odst. 3 písm. d) evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Označená rozhodnutí se proto v rozsahu týkajícím se stěžovatele ruší.

Odůvodnění

I. Stěžovatelem namítané zásahy do základních práv

1. Ústavní soud obdržel návrh podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), jímž se L. F. (dále jen „stěžovatel“ nebo „obviněný“) domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí obecných soudů, neboť má za to, že jimi bylo zasaženo do jeho ústavně zaručených základních práv. Stěžovatel konkrétně namítá porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 6 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a porušení čl. 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).

2. Zásah do práva na spravedlivý proces stěžovatel spatřuje v postupu obecných soudů, které prý neposkytly ochranu jeho právu vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě, jež je každému obviněnému v trestní věci garantováno čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy.

3. Stěžovatel byl (společně se spoluobviněnými D. P. a V. E.) v trestním řízení vedeném u Obvodního soudu pro Prahu 1 (dále také jen „nalézací soud“) pod sp. zn. 44 T 17/2013 uznán vinným pokračujícím zločinem legalizace výnosů z trestné činnosti dle § 216 odst. 1 písm. a), odst. 3 písm. a) a c) tr. zákoníku, spáchaným ve spolupachatelství podle § 23 tr. zákoníku. Za to mu byl uložen trest odnětí svobody v délce trvání dva a půl roku s podmíněným odkladem jeho výkonu na zkušební dobu čtyř let.

4. Stěžovatel namítá, že stěžejním důkazem o jeho vině byla svědecká výpověď svědka V. R., jež byla učiněna jako neodkladný a neopakovatelný úkon podle § 158 odst. 9 ve spojení s § 158a tr. řádu již před zahájením

restního stíhání. Stěžovatel ani jeho obhájce proto neměli možnost se výslechu tohoto svědka účastnit a klást mu otázky. Protože svědek R. dne 18. října 2011, ještě v průběhu přípravného řízení, zemřel, nemohl tak stěžovatel učinit ani později v průběhu přípravného řízení nebo během hlavního líčení. Za této situace nalézací soud v hlavním líčení konaném dne 23. ledna 2014 přečetl protokol o výpovědi svědka R. dle § 211 odst. 2 písm. a) tr. řádu, proti čemuž obhájce stěžovatele brojil s poukazem na rozhodovací praxi Ústavního soudu i čl. 6 Úmluvy. Nalézací soud se s touto námitkou obhájce stěžovatele údajně nijak nevypořádal a z výpovědi svědka R. v rámci dokazování vyšel a v jejím světle pak hodnotil i zbývající důkazy.

5. Stěžovatel prostřednictvím svého obhájce opakovaně uplatňoval námitku, že použití protokolu o výpovědi svědka R. představovalo porušení jeho práva vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě, garantovaného čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy. Žádný z obecných soudů, které rozhodovaly v dané trestní věci, však tuto námitku neshledal jako důvodnou.

6. Samotný stěžovatel nepovažuje za protiústavní provedení výslechu svědka R. před zahájením trestního stíhání; tou je dle něj až situace, kdy výpověď svědka, jemuž stěžovatel nemohl (ani prostřednictvím svého obhájce) klást otázky, představuje jediný důkaz o jeho vině. Dle stěžovatele k porušení jeho práv došlo jednak tímto postupem nalézacího soudu a dále tím, že vyšší soudní instance zcela ignorovaly jeho ústavněprávní argumentaci a odůvodnění svých rozhodnutí vybudovaly čistě v rovině jednoduchého práva.

II. Řízení předcházející podání ústavní stížnosti

7. Z obsahu ústavní stížnosti a z obsahu spisu vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 44 T 17/2013 Ústavní soud zjistil:

8. Dne 3. září 2010 byl Policií České republiky, Obvodním ředitelstvím policie Praha 1, Službou kriminální policie a vyšetřování, odborem obecné kriminality, 8. oddělením odboru obecné kriminality, (dále jen „policejní orgán“) sepsán protokol o výslechu svědka V. R. (č. l. 146–149). Výslech svědka R. byl dle obsahu tohoto protokolu proveden jako neodkladný a neopakovatelný úkon s tím, že lze předpokládat, že prověřování bude pro rozsáhlost a složitost věci trvat delší dobu. Výslech svědka R. proběhl za přítomnosti soudkyně Obvodního soudu pro Prahu 1.

9. Dne 20. prosince 2010 policejní orgán vydal usnesení o zahájení trestního stíhání č. j. ORI 7261-90/TČ-2010-001178-1-EP (č. l. 10–29), jež bylo stěžovateli (obviněnému) a jeho obhájci doručeno ještě téhož dne.

10. Nalézací soud se dne 7. listopadu 2013 na základě telefonátu matky svědka R. dozvěděl, že dne 18. října 2011 tento svědek zemřel (úřední záznam na č. l. 1528). Tuto skutečnost nalézací soud ověřil nahlédnutím do centrální evidence obyvatel (č. l. 1529).

11. Dne 21. ledna 2014 se před nalézacím soudem konalo hlavní líčení v trestní věci obviněného a dalších spoluobviněných. V průběhu hlavního líčení obhájce obviněného vznesl námitku proti přečtení protokolu o výpovědi svědka s odkazem na čl. 6 Úmluvy (č. l. 1589–1590). Tuto námitku, doplněnou poukazem na související judikaturu Ústavního soudu, obhájce obviněného opakovaně vznesl i při hlavním líčení dne 23. ledna 2014 (č. l. 1598–1599) a dne 8. prosince 2014 v rámci své závěrečné řeči.

12. Rozsudkem nalézacího soudu ze dne 11. prosince 2014 č. j. 44 T 17/2013-2001 ve znění usnesení téhož soudu ze dne 18. května 2015 č. j. 44 T 17/2013-2090 byl obviněný uznán vinným pokračujícím zločinem legalizace výnosů z trestné činnosti dle § 216 odst. 1 písm. a), odst. 3 písm. a) a c) tr. zákoníku, spáchaným ve spolupachatelství podle § 23 tr. zákoníku; za to mu byl uložen shora uvedený trest.

13. Uvedeného trestného činu se měl obviněný (stručně řečeno) dopustit celkem šesti dílčími útoky popsány pod bodem II č. 2, 4, 5, 6, 7 a 9 skutkové věty rozsudku nalézacího soudu. Jednotlivé útoky spočívaly v jednání obviněného, který na různých místech celkem čtyřikrát prodal (z toho dvakrát společně s další osobou), jednou předal a jednou zprostředkoval různým osobám vozidla, jež byla dříve odcizena a vybavena novými falešnými výrobními čísly a registračními značkami, případně čistopisem technického průkazu. Smyslem popsaného jednání obviněného a spoluobviněných přitom bylo zastřít původ odcizených vozidel, ačkoliv si byli vědomi toho, že tato pocházejí z trestné činnosti.

14. Z výpovědi svědka R. vyplynulo, že většinu odcizených vozidel nabízel obviněný spolu se spoluobviněným J. D. (jehož věc však nalézací soud vyloučil ze společného řízení) k prodeji právě svědkovi R. a svědkovi J. K., popřípadě, že svědek J. K. jednotlivá vozidla od obviněného přímo poptával. Kromě výpovědi svědka R. vycházel nalézací soud při posuzování viny obviněného i z dalších důkazů, především ze záznamů o uskutečněném telekomunikačním provozu mezi jednotlivými aktéry prodeje odcizených vozidel, dále z výpisu z účtu obviněného, na který byla svědkem J. K. zaslána částka 150 000 Kč, a konečně ze dvou faktur na prodej odcizených vozidel, vystavených obchodní společností HF Trading & Logistik, s. r. o., IČO 27130991, jejíž jednatelkou byla bývalá manželka obviněného paní H. F.

15. Výpověď svědka R. nalézací soud označil za „významný důkaz, do něhož zapadají důkazy ve věci provedené“, a současně konstatoval, že „z této výpovědi vyplývají zcela jasně úlohy a postavení jednotlivých členů organizované skupiny“. K námitkám obhájce obviněného týkajícím se výpovědi svědka R. a porušení článku 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy nalézací soud pouze uvedl, že daný svědek „zemřel, a jeho výpověď proto soud přečetl“.

16. Proti rozhodnutí nalézacího soudu podal obviněný odvolání, v němž poukázal na související judikaturu Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva zabývající se porušením práva vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě. Obviněný rovněž namítl, že odůvodnění rozhodnutí nalézacího soudu je ve vztahu k jeho osobě věnováno pouze pár vět a není z něj zřejmé, které důkazy jej dle mínění nalézacího soudu usvědčují z trestné činnosti.

17. Městský soud v Praze (dále také jen „odvolací soud“) rozsudkem ze dne 12. srpna 2015 č. j. 9 To 200/2015-2117 odvolání obviněného zamítl.

18. Odvolací soud se neztotožnil s námitkou obviněného, že v řízení před nalézacím soudem nebylo možno v hlavním líčení přechíst výpověď svědka R. a tuto následně použít jakožto usvědčující důkaz proti obviněnému. Dle odvolacího soudu byly v projednávané věci splněny podmínky pro přečtení protokolu o výpovědi svědka stanovené v § 211 odst. 2 písm. a) tr. řádu, a protokol je proto procesně použitelný. Odvolací soud se dále – oproti nalézacímu soudu – podrobněji zabýval hodnocením výpovědi svědka R. ve vztahu k jednotlivým dílčím útokům a rolí obviněného v rámci celé organizované skupiny. K tvrzení obviněného o porušení jeho práva vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě však odvolací soud neuveld nic.

19. Proti rozhodnutí odvolacího soudu podal obviněný dovolání, v němž opět namítl, že skutková zjištění nalézacího soudu jsou založena na důkazu, který v rozporu s čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy nebyl proveden kontradiktorně. Z tohoto důvodu dle stěžovatele byl mezi provedenými důkazy a skutkovými zjištěními nalézacího soudu založen tzv. extrémní nesoulad. Dovolatel dále tvrdil, že v důsledku uvedeného pochybení nalézacího soudu bylo porušeno jeho právo na obhajobu a právo na spravedlivý proces, k čemuž poukázal na příslušnou judikaturu Ústavního a Nejvyššího soudu, jakož i Evropského soudu pro lidská práva.

20. Nejvyšší soud (dále také jen „dovolací soud“) usnesením ze dne 11. května 2016 č. j. 7 Tdo 353/2016-106 dovolání obviněného odmítl. K jednotlivým námitkám uvedl, že tyto nenaplňují obviněným tvrzené dovolací důvody dle § 265b odst. 1 písm. g) a l) tr. řádu. Ohledně námitky, že výslechu svědka R. se neúčastnil ani obviněný, ani jeho obhájce, shrnul, že tato byla uplatněna již v předchozích fázích trestního řízení a soudy obou stupňů se s ní dostatečně a správně vypořádaly. Stejně tak dovolací soud nepřijal tvrzení obviněného, že v projednávané věci byl dán tzv. extrémní nesoulad mezi provedenými důkazy a skutkovými zjištěními nalézacího soudu. K této námitce dovolací soud poukázal na postup nalézacího soudu v rámci hodnocení jednotlivých důkazů, jež shledal souladným s požadavky plynoucími z ustanovení § 2 odst. 6 tr. řádu. Stran tvrzení obviněného o zásahu do jeho práva na spravedlivý proces a do práva na obhajobu dovolací soud konstatoval, že takové zásahy v projednávané věci neshledal.

Obdobně dovolací soud nepřijal ani výhrady obviněného k údajnému porušení zásady kontradiktornosti, neboť tato zásada se ve stadiu přípravného řízení nemůže uplatnit v takovém rozsahu, jako je tomu ve stadiu před soudem.

III. Argumentace stěžovatele

21. Stěžovatel prostřednictvím své ústavní stížnosti napadá především závěr obecných soudů o tom, že použitím výpovědi svědka R. jako stěžejního důkazu o vině v projednávané trestní věci nedošlo k porušení jeho práva vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě. V tomto směru stěžovatel označuje argumentaci dovolacího soudu za nepřiléhavou, stejně jako jeho odkaz na nález Ústavního soudu ze dne 17. června 2004 sp. zn. III. ÚS 239/04 (N 80/33 SbNU 273; jenž je veřejnosti dostupný, stejně jako ostatní rozhodnutí Ústavního soudu, též na stránce <http://nalus.usoud.cz/>). Stěžovatel je naopak přesvědčen, že není-li výslech svědka před soudem objektivně možný, musí být obviněnému (nebo jeho obhájci) umožněno vyslechnout tohoto svědka v přípravném řízení. Na podporu tohoto tvrzení stěžovatel odkázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Doorson v. Nizozemí* ze dne 26. března 1996, č. stížnosti 20524/92, z něhož plyne, že obviněný má právo vyslyšet svědka alespoň jednou v průběhu řízení. Nemožnost provedení takového výslechu přitom nemůže jít k tíži stěžovatele.

22. Ve vztahu k argumentaci dovolacího soudu stěžovatel současně uvádí, že zájmu státu na efektivní trestní stíhání nelze dát přednost před právy obviněného. Orgány činné v trestním řízení dle stěžovatele měly dostatek času na to, „aby námitce stěžovatele předešly a aby pořídily pro pozdější dobu procesně použitelný výslech svědka, provedený za přítomnosti obhájce stěžovatele“.

23. Jestliže i přesto nalézací soud přistoupil k provedení důkazu přečtením protokolu o výpovědi svědka R., nemohl tak učinit pouze za splnění formálních podmínek stanovených v § 211 odst. 1 písm. a) tr. řádu, ale měl současně dbát i na důsledné dodržení práv stěžovatele. Protože stěžovatel neměl možnost svědka R. vyslechnout, je třeba přečtení jeho svědecké výpovědi v hlavním líčení označit za protiústavní a odporující právu na spravedlivý proces.

24. Stěžovatel konečně brojí proti odůvodnění rozhodnutí obecných soudů v tom směru, že tyto zcela ignorovaly jeho ústavněprávní argumentaci a své právní hodnocení vybudovaly čistě v rovině jednoduchého práva. Tím však zatížily trestní řízení vedené proti stěžovateli zcela zásadní vadou, neboť má-li jít o skutečně spravedlivý proces, musí se obecné soudy vypořádat se všemi relevantními námitkami obviněného.

25. V neposlední řadě stěžovatel dovolacímu soudu vytýká formální pojetí dovolacích důvodů, neboť jeho ústavněprávní argumentaci dovolací soud považoval toliko za skutkovou, a tedy nezpůsobilou k věcnému pojednání v dovolacím řízení. Ústavní soud však ve své rozhodovací praxi dlouhodobě klade důraz na omezení formalistického přístupu dovolacího soudu a připomíná, že ochrana ústavnosti je úlohou všech obecných soudů [viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 31. března 2010 sp. zn. II. ÚS 855/08 (N 71/56 SbNU 811)]. Dle stěžovatele byl proto dovolací soud povinen – v rámci ochrany ústavnosti – detailně se zabývat jeho námitkou ohledně porušení zásady kontradiktornosti a neodmítat tuto po formální stránce jako námitku nenaplňující žádný ze zákonných dovolacích důvodů. Neučinil-li tak, porušil tím jak článek 6 Úmluvy, tak i čl. 4 Ústavy.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

26. Podle ustanovení § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval Ústavní soud Obvodní soud pro Prahu 1, Městský soud v Praze a Nejvyšší soud, aby se vyjádřily k podané ústavní stížnosti.

27. Nalézací soud ve svém vyjádření sdělil, že v současné době se spis vedený u téhož soudu pod sp. zn. 44 T 17/2013 nachází na Ministerstvu spravedlnosti. Proto nemohl využít svého práva vyjádřit se k ústavní stížnosti stěžovatele.

28. Odvolací soud ve svém vyjádření konstatoval, že nemá, co by nad rámec odůvodnění svého rozsudku k ústavní stížnosti stěžovatele uvedl.

29. Dovolací soud ve svém vyjádření poukázal na skutečnost, že deficit kontradiktornosti ve vztahu k dané svědecké výpovědi nebyl důsledkem vadného postupu orgánů činných v trestním řízení, ale vyplynul z objektivní právní skutečnosti, již bylo úmrtí svědka. Dle dovolacího soudu v této situaci nepředstavovalo přečtení svědecké výpovědi v hlavním líčení zásah do základních práv stěžovatele.

30. Ústavní soud si od Ministerstva spravedlnosti, Odboru odškodňování, Oddělení náhrad nepřiměřené doby řízení, vyžádal spis nalézacího soudu sp. zn. 44 T 17/2013.

31. S ohledem na obsah spisu, jenž byl pro posouzení důvodnosti ústavní stížnosti stěžovatele stěžejní, již Ústavní soud nepovažoval za nezbytné zasílat jej nalézacímu soudu za účelem zpracování jeho vyjádření k ústavní stížnosti.

32. Ústavní soud vzal v potaz skutečnost, že vyjádření obecných soudů obsahovala argumentaci stěžovateli známou již z napadených rozhodnutí, a proto nepovažoval jejich zaslání stěžovateli k případné replicce za nutné.

V. Posouzení podmínek řízení

33. Dříve než Ústavní soud mohl přistoupit k vlastnímu přezkumu napadených rozhodnutí obecných soudů, musel se zabývat otázkou, zda podaná ústavní stížnost splňuje veškeré náležitosti dle zákona o Ústavním soudu.

34. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel před jejím podáním vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu). Ústavní stížnost byla podána včas osobou oprávněnou a splňuje také ostatní zákonné požadavky.

VI. Upuštění od ústního jednání

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

VII. Vlastní přezkum

36. Ústavní soud shledal ústavní stížnost důvodnou, proto jí vyhověl z následujících důvodů.

VII.a Obecná východiska

37. Stěžovatel prostřednictvím ústavní stížnosti brojí proti odůvodnění rozhodnutí obecných soudů, neboť způsob, jakým se tyto vypořádaly s námitkou týkající se porušení jeho práva vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě, považuje za nedostatečný a zároveň nesprávný a v konečném důsledku vedoucí k popření jeho práva na spravedlivý proces a práva vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě. Stěžovatel je přesvědčen, že obecné soudy byly povinny vypořádat jeho ústavněprávně relevantní argumentaci, kterou uplatňoval již během hlavního líčení před nalézacím soudem. Pokud by tak učinily, musely by dospět k závěru, že výpověď svědka R. nemůže představovat stěžejní důkaz o jeho vině, právě z důvodu nedostatečné ochrany dotčených základních práv.

38. Ústavní soud na tomto místě připomíná, že dle čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy má každý, kdo je obviněn z trestného činu, právo vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslechu svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě. Článek 38 odst. 2 Listiny v tomto směru obecněji garantuje každému (účastníku řízení) základní právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům.

39. Jak právo obviněného vyslyšet svědky proti sobě, tak i v Listině obecněji formulované právo účastníka řízení vyjádřit se ke všem prováděným důkazům jsou součástí širěji pojatého práva na spravedlivý proces, jež je rozkotveno v hlavě páté Listiny a čl. 6 Úmluvy. Právo na spravedlivý proces

je přitom právem procesní povahy a jeho podstatou není nic menšího než zaručení spravedlivosti řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo. V trestních věcech je zaručení uplatnění všech aspektů tohoto práva o to silnější, protože v trestním řízení soudním se (vedle dalšího) posuzuje, zda skutek, který se stal, je trestným činem, kdo je jeho pachatelem a jaký spravedlivý trest či ochranné opatření mají být tomuto pachateli uloženy. Porušení některé ze složek práva na spravedlivý proces v trestních věcech proto může přivodit řadu dalších zásahů do jiných základních práv a svobod jednotlivce (osobní svoboda, ochrana vlastnictví).

40. Ústavní soud se ve své dosavadní rozhodovací praxi právem obviněného vyslýchat nebo dát vyslýchat svědky proti sobě zabýval v řadě svých rozhodnutí [za všechny srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. března 2003 sp. zn. II. ÚS 662/01 (N 37/29 SbNU 319), ze dne 18. června 2003 sp. zn. IV. ÚS 558/02 (N 95/30 SbNU 391), ze dne 17. prosince 2007 sp. zn. I. ÚS 375/06 (N 225/47 SbNU 951) či ze dne 23. února 2015 sp. zn. I. ÚS 2852/14 (N 43/76 SbNU 591)]. Jak je z označených rozhodnutí zřejmé, Ústavní soud při posuzování otázky, zda nedošlo k zásahu do uvedeného práva obviněného, vždy vychází z principů formulovaných v tomto směru rozhodovací praxí Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“). Z té se podává, že čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy zakotvuje právo obviněného na to, aby všechny důkazy v jeho neprospěch byly zásadně prováděny v jeho přítomnosti a při veřejném jednání, při zohlednění protiargumentů obviněného (tedy tak, aby byla zajištěna kontradiktornost řízení).

41. Z těchto principů existují výjimky (v podmínkách České republiky je to např. právě § 211 odst. 2 tr. řádu), při jejich výkladu je však třeba postupovat restriktivně a umožnit co nejširší zachování práv obhajoby. Zpravidla tak obviněnému musí být poskytnuta dostatečná možnost, aby zpochybnil výpověď svědka a kladl mu otázky, buď v okamžiku, kdy svědek vypovídá, nebo v pozdější fázi řízení (srov. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Al-Khawaja a Tahery v. Spojené království* ze dne 15. prosince 2011, č. stížnosti 26766/05 a 22228/06, pod bodem 118). Nutno doplnit, že z těchto principů vychází i rozhodovací praxe Nejvyššího soudu (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. března 2015 sp. zn. 8 Tdo 235/2015, uveřejněné pod č. 16/2016 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní, či ze dne 10. prosince 2014 sp. zn. 5 Tdo 1284/2014; srov. také aktuální usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. dubna 2017 sp. zn. 8 Tdo 428/2017).

42. Ke shora uvedeným závěrům se Ústavní soud přihlásil i ve svém nálezu ze dne 3. listopadu 2016 sp. zn. I. ÚS 1860/16 (N 208/83 SbNU 299), v němž se podrobně zabýval jednotlivými kritérii stanovenými judikaturou ESLP (rozsudky velkého senátu ve věcech *Al-Khawaja a Tahery v. Spojené království* a *Schatschaschwili v. Německo* ze dne 15. prosince 2015, č. stížnosti 9154/10) pro případy, kdy má být v řízení před soudem jako důkaz

použita výpověď svědka, kterého obviněný nikdy neměl možnost vyslechnout. Ústavní soud připomenul, že při posouzení, zda připuštění čtení svědecké výpovědi svědka, jíž nebyl přítomen obviněný nebo jeho obhájce, představuje zásah do práva obviněného vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě, je třeba postupovat ve třech navazujících krocích.

43. Tyto kroky lze zjednodušeně shrnout následovně. Nejprve je třeba posoudit, zda pro nepřítomnost svědka existoval dostatečný důvod (krok první). Poté je potřeba hodnotit, jakou váhu tento důkaz měl - zda šlo o jediný či rozhodující důkaz nebo o důkaz se značnou vahou (krok druhý). V neposlední řadě je třeba posoudit, zda v řízení existovaly dostatečné vyvažující faktory, včetně silných procesních záruk, které kompenzovaly připuštění výpovědi nepřítomného svědka jako důkazu proti obviněnému (krok třetí). Nakonec je ve světle těchto tří kritérií třeba zvážit, zda lze řízení jako celek považovat za spravedlivé (podrobně viz důvody nálezu sp. zn. I. ÚS 1860/16).

44. Ústavní soud ve věci sp. zn. I. ÚS 1860/16 rovněž připomenul, že Česká republika byla již několikrát odsouzena za porušení práva obviněného vyslyšet svědky proti sobě dle čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy v případě, v nichž soudy jako důkaz proti obviněnému použily výpověď nepřítomného svědka, kterého obviněný nemohl vyslechnout (viz rozsudky ESLP ve věcech *Balsán v. Česká republika* ze dne 18. července 2006, č. stížnosti 1993/02, *Melich a Beck v. Česká republika* ze dne 24. července 2008, č. stížnosti 35450/04, *Breukhoven v. Česká republika* ze dne 21. července 2011, č. stížnosti 44438/06, či *Tseber v. Česká republika* ze dne 22. listopadu 2012, č. stížnosti 46203/08).

45. V neposlední řadě Ústavní soud poukazuje na požadavek řádného a ústavněprávně konformního odůvodnění rozhodnutí soudu. Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí formuloval požadavky na úplnost, srozumitelnost a přesvědčivost odůvodnění rozhodnutí obecných soudů způsobem umožňujícím jejich přezkoumatelnost. Povinnost soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit je jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces a vylučujících libovůli při rozhodování. V trestním řízení má soud povinnost učinit tak způsobem zakotveným v ustanoveních § 125 odst. 1 a § 134 odst. 2 trestního řádu [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. března 1997 sp. zn. III. ÚS 271/96 (N 24/7 SbNU 153), ze dne 30. ledna 2001 sp. zn. II. ÚS 124/97 (N 20/21 SbNU 175), ze dne 23. listopadu 2000 sp. zn. III. ÚS 181/2000 (N 175/20 SbNU 241), ze dne 8. července 2003 sp. zn. IV. ÚS 564/02 (N 108/30 SbNU 489) či ze dne 20. února 2004 sp. zn. IV. ÚS 219/03 (N 25/32 SbNU 225)]. V rámci odůvodnění svých rozhodnutí jsou pak soudy povinny se adekvátně, co do myšlenkových konstrukcí racionálně logickým způsobem, vypořádat s argumentačními tvrzeními účastníky řízení uplatněnými, přičemž v opačném

případě dochází k ústavněprávnímu deficitu obdobnému kategorií neústavnosti v podobě tzv. opomenutých důkazů [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 4. září 2002 sp. zn. I. ÚS 113/02 (N 109/27 SbNU 213), ze dne 23. března 2006 sp. zn. III. ÚS 521/05 (N 70/40 SbNU 691), ze dne 12. července 2006 sp. zn. III. ÚS 151/06 (N 132/42 SbNU 57), ze dne 1. listopadu 2007 sp. zn. III. ÚS 677/07 (N 179/47 SbNU 371), ze dne 17. dubna 2008 sp. zn. I. ÚS 3184/07 (N 71/49 SbNU 61), ze dne 22. září 2009 sp. zn. III. ÚS 961/09 (N 207/54 SbNU 565) či ze dne 16. září 2014 sp. zn. II. ÚS 2086/14 (N 170/74 SbNU 469)].

46. Ústavní soud rovněž konstatoval, že vzhledem k povaze záruk spravedlivého procesu obsažených v Listině, Ústavě a Úmluvě nelze u stanovených požadavků na přezkoumatelnost rozhodnutí obecných soudů činit zásadního rozdílu mezi rozhodnutími vydávanými v různých typech soudního řízení (ve smyslu dělení řízení o řádných a mimořádných opravných prostředcích) [viz nález Ústavního soudu ze dne 21. července 2004 sp. zn. I. ÚS 639/03 (N 102/34 SbNU 79)]. Odůvodnění se přirozeně, dle povahy věci, budou lišit mírou stručnosti a budou nutně odrážet i rozsah přezkumného rámce, který není v řízení o mimořádných opravných prostředcích tak široký, jak je tomu u prostředků řádných. Nelze však akceptovat takový postup, který by v důsledku zbavení se povinnosti odůvodnit rozhodnutí alespoň stručně, znamenal otevření cesty k potenciální libovůli v rozhodování, která není z hlediska ústavněprávního slučitelná s požadavky spravedlivého procesu.

47. Ve světle těchto obecných závěrů následně Ústavní soud přezkoumal napadená rozhodnutí obecných soudů.

VII.b Aplikace obecných zásad na projednávaný případ

48. V projednávané věci stěžovatel v průběhu celého trestního řízení namítal porušení svého práva na spravedlivý proces, resp. svého práva, jakožto obviněného v trestní věci, vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě. Zásah do tohoto práva stěžovatel spatřoval v postupu nalézacího soudu, který i přes námítky obhájce stěžovatele postupem dle § 211 odst. 1 písm. a) tr. řádu přečetl protokol o výpovědi zesnulého svědka R. a z tohoto důkazu dále při posuzování viny stěžovatele vycházel. Námítky proti tomuto postupu nalézacího soudu stěžovatel uplatňoval i následně v řízeních o odvolání a o dovolání.

49. Ústavní soud předesílá, že musí jako nedůvodná odmítnout ta tvrzení stěžovatele, podle nichž orgány činné v trestním řízení měly dostatek času na to, aby jeho námítkám týkajícím se procesní nepoužitelnosti protokolu výpovědi svědka R. předešly. Stejně tak je třeba odmítnout tvrzení, že nebyl-li výslech svědka R. možný v hlavním líčení, měl se uskutečnit v řízení přípravném.

50. Skutečnost, že výslech svědka R. nemohl být opakovaně proveden během hlavního líčení v trestní věci stěžovatele, totiž nelze klást k tíži orgánům činným v trestním řízení, které při tomto výslechu postupovaly v souladu s příslušnými ustanoveními trestního řádu (především § 158 odst. 9 a § 158a tr. řádu) a výslech svědka provedly jako tzv. neodkladný úkon již v rámci prověřování. Ústavní soud poté, co se seznámil s obsahem trestního spisu, má za to, že takový postup policejního orgánu byl zcela zjevně namístě, a tedy důvodný. V tomto ohledu lze namítnout pouze tolik, že z odůvodnění protokolu o výslechu svědka R. se nabízí i druhý možný výklad, totiž že tento byl proveden z důvodu předpokládaného § 158 odst. 9 větou třetí tr. řádu. Protože pro provedení výslechu svědka byly splněny podmínky předpokládané i tímto ustanovením (v daném případě by nemuselo jít současně o neodkladný a neopakovatelný úkon) a především proto, že nalézací soud svůj závěr o přípustnosti čtení protokolu o svědecké výpovědi opřel o zjištění, že daný svědek zemřel, není rozlišení důvodů provedení výslechu svědka ve fázi před zahájením trestního stíhání (z hlediska posouzení celé věci) rozhodné. Současně je třeba dodat, že samotné provedení důkazu již v rámci předsoudní fáze trestního řízení samo o sobě není v rozporu s požadavkem, aby všechny důkazy byly v zásadě prováděny za přítomnosti obviněného při veřejném jednání (srov. rozsudek pléna ESLP ve věci *Kostouški v. Nizozemsko* ze dne 20. listopadu 1989, č. stížnosti 11454/85, pod bodem 41). Rovněž použití výpovědí získaných jako důkazy v průběhu přípravného řízení není bez dalšího neslučitelné s čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy (srov. Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 815–816).

51. Lze proto shrnout, že nemožnost výslechu svědka R. v hlavním líčení před nalézacím soudem byla důsledkem objektivní právní skutečnosti – úmrtí svědka – a z tohoto důvodu nalézací soud přistoupil k přečtení protokolu u výpovědi tohoto svědka. Protože se orgány činné v trestním řízení s úmrtím svědka R. seznámily (stejně jako stěžovatel a jeho obhájce) *ex post*, nelze přijmout požadavek stěžovatele, aby takovou skutečnost předpokládaly již v průběhu přípravného řízení a přízpůsobily jí své úkony. Právě pro tyto případy totiž ustanovení § 211 odst. 2 písm. a) tr. řádu připouští čtení protokolu o výpovědi svědka, který byl již dříve vyslechnut za podmínek a postupem stanovenými trestním řádem.

52. Na druhou stranu přečtení výpovědi svědka, který zemřel dříve, než měl obviněný možnost jej vyslechnout, dle § 211 odst. 2 písm. a) tr. řádu představuje potenciální zásah do práva na spravedlivý proces, práva vyjádřit se k prováděným důkazům a práva vyslechnout nebo dát vyslechnout svědky proti sobě.

53. V takových případech je proto nezbytné, aby obecné soudy, jež mají daný důkaz provést a hodnotit, dbaly ve vztahu k takovému důkazu zvýšené obezřetnosti, právě pro nemožnost obviněného jej rozporovat a klást svědkovi otázky, ať již sám, či prostřednictvím svého obhájce. Obecné soudy jsou povinny pečlivě vážit, zda (s ohledem na význam takového důkazu pro odsouzení stěžovatele) bylo znevýhodnění obviněného spočívající v nemožnosti klást takovému svědkovi otázky, určitým způsobem vyváženo. Jedině v případě, kdy po pečlivém zvážení obecný soud shledá, že znevýhodnění postavení obviněného bylo dostatečným způsobem vyváženo, lze dospět k závěru, že připuštěním čtení svědecké výpovědi svědka, již nebyl přítomen obviněný nebo jeho obhájce, (resp. jejím následným hodnocením jako důkazu v neprospěch obviněného) nedošlo k zásahu do práva obviněného vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě.

54. Z hlediska posouzení důvodnosti námitky stěžovatele o tvrzeném zásahu do jeho práva vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě je proto v tomto konkrétním případě rozhodné, jakým způsobem k výpovědi svědka R. přistupovaly obecné soudy. Právě jim jsou totiž adresovány požadavky vyplývající ze shora uvedené judikatury ESLP ve věcech *Al-Khawaja a Tahery v. Spojené království* a *Schatschaschwili v. Německo*).

55. V posuzovaném případě je přitom zřejmé, že obecné soudy dospěly k závěru, že přečtení protokolu o svědecké výpovědi svědka R. a následné hodnocení obsahu takové svědecké výpovědi jako důkazu v neprospěch obviněného nepředstavovaly porušení dotčených základních práv stěžovatele.

56. Ústavní soud se proto zaměřil na ty části odůvodnění napadených rozhodnutí obecných soudů věnující se právě uvedené námitce stěžovatele a jejímu posouzení. V tomto směru je však nucen konstatovat, že napadená rozhodnutí obecných soudů žádnou adekvátní argumentaci neobsahují.

57. Jak Ústavní soud uvedl již shora, rozhodnutí nalézacího soudu s námitkou stěžovatele spočívající v tvrzeném porušení práva plynoucího z čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy nijak nepracuje. Obdobně nalézací soud nereaguje ani na relevantní judikaturu Ústavního soudu uvedenou stěžovatelem, resp. jeho obhájcem, v průběhu hlavního líčení.

58. Obdobně soud odvolací, byť v narativní části svého rozhodnutí na straně 8 uvádí, že stěžovatel poukazuje v souvislosti s nemožností vylechnout svědka R. na judikaturu Ústavního soudu a ESLP, k této námitce uvádí jen tolik, že výslech svědka R. „je procesně použitelný“. Stejně jako nalézací soud i soud odvolací poukazuje na příslušná ustanovení trestního řádu, podle nichž lze v hlavním líčení přistoupit k přečtení protokolu o výpovědi zemřelého svědka. Taková argumentace, byť formálně správná, však zcela přehlíží podstatu stěžovatelovy námitky, dle níž je potřeba zohlednit judikатурní závěry vztahující se právě k takové situaci, kdy samotná

možnost přečtení protokolu o výpovědi ještě neznamená, že následné hodnocení takto provedeného důkazu v neprospěch stěžovatele není zásahem do práva stěžovatele vyslechnout nebo dát vyslechnout svědky proti sobě.

59. Pochybení soudů nižších stupňů nakonec nenapravil ani soud dovolací, ačkoliv stěžovatel i před ním uplatňoval obsahově shodné námitky. Ústavní soud ve své rozhodovací praxi pevně akcentuje závěr, podle něhož se „dovolací řízení nemůže nacházet mimo ústavní rámec ochrany základních práv a pravidel spravedlivého procesu vymezeného Úmluvou a Listinou. Nejvyšší soud je tedy povinen v rámci dovolání posoudit, zda nebyla v předchozích fázích řízení porušena základní práva dovolatele, včetně jeho práva na spravedlivý proces. Každá důvodná námitka porušení ústavních práv je podkladem pro zrušení napadeného rozhodnutí v řízení o dovolání. Nejvyšší soud je v této fázi řízení povinen při posuzování příslušného dovolacího důvodu toto pravidlo uplatňovat bezvýjimečně a nepřenášet tuto odpovědnost na Ústavní soud“ [srov. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 4. března 2014 sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14 (ST 38/72 SbNU 599; 40/2014 Sb.), pod bodem 26].

60. Přestože dovolací soud identifikoval dílčí námitky stěžovatele, tyto nepřijal, a to aniž by se jimi podrobněji sám zabýval. Dovolací soud tak stran námitky stěžovatele, že „výpověď svědka R. (...) byla učiněna za neúčasti obviněného a jeho obhájce“, toliko konstatoval, že jde o námitku procesní, již stěžovatel uplatnil již v přechodných fázích trestního řízení, přičemž obecné soudy se s touto dostatečně vypořádaly. Jak však Ústavní soud zjistil, soudy nižších stupňů tuto námitku – podpořenou odkazy na příslušná rozhodnutí Ústavního soudu a ESLP – neakceptovaly. Toliko odkázaly na ustanovení § 211 odst. 2 písm. a) tr. řádu, aniž by se jakkoliv vypořádaly s tvrzením stěžovatele o porušení čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy a požadavky, jež na důkaz spočívající v přečtení výpovědi svědka, jehož obviněný nemohl vyslechnout nebo dát vyslechnout, klade judikatura zmíněných soudů.

61. Stejně tak dovolací soud nijak blíže neobjasnil, z jakého důvodu dospěl k závěru, že v předchozím řízení nebylo zasaženo do práva stěžovatele na spravedlivý proces (srov. stranu 16 jeho rozhodnutí).

62. Dle Ústavního soudu se obecné soudy měly podrobně zabývat námitkou stěžovatele směřující k rozporu postupu nalézacího soudu s rozhodovací praxí Ústavního soudu a ESLP, což však neučinily. Na projednávání věc totiž přímo dopadají závěry formulované ve věcech *Al-Khawaja a Tahery v. Spojené království* a *Schatschaschwili v. Německo*. Případně pochybení soudu nižšího pak byla povinna napravit odvolací či dovolací instance.

63. Jednotlivé soudy tak měly jednak posoudit, zda pro nepřítomnost svědka R. při hlavním líčení existoval dostatečný důvod. Dále bylo třeba

zkoumat, jakou váhu jeho svědecká výpověď měla, tj. zda šlo o důkaz výlučný – jak tvrdí stěžovatel – či důkaz rozhodující nebo mající značnou váhu. Jinými slovy, bylo zapotřebí ve světle případných dalších důkazů hodnotit, do jaké míry se závěr o vině stěžovatele zakládal na výpovědi svědka R. K tomu je třeba říci, že Ústavnímu soudu zásadně nepřísluší hodnocení důkazů, jež je čistě doménou obecných soudů [srov. nález Ústavního soudu ze dne 20. června 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257)]. Konečně měly obecné soudy v návaznosti na odpověď na předchozí otázku posoudit, zda v trestním řízení vedeném proti stěžovateli existovaly dostatečně vyvažující faktory, včetně silných procesních záruk, které by kompenzovaly připuštění výpovědi svědka R. jako důkazu proti obviněnému. Nakonec, ve světle dosavadních hodnocení bylo nezbytné zvážit, zda lze dané řízení jako celek považovat za spravedlivé.

64. Z dosavadních závěrů obecných soudů Ústavní soud zjistil, že pro nepřítomnost svědka R. u hlavního líčení jednoznačně existoval dostatečný důvod (srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Al-Khawaja a Tahery v. Spojené království* pod bodem 121). Co se týče váhy, kterou obecné soudy přiznaly výpovědi svědka R., konstatoval nalézací soud na straně 21 svého rozhodnutí, že tato představovala „významný důkaz, do něhož zapadají důkazy ve věci provedené (...)“ [viz rozhodnutí ve věci *Al-Khawaja a Tahery v. Spojené království* pod bodem 131]. K posouzení posledních dvou kritérií, tedy 1. zhodnocení existence dostatečných procesních záruk s ohledem na váhu, kterou nalézací soud výpovědi svědka R. kladl, a 2. k posouzení, zda řízení bylo v dané věci možné považovat (nejen vzhledem k předchozím závěrům) jako celek za spravedlivé, nelze z napadených rozhodnutí seznat ničeho. Přitom právě posouzení, zda v dané věci existovaly dostatečně silné procesní záruky s ohledem na skutečnost, že stěžovatel (ani jeho obhájce) neměli nikdy v průběhu řízení možnost svědka R. vyslechnout, považuje Ústavní soud za rozhodné. Teprve od výsledku předchozích tří závěrů se může odvíjet odpověď na otázku, zda lze dané trestní řízení považovat jako celek za spravedlivé.

65. Protože obecné soudy v rámci odůvodnění svých rozhodnutí nepřistoupily k posouzení důvodných námitek stěžovatele s ohledem na možný zásah do jeho práva vyslechnout nebo dát vyslechnout svědky proti sobě, nedostály povinnosti, již na ně klade čl. 4 Ústavy, totiž poskytovat ochranu základním právům a svobodám.

66. Zbývá dodat, že ačkoliv Ústavní soud napadená rozhodnutí zrušil pouze ve vztahu ke stěžovateli, bude nyní na Obvodním soudu pro Prahu 1, aby v novém řízení, v němž bude postupovat mimo jiné podle § 314h a násl. trestního řádu, posoudil, zda lze s ohledem na provedené dokazování a zjištěný skutkový stav vztáhnout důvody kasace rozhodnutí případně i na obviněné D. P. a V. E. Jinak řečeno, zrušení napadených rozhodnutí

v rozsahu týkajícím se toliko stěžovatele nebrání, aby obecný soud v novém řízení eventuálně aplikoval institut *beneficium cohaesionis* podle § 261 trestního řádu ve vztahu k dalším spoluobviněným, pokud takový postup shledá nezbytným [obdobně např. viz náleze Ústavního soudu ze dne 3. března 2005 sp. zn. III. ÚS 501/04 (N 42/36 SbNU 445), ze dne 20. září 2006 sp. zn. I. ÚS 553/05 (N 167/42 SbNU 407) či ze dne 23. října 2014 sp. zn. I. ÚS 1677/13 (N 195/75 SbNU 197)].

VIII. Závěr

67. Ústavní soud shrnuje, že Obvodní soud pro Prahu 1, Městský soud v Praze a Nejvyšší soud tím, že se adekvátně nezabývaly námitkami stěžovatele spočívajícími v tvrzení o porušení jeho práva na spravedlivý proces, resp. práva vyjádřit se k prováděným důkazům a práva vyslychat nebo dát vyslychat svědky proti sobě, zasáhly do těchto práv stěžovatele, garantovaných čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny a článkem 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy.

68. Protože Ústavní soud shledal porušení dotčených základních práv a návrh stěžovatele jako důvodný, nezabýval se již pro nadbytečnost dalšími námitkami.

69. Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadený rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 11. prosince 2014 č. j. 44 T 17/2013-2001 ve znění usnesení téhož soudu ze dne 18. května 2015 č. j. 44 T 17/2013-2090, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. srpna 2015 č. j. 9 To 200/2015-2117 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. května 2016 č. j. 7 Tdo 353/2016-106 zrušil.

70. Věc stěžovatele se tak vrací do stadia řízení, které bezprostředně předcházelo vydání zrušených rozhodnutí, jímž je hlavní líčení před nalézacím soudem.

71. Zrušením napadených rozhodnutí však Ústavní soud nijak nepředjímá výsledek soudního řízení v trestní věci stěžovatele ani nijak nehodnotí dosud provedené důkazy v této věci (to mu ostatně nepřísluší).

72. Na závěr proto Ústavní soud toliko připomíná, z hlediska posouzení zásahu do práv stěžovatele stěžejní, závěr: Nalézací soud bude v rámci hodnocení důkazu – výpovědi svědka R. – povinen adekvátně vypořádat námitky obhajoby stran případného porušení práva stěžovatele vyslechnout nebo dát vyslechnout svědky proti sobě. V tomto ohledu bude rozhodná váha, jakou danému důkazu nalézací soud na základě svého volného hodnocení přizná. Právě ta bude totiž stěžejní z hlediska následného posouzení, zda v trestním řízení proti stěžovateli existovaly dostatečně vyvažující faktory, včetně silných procesních záruk, které kompenzovaly

připuštění výpovědi svědka R. jako důkazu proti stěžovateli. Přitom nalézací soud vyjde z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1860/16. Teprve poté nalézací soud zhodnotí, zda řízení v trestní věci stěžovatele bylo možné, s ohledem na váhu, kterou přiznal výpovědi svědka R., a sílu vyvažujících procesních záruk, považovat jako celek za spravedlivé a zda připuštění čtení výpovědi svědka R. (resp. její následné hodnocení jako důkazu v neprospěch stěžovatele) představuje zásah do práva obviněného vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě či nikoliv.



Č. 205

K uložení trestu vyhoštění občanům Evropské unie s trvalým pobytem v České republice

Jakkoli má trest vyhoštění svou oporu v zákoně a jeho legitimním cílem je, aby se na území státu nepohybovali státní příslušníci státu jiného, jejichž přítomnost se dostala do protikladu se zájmy státu a bezpečností jeho obyvatel, nelze při přezkumu dané ústavní stížnosti abstrahovat od základního – klíčového postulátu trestněprávní úpravy, tj. aby byly v rámci řízení o mimořádném opravném prostředku využity všechny zákonné možnosti, resp. všechna ustanovení, jež mohou ovlivnit rozhodnutí *in favorem defensionis*.

Pochybení obecných soudů má v případech stěžovatele svůj počátek již v nalézacím řízení – v něm nebyly vůbec vzaty v úvahu skutečnosti na straně stěžovatele, jež měly znamenat právní kvalifikaci trestu vyhoštění nikoli podle ustanovení § 80 odst. 1 a 2 trestního zákoníku, ale vzhledem k tomu, že je stěžovatel občanem Evropské unie s trvalým pobytem v České republice, podle § 80 odst. 3 písm. e) trestního zákoníku.

Ačkoli byly naplněny podmínky pro obnovu řízení, když stěžovatel předložil soudu skutečnosti týkající se jeho osobních poměrů, které existovaly již v době, kdy o věci rozhodoval nalézací soud, přesto byl návrh zamítnut. Jestliže se v řízení o meritu věci některými skutečnostmi, majícími vliv na rozhodování soudu o trestu vyhoštění, nalézací soud vůbec nezabýval, případně se s nimi v rozsudku nijak nevypořádal, byly naplněny důvody pro povolení obnovy řízení, v němž by měly být rozhodné skutečnosti vzaty v úvahu a mohl být i napraven vzniklý stav, kdy na dobu neurčitou byl vyhoštěn občan Evropské unie, jehož trest vyhoštění je nutno posuzovat nikoli podle § 80 odst. 1 a 2 trestního zákoníku, nýbrž dle § 80 odst. 3 písm. e) trestního zákoníku [srov. též rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci *Donattela Calfa v. Arios Pagos* (Nejvyšší soud Řecké republiky) ze dne 19. 1. 1999 C-348/96, jenž připomněl členským státům Evropské unie posuzovat podmínky trestu vyhoštění velmi obezřetně, nejen vzhledem k samotnému odsouzení pro trestný čin].

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 7. listopadu 2017 sp. zn. II. ÚS 3672/16 ve věci ústavní stížnosti V. K., právně zastoupeného Mgr. Michalem Urbanem, advokátem, AK se sídlem

Kotlářská 51a, Brno, proti usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 25. 7. 2016 č. j. 1 To 39/2016-1610 o zamítnutí návrhu na povolení obnovy trestního řízení, za účasti Vrchního soudu v Olomouci jako účastníka řízení a Vrchního státního zastupitelství v Olomouci jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 25. 7. 2016 č. j. 1 To 39/2016-1610 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces, zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Proto se toto rozhodnutí ruší.

Odůvodnění

I. Rekapitulace průběhu předchozího řízení a obsahu ústavní stížnosti

1. Ústavní stížností, která byla Ústavnímu soudu doručena dne 6. 11. 2016, se 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“) domáhal zrušení shora uvedeného usnesení Vrchního soudu v Praze (dále jen „vrchní soud“), a to pro porušení základních práv zaručených čl. 14, 32, čl. 36 odst. 1 a čl. 39 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z odůvodnění ústavní stížnosti a z obsahu rozhodnutí napadeného ústavní stížností zjistil Ústavní soud, že jím byla zamítnuta stížnost stěžovatele proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 9. 6. 2016 č. j. 40 T 2/2014-1594. Uvedeným usnesením byl zamítnut návrh stěžovatele na povolení obnovy řízení vedeného u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 40 T 2014 pro zločin loupeže podle § 173 odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní zákoník“).

3. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2014 č. j. 40 T 2/2014-1360 ve znění rozsudku Vrchního soudu v Olomouci ze dne 25. 9. 2014 č. j. 1 To 63/2014-1457 byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání zločinu loupeže podle § 173 odst. 1 a odst. 2 písm. b) trestního zákoníku, jehož se dopustil ve spolupachatelství se spoluobžalovaným E. P. [v případě spoluobžalované M. H. bylo užito kvalifikace účastenství ve formě pomoci podle § 24 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku k tomuto trestnému činu]. Stěžovateli byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v trvání osmi let, pro jehož výkon byl zařazen do věznice se zvýšenou ostrahou, a dále trest vyhoštění z území České republiky na dobu neurčitou.

4. Trest vyhoštění byl stěžovateli uložen s odkazem na ustanovení § 80 odst. 1 a 2 trestního zákoníku s odůvodněním, že:

„V průběhu dokazování bylo také zjištěno, že V. K. i E. P. jsou cizími státními příslušníky, tj. občany Slovenské republiky, kteří se na území České republiky dopustili mimořádně závažného trestného jednání násilného charakteru. Obžalovaný V. K. sice dlouhodobě žije na území České republiky, avšak na základě tak zvaného povolení k trvalému pobytu. Ani jeden z obžalovaných nespĺňuje podmínky vymezené v trestním zákoníku, které by vylučovaly uložení trestu vyhoštění, jak má na mysli ustanovení § 80 odst. 3 trestního zákoníku. Oba obžalovaní jsou sice občany Evropské unie, obžalovaný V. K. má na území České republiky dokonce povolen trvalý pobyt, avšak nalézací soud shledal mimořádně vážné důvody, spočívající zejména v dalším možném ohrožení veřejného pořádku, a proto rozhodl každému z nich uložit trest vyhoštění ve smyslu ustanovení § 80 trestního zákoníku ... žádný z obžalovaných není na území ČR vázán žádnými osobními ani rodinnými vazbami, ostatně nepožádal ani o azyl či jinou právní ochranu. Naopak V. K. Česká republika poskytuje dostatečné podmínky pro jeho standardní život, možnost pracovního zařazení, E. P. pak poskytovala vždy zcela obvyklé možnost návštěv za účelem setkání se s příbuznými, za účelem turistickým, eventuálně za účelem získání si dalšího zaměstnání. Přesto oba obžalovaní zcela mimořádně závažným a brutálním způsobem zaútočili proti tělesné integritě poškozeného L. H., který na rozdíl od nich prokazatelně žije na území České republiky v souladu s jejími zákony. Po zvážení všech rozhodných okolností soud rozhodl uložit obžalovanému V. K. i obžalovanému E. P. trest vyhoštění z České republiky na dobu neurčitou. Uložení tohoto trestu je pak v souladu se zájmem společnosti na ochraně nejen státních občanů České republiky, ale všech obyvatel, kteří trvale či krátkodobě žijí na území České republiky v souladu s jejími právními předpisy.“

5. Rozsudkem Krajského soudu v Trenčíně ze dne 10. 2. 2016 č. j. 3 Ntc 204/2015-49 bylo rozhodnuto tak, že podle § 17 odst. 1 zákona č. 549/2011 Z. z., o uznávání a výkoně rozhodnutí, kterými sa ukladajú trestné sankcie spojená s odňatím slobody v Európskej únii, a o zmene a doplnení zákona č. 221/2006 Z. z., o výkoně väzby, v znení neskorších predpisov, se výše citovaný rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2014 sp. zn. 40 T 2/2014-1360 ve spojení s rozsudkem Vrchního soudu v Olomouci ze dne 25. 9. 2014 sp. zn. 1 To 63/2014-1457 uznává a vykoná na území Slovenské republiky. Nejvyšší soud Slovenské republiky svým usnesením ze dne 11. 3. 2016 sp. zn. 5 Úrto 2/2016 odvolání stěžovatele zamítl.

6. Návrh na obnovu řízení podal stěžovatel s tím, že orgány činné v trestním řízení se v odůvodnění původního rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2014, stejně jako v odůvodnění rozsudku Vrchního

soudu v Olomouci ze dne 25. 9. 2014, nevypořádaly s jeho rodinnými vazbami v České republice. O těchto vazbách soudy předtím nebyly informovány, a proto se jimi ani nezabývaly. Podle názoru stěžovatele uložení trestu vyhoštění na dobu neurčitou neodpovídá nově tvrzeným a prokázaným skutečnostem. Zejména se jedná o to, že otec stěžovatele se narodil v České republice a byl českým občanem, je zde též pochovaný, stejně jako prarodiče stěžovatele. Kromě otce má českou státní příslušnost také převážná část jeho rodiny z otcovy strany. Partnerka stěžovatele žije a pracuje v Brně.

7. Krajský soud v Brně návrh na povolení obnovy řízení zamítl. Učinil tak s odůvodněním, že podmínky pro povolení obnovy trestního řízení podle § 278 a násl. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní řád“) naplněny nebyly. Podle soudu stěžovatel argumentuje svými rodinnými a partnerskými vztahy, které zjevně existovaly již v době vyhlášení rozsudku nalézacím soudem. Tyto skutečnosti však nenaplnily zákonem stanovené podmínky, které by vylučovaly uložení trestu vyhoštění. Podle názoru soudu lze z odůvodnění rozsudku nalézacího soudu zjistit, že se soud důsledně zabýval podmínkami pro uložení tohoto trestu jak v případě E. P., tak i v případě stěžovatele. Soud v odůvodnění usnesení výslovně uvedl, že:

„Soud konstatoval, že stěžovatel nesplňuje podmínky vymezené v trestním zákoníku, zejména v ustanovení § 80 odst. 3 trestního zákoníku, které by vylučovaly uložení trestu vyhoštění. V době rozhodování měl na území České republiky povolen trvalý pobyt, avšak byl státním občanem Slovenské republiky, tj. občanem EU. Na území České republiky se dopustil mimořádně závažného násilného trestného jednání, pro které mu byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody se zařazením do věznice se zvýšenou ostrahou. Při vyhlášení rozsudku nalézacího soudu ani při vyhlášení rozsudku odvolacího soudu, který rovněž výrok o trestu vyhoštění přezkoumával, nebylo zjištěno, že by V. K. byl na území České republiky vázán takovými osobními nebo rodinnými vazbami, které by vylučovaly uložení trestu vyhoštění, tedy zejména, že by byl otcem nezletilých dětí, které by např. byly na jeho výchovu nebo výživu odkázány. Kromě toho V. K. nepožádal na území České republiky ani o azyl nebo jinou právní ochranu. Nalézací soud tedy konstatoval, že Česká republika poskytla V. K. zcela dostatečné podmínky pro standardní život, možnost pracovního zařazení, kterého však V. K. dostatečně nevyužil. Jak vyplynulo z důkazů provedených v původním řízení, většinu jeho životních nákladů hradila jeho matka, resp. jeho družka, tj. spolubývalovaná M. H. Zcela neomluvitelný je mimořádně závažný a brutální útok vůči tělesné integritě poškozeného L. H., který, jak už soud konstatoval, na rozdíl od V. K. žil na území České republiky v souladu s jejími zákony. Uložení trestu vyhoštění pak bylo zcela v souladu se zájmem společnosti na ochraně nejen státních občanů České republiky,

ale i všech obyvatel, kteří trvale či krátkodobě pobývají na tomto území a žijí zde v souladu právními předpisy. Takové argumenty, které byly podkladem pro výrok o trestu vyhoštění, přezkoumal také Vrchní soud v Olomouci jako soud odvolací, který konstatoval, že nebyly shledány žádné zákonné překážky pro uložení trestu vyhoštění z území České republiky. Podle jeho stanoviska je uložení takového trestu V. K. odůvodněno potřebou ochránit bezpečnost obyvatel České republiky a zabránit mu v možnosti opakovaného páchání trestné činnosti na jejím území.“

8. Proti usnesení soudu prvního stupně podal stěžovatel stížnost, kterou vrchní soud zamítl jako nedůvodnou. Dospěl k závěru, že pokud je podmínkou obnovy řízení podle § 278 odst. 1 trestního řádu stav, kdy vyjdou najevo skutečnosti nebo důkazy soudu dříve neznámé, které by mohly samy o sobě nebo ve spojení se skutečnostmi a důkazy známými již dříve odůvodnit jiné rozhodnutí o vině anebo vzhledem k nimž by původně uložený trest byl ve zřejmém nepoměru k povaze a závažnosti trestného činu nebo k poměrům pachatele nebo uložený druh trestu by byl ve zřejmém rozporu s účelem trestu, není to případ stěžovatele. Vrchní soud se ztotožnil s argumentací soudu prvního stupně, že předkládané skutečnosti o rodinných vazbách v České republice byly soudu známy již v době, kdy v dané trestní věci rozhodoval o jeho vině a trestu, a nejedná se tak o žádné nové skutečnosti či důkazy.

9. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že jeho zvolený obhájce v hlavním líčení na skutečnosti uvedené posléze v návrhu na obnovu řízení žádným způsobem nepoukázal a z rozsáhlého soudního spisu je patrné, že soud se podrobněji rodinnými vztahy stěžovatele nezabýval. Soudy obou stupňů na něj hleděly jako na ekonomického migranta, který přišel do České republiky pracovat, a nevěděly o jeho hlubších vazbách k České republice. Kdyby si soudy byly vazeb stěžovatele na Českou republiku vědomy, je stěžovatel přesvědčen, že by se s nimi v odůvodnění rozhodnutí náležitě vypořádaly. Krajský soud v Brně svým rozhodnutím nepovolit obnovu řízení, byť odůvodnění původního rozsudku zcela zjevně nereflektuje skutečný vztah stěžovatele k České republice, zásadním způsobem zasáhl do práva stěžovatele na spravedlivý proces, který má přímý dopad na jeho právo na zákonný trest. Stěžovatel využil všech řádných i mimořádných prostředků ke zvrácení rozhodnutí, které je dle jeho názoru nezákonné a zasahuje do jeho práv chráněných ústavním pořádkem. Jelikož si uvědomuje, že Ústavní soud stojí mimo obecnou soustavu soudů a ústavní stížnost není opravný prostředek k předcházejícím rozhodnutím, učinil veškeré kroky k dosažení obnovy řízení, aby se obecné soudy alespoň zajímaly o jeho vztah k České republice, aby se mu dostalo spravedlivého procesu, zákonného trestu a ochrany rodinného života. Krajský soud v Brně i Vrchní soud

v Olomouci zamítly jeho podání, čímž se dopustily tvrzeného zásahu do jeho ústavních práv.

II. Vyjádření účastníků řízení

10. K obsahu ústavní stížnosti se na žádost Ústavního soudu vyjádřil Vrchní soud v Olomouci. Uvedl, že se důvody pro uložení trestu vyhoštění zabýval již v rámci odvolacího řízení ve věci 1 To 63/2014 (str. 16 citovaného rozhodnutí). Ve věci 1 To 39/2016 rozhodoval vrchní soud jako soud stížnostní v první řadě o tom, zda jsou splněny podmínky pro povolení obnovy řízení, přičemž absenci omezujících podmínek vyhoštění podle § 80 odst. 3 trestního zákoníku zmiňuje v posledním odstavci na straně 3 rozhodnutí. Jako soud stížnostní vrchní soud rozhodoval také o opravném prostředku stěžovatele proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 10. 10. 2016 č. j. 40 Nt 113/2016-8, jímž byl zamítnut podle § 350h odst. 4 trestního řádu návrh stěžovatele na upuštění od výkonu trestu vyhoštění z území České republiky, když svým usnesením ze dne 10. 11. 2016 č. j. 1 To 60/2016-20 stížnost zamítl. V tomto rozhodnutí pak absenci omezujících podmínek vyhoštění rozvádí na straně 2 citovaného rozhodnutí. Krajský soud v Brně na výzvu Ústavního soudu o vyjádření se k věci nereagoval. Vrchní státní zastupitelství v Olomouci se rovněž nevyjádřilo.

III. Procesní podmínky řízení

11. Ústavní stížnost splňuje všechny požadované náležitosti a podmínky pro její projednání, které stanoví zákon o Ústavním soudu. S ohledem na obsah ústavní stížnosti dospěl Ústavní soud k závěru, že není nutné nařizovat ústní jednání, neboť od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV. Právní posouzení

12. Po zvážení argumentace obsažené v ústavní stížnosti a vyjádření účastníka řízení, jakož i obsahu napadeného rozhodnutí dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

13. Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem je jen ochrana ústavnosti, a nikoliv „běžné“ zákonnosti (čl. 83 Ústavy). Ústavní soud není povolán k přezkumu správnosti aplikace podústavního práva a může tak činit jen tehdy, jestliže současně shledá porušení základního práva či svobody [§ 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu], protože základní práva a svobody vymezují nejen rámec normativního obsahu, ale také rámec interpretace a aplikace norem podústavního práva. Svěvole při aplikaci (např. nerespektováním kogentní normy) anebo interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý právní

formalismus), pak znamenají porušení základního práva či svobody [např. náleží sp. zn. I. ÚS 558/01 ze dne 25. 11. 2003 (N 136/31 SbNU 205)].

14. Podle § 278 odst. 1 trestního řádu platí, že obnovu řízení povolí soud, pokud předchozí řízení skončilo pravomocným rozsudkem, vyjdou-li najevo skutečnosti nebo důkazy soudu dříve neznámé, které by mohly samy o sobě nebo ve spojení se skutečnostmi a důkazy známými už dříve odůvodnit jiné rozhodnutí o vině nebo o přiznaném nároku poškozeného na náhradu škody nebo nemajetkové újmy v penězích nebo na vydání bezdůvodného obohacení anebo vzhledem k nimž by původně uložený trest byl ve zřejmém nepoměru k povaze a závažnosti trestného činu nebo k poměrům pachatele nebo uložený druh trestu by byl ve zřejmém rozporu s účelem trestu.

15. V případě stěžovatele byl předmětem obnovy řízení právě uložený druh trestu, a to trest vyhoštění z České republiky na dobu neurčitou. Uvedený trest upravuje § 80 trestního zákoníku. Podle citovaného ustanovení jej může soud uložit pachateli, který není občanem České republiky, a to jako trest samostatný nebo i vedle jiného trestu, vyžaduje-li to bezpečnost lidí nebo majetku anebo jiný obecný zájem; jako samostatný trest může být trest vyhoštění uložen, jestliže vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu a osobě a poměrům pachatele uložení jiného trestu není třeba (odst. 1). S přihlédnutím k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu, možnostem nápravy a poměrům pachatele a ke stupni ohrožení bezpečnosti lidí, majetku nebo jiného obecného zájmu může soud uložit trest vyhoštění ve výměře od jednoho roku do deseti let, anebo na dobu neurčitou (odst. 2).

V odstavci 3 citovaného ustanovení jsou pak vyloženy důvody, kdy soud trest vyhoštění neuloží, a to, jestliže

- a) se nepodařilo zjistit státní příslušnost pachatele,
- b) pachateli byl udělen azyl nebo doplňková ochrana podle jiného právního předpisu,
- c) pachatel má na území České republiky povolen trvalý pobyt, má zde pracovní a sociální zázemí a uložení trestu vyhoštění by bylo v rozporu se zájmem na spojování rodin,
- d) hrozí nebezpečí, že pachatel bude ve státě, do kterého by měl být vyhoštěn, pronásledován pro svoji rasu, příslušnost k etnické skupině, národnost, příslušnost k určité sociální skupině, politické nebo náboženské smýšlení, nebo jestliže by vyhoštěn vystavilo pachatele mučení či jinému nelidskému nebo ponižujícímu zacházení anebo trestu,
- e) pachatel je občanem Evropské unie nebo jeho rodinným příslušníkem bez ohledu na státní příslušnost a má na území České republiky povolen trvalý pobyt anebo je cizincem s přiznaným právním postavením dlouhodobě pobývajícím rezidenta na území České republiky podle jiného

právního předpisu, neshledá-li vážné důvody ohrožení bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku,

f) pachatel je občanem Evropské unie a v posledních 10 letech nepřetržitě pobývá na území České republiky, neshledá-li vážné důvody ohrožení bezpečnosti státu, nebo

g) pachatelem je dítě, které je občanem Evropské unie, ledaže by vyhoštění bylo v jeho nejlepším zájmu.

16. Dle ustálené judikatury Ústavního soudu účelem řízení o návrhu na povolení obnovy řízení není přezkoumávání zákonnosti, popř. odůvodněnosti původního rozhodnutí. Stejně tak není účelem řízení o povolení obnovy posuzovat vinu odsouzeného [srov. bod 41 nálezu sp. zn. I. ÚS 2517/08 ze dne 24. 2. 2009 (N 34/52 SbNU 343) či nálezu sp. zn. III. ÚS 2731/14 ze dne 13. 10. 2015 (N 183/79 SbNU 79)]. Podstatou řízení o obnově je posouzení nezbytnosti odstranit možné nedostatky pravomocného rozhodnutí, dané zejména neznalostí určitých skutečností v původním řízení [obdobně např. nálezu sp. zn. III. ÚS 608/10 ze dne 26. 8. 2010 (N 173/58 SbNU 513)]. Tím toto řízení z důvodu racionální nezbytnosti co největšího souladu obsahu trestních rozsudků s objektivní realitou prolamuje právní moc původního rozhodnutí, jakož i zákaz vedení opakovaného řízení pro tyž skutek [viz nálezu sp. zn. II. ÚS 2445/08 ze dne 30. 7. 2009 (N 174/54 SbNU 193); obdobně dále usnesení sp. zn. II. ÚS 1364/10 ze dne 9. 6. 2010 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) a obdobně také např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Nikitin v. Rusko* ze dne 20. 7. 2004 č. 50178/99, odst. 56].

17. Ústavní soud se již opakovaně vyjádřil, že i přes specifickou povahu řízení o návrhu na povolení obnovy trestního řízení jsou obecné soudy povinny respektovat základní práva, jež se standardně pojí s řízením trestním. Byť se v obnovovacím řízení nejedná o meritum trestního řízení (o vině a trestu), toto řízení je svým charakterem v řadě ohledů analogické fázi trestního řízení probíhajícího před soudy ve věci samé [srov. nálezu sp. zn. III. ÚS 1330/11 ze dne 15. 3. 2012 (N 54/64 SbNU 673) či výše citovaný nálezu sp. zn. III. ÚS 608/10]. I v řízení o povolení obnovy je třeba ctít princip *in dubio pro reo* a soudce rozhodující o povolení obnovy by měl k posouzení věci přistupovat nepředpojatě, tj. být zásadně otevřený tomu, že předložený důkaz může dosavadní rozhodnutí o vině (trestu) zvrátit (srov. výše citovaný nálezu sp. zn. I. ÚS 2517/08, bod 39).

18. Pro rozhodování o obnově řízení jsou významné takové skutečnosti nebo důkazní prostředky, kterými jsou zpochybňovány usvědčující důkazy provedené v původním řízení. Hodnocení předložených důkazů nesmí přesahovat rámec zjištění, zda je pravděpodobné, že tvrzená skutečnost či nový důkaz sám, anebo ve spojení s již provedeným dokazováním, by mohl přivodit změnu rozhodnutí. Výsledkem hodnocení nemůže

a nesmí být nové, změněné skutkové zjištění. Skrze uvedené hodnocení je třeba dosáhnout určitého stupně pravděpodobnosti či důvodného předpokladu pro očekávání, že změna rozhodnutí je možná. Jde tedy o posouzení otázky, zda nové skutečnosti nebo důkazy jsou způsobilé, samy o sobě nebo ve spojení se skutečnostmi a důkazy známými soudou či jiným orgánům činným v trestním řízení již dříve, odůvodnit jiné, tj. pro stěžovatele příznivější rozhodnutí. Toto zkoumání spočívá v porovnání důkazů dosud provedených a dosavadních skutkových zjištění s důkazním významem nových skutečností, resp. nových důkazů. Pokud by bylo možno dospět k vysokému stupni pravděpodobnosti, resp. plně odůvodněnému předpokladu (není tedy nutná absolutní jistota v tomto směru) o tom, že by na základě nových skutečností a důkazů mohlo dojít ke změně původního rozhodnutí, je namístě rozhodnout o povolení obnovy.

19. Podle tvrzení stěžovatele je zásahem do jeho základních práv zejména průběh řízení a následné rozhodování obecných soudů o obnově řízení. Podle jeho přesvědčení soudy nevzaly dostatečně v úvahu skutečnosti, které existovaly již v době řízení o meritu věci, a neprováděly důkazy k dalším souvisejícím skutečnostem rozhodným pro právní kvalifikaci ve vztahu k ukládanému trestu vyhoštění, kterými byly osobní poměry stěžovatele.

20. Chráněnou sférou základních práv je zde právo na spravedlivý proces, a to ve své dimenzi dodržování pravidel upravujících průběh řízení ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. V dané věci tedy jde o to, zda byly řádně posouzeny podmínky obnovy řízení a zda byly vzaty v úvahu všechny rozhodné skutečnosti, které mohly mít na rozhodnutí soudou o obnově řízení vliv.

21. Jakkoli má trest vyhoštění svou oporu v zákoně a jeho legitimním cílem je, aby se na území státu nepohybovali státní příslušníci státu jiného, jejichž přítomnost se dostala do protikladu se zájmy státu a bezpečností jeho obyvatel, nelze při přezkumu dané ústavní stížnosti abstrahovat od základního – klíčového postulátu trestněprávní úpravy, tj. aby byly v rámci řízení o mimořádném opravném prostředku využity všechny zákonné možnosti, resp. všechna ustanovení, jež mohou ovlivnit rozhodnutí *in favorem defensionis*.

22. Pochybení obecných soudů má v případě stěžovatele svůj počátek již v nalézacím řízení – v něm nebyly vůbec vzaty v úvahu skutečnosti na straně stěžovatele, jež měly znamenat právní kvalifikaci trestu vyhoštění nikoli podle ustanovení § 80 odst. 1 a 2 trestního zákoníku, ale vzhledem k tomu, že je stěžovatel občanem Evropské unie s trvalým pobytem v České republice, podle § 80 odst. 3 písm. e) trestního zákoníku. Z takto pojaté nesprávné právní kvalifikace, neberoucí ohled na požadavek eurokonformního výkladu tohoto ustanovení ve smyslu čl. 28 odst. 1 a alinei 23, 24 a 27 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES o právu občanů

Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, vyplynulo nezohlednění kvalifikovaných zájmů státu uvedených v § 80 odst. 3 trestního zákoníku – shledá-li vážné důvody ohrožení bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku, jež jsou svou povahou odlišné od důvodů pro vyhoštění uvedených v § 80 odst. 2 trestního zákoníku – s přihlédnutím ke stupni ohrožení bezpečnosti lidí, majetku nebo jiného obecného zájmu. Přitom v dané věci je § 80 odst. 3 trestního zákoníku *lex specialis* a jím stanovená vyluka z vyhoštění klade na obecné soudy co do důkazních zjištění větší nároky.

23. Ústavní soud zastává názor, že již úvahy nalézacího soudu měly směřovat ke skutečnostem, které rozhodování o trestu vyhoštění ovlivňují, zejména k rodinným poměrům stěžovatele, jeho vztahu k České republice apod. Tato fakta, na něž stěžovatel ve svém návrhu na povolení obnovy řízení poukazoval, však vzaly obecné soudy, resp. soud prvního stupně, poprvé v celém kontextu v úvahu právě až při rozhodování o obnově řízení, a to ještě ne důsledně (poukazovaly převážnou měrou na meritorní rozhodnutí). Jde přitom o skutečnosti, které výrazným způsobem dotvářejí osobnostní profil odsouzeného.

24. Podle ustanovení § 278 odst. 1 trestního řádu se za nové skutečnosti považují takové, které nebyly předmětem dokazování nebo zjišťování před rozhodnutím, jehož se návrh na obnovu řízení týká. Skutečností dříve příslušnému orgánu neznámou je objektivně existující jev, který v téže věci nebyl důkazem, ale může mít vliv na zjištění skutkového stavu v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí. Nové skutečnosti mohou být různorodé povahy. Obnově řízení pak nebrání, že obviněný o existenci těchto skutečností věděl, ale z nějakých důvodů je neuvedl; rozhodující je to, zda tyto skutečnosti byly známé orgánům činným v trestním řízení, které ve věci rozhodovaly (srov. Šámal, P a kol. Trestní řád. Komentář. II. díl. 5. vydání, Praha : C. H. Beck, 2005, 2174 s.), ale navzdory vědomí o těchto skutečnostech je orgány činné v trestním řízení nijak nezohlednily.

V. Závěr

25. Ústavní soud konstatuje, že v řízení o obnově došlo k porušení základního práva stěžovatele na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny). Ačkoli byly naplněny podmínky pro obnovu řízení, když stěžovatel předložil soudu skutečnosti týkající se jeho osobních poměrů, které existovaly již v době, kdy o věci rozhodoval nalézací soud, přesto byl návrh zamítnut. Jestliže se v řízení o merituu věci některými skutečnostmi, majícími vliv na rozhodování soudu o trestu vyhoštění, nalézací soud vůbec nezabýval, případně se s nimi v rozsudku nijak nevypořádal, byly naplněny důvody pro povolení obnovy řízení, v němž by měly být rozhodné skutečnosti vzaty v úvahu a mohl být i napraven vzniklý stav, kdy na dobu neurčitou byl

vyhoštěn občan Evropské unie, jehož trest vyhoštění je nutno posuzovat nikoli podle § 80 odst. 1, 2 trestního zákoníku, nýbrž dle § 80 odst. 3 písm. e) trestního zákoníku [srov. též rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci *Donatella Calja v. Arios Pagos* (Nejvyšší soud Řecké republiky) ze dne 19. 1. 1999 C-348/96, jenž připomněl členským státům Evropské unie posuzovat podmínky trestu vyhoštění velmi obezřetně, nejen vzhledem k samotnému odsouzení pro trestný čin].

26. Vzhledem k výše uvedenému Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti a napadené usnesení vrchního soudu podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) citovaného zákona zrušil.



Č. 206

K nesprávnému odmítnutí dovolání pro opožděnost

Nejvyšší soud odmítl dovolání bez věcného projednání z důvodu opožděného podání, přestože to nemá oporu v listinných důkazech. Z dokladů o doručování prostřednictvím datové schránky, které jsou obsaženy ve spise, je zřejmé, že dovolání stěžovatele bylo podáno včas a v zákonné lhůtě podle § 265e odst. 2 trestního řádu. Ústavní soud shledal, že Nejvyšší soud tím zasáhl do práva stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila a soudců Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a Jaromíra Jirsy – ze dne 7. listopadu 2017 sp. zn. IV. ÚS 1827/17 ve věci ústavní stížnosti R. Š., zastoupeného Mgr. Barborou Černou, advokátkou se sídlem Sokolovská 2170/161, Praha 8, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. března 2017 č. j. 4 Tdo 357/2017-45 o odmítnutí stěžovatelova dovolání, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. března 2017 č. j. 4 Tdo 357/2017-45 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. března 2017 č. j. 4 Tdo 357/2017-45 se ruší.

Odůvodnění

I. Řízení před Ústavním soudem a vymezení věci

1. Včasnou a přípustnou ústavní stížností, která splňuje formální náležitosti dle § 34 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedeného soudního rozhodnutí, jímž měla být porušena ustanovení 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.

2. Stěžovatel spatřuje porušení shora označeného základního práva zejména v neoprávněném rozhodnutí o odmítnutí dovolání, kdy v důsledku

nesprávné aplikace § 265i odst. 1 písm. c) trestního řádu došlo k odepření projednání dovolání a rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatel je přesvědčen, že dovolání bylo podáno včas prostřednictvím jeho právní zástupkyně Mgr. Barbory Černé, advokátky, dne 11. 2. 2017. Dovoláním napadené usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 6. 9. 2016 sp. zn. 10 To 67/2016 bylo ve skutečnosti obhájkyni doručeno teprve až na základě její telefonické urgency, a to dne 13. 12. 2016. Obhájkyni byla dne 1. 11. 2016 ze strany Městského soudu v Praze ve věci stěžovatele doručena dvě vazební usnesení, a to usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 2. 8. 2016 sp. zn. 10 To 68/2016, které se týkalo přímo osoby stěžovatele, identifikátor datové zprávy XXX, a usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 2. 8. 2016 sp. zn. 10 To 67/2016, které se týkalo spoluobžalovaného D. H., identifikátor datové zprávy YYY.

3. Stěžovatel uvádí, že v důsledku nesprávného stanovení počátku běhu dvouměsíční lhůty k podání dovolání od doručení usnesení odvolacího soudu bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny, neboť v důsledku odmítnutí nedošlo k přezkoumání podle § 265i odst. 3 trestního řádu. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Ústavní soud konstatoval porušení základního práva stěžovatele na spravedlivý proces a aby z uvedených důvodů v záhlaví označené usnesení Nejvyššího soudu nálezem zrušil.

II. Průběh předchozího řízení

4. Ústavní soud si k projednání věci vyžádal spis Městského soudu v Praze sp. zn. 40 T 9/2015, z něhož, jakož i obsahu napadeného rozhodnutí, zjistil následující skutečnosti.

5. Stěžovatel byl rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2015 sp. zn. 40 T 9/2015 v části A uznán vinným pod bodem I. 1., 1.2 zločinem loupeže podle § 173 odst. 1, odst. 2 písm. b) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, a pod bodem II. 1, II. 2, II. 3, II. 4, II. 5 přečinem krádeže podle § 205 odst. 1 písm. d) a odst. 3 trestního zákoníku. Obžalovaný byl podle § 173 odst. 2 trestního zákoníku za použití § 43 odst. 1 a § 59 odst. 1 trestního zákoníku odsouzen k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání 11 let. Podle § 56 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku byl pro výkon tohoto trestu zařazen do věznice se zvýšenou ostrahou. Podle § 80 odst. 1 a 2 trestního zákoníku byl obžalovanému současně uložen trest vyhoštění z území České republiky na dobu neurčitou. V části B rozsudku byl obžalovaný podle § 226 písm. c) trestního řádu zproštěn obžaloby státního zástupce Městského státního zastupitelství v Praze č. j. 1 KZv 240/2014-325 ze dne 2. 7. 2015 pro skutky kvalifikované jako dílčí útoky pokračujícího přečinu krádeže podle § 205 odst. 1 písm. d), odst. 3 trestního zákoníku pod body obžaloby II. 1, II. 2, II. 4, II. 5, II. 6, II. 7, II. 8, II. 9.

6. Proti tomuto rozsudku podal odvolání odsouzený i státní zástupce. Usnesením Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 3. 2016 sp. zn. 10 To 15/2016 byl výše uvedený rozsudek Městského soudu v Praze zrušen v celé odsuzující části pod bodem A a v celém výroku o trestu. Podle § 259 odst. 1 trestního řádu byla věc v rozsahu zrušení vrácena Městskému soudu v Praze k novému rozhodnutí. Jinak zůstal napadený rozsudek nedotčen.

7. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2016 sp. zn. 40 T 9/2015 byl obžalovaný v části A uznán vinným pod bodem I. 1 zločinem loupeže podle § 173 odst. 1, odst. 2 písm. b) trestního zákoníku a pod bodem II. 1, II. 2, II. 3, II. 4, II. 5 přečinem krádeže podle § 205 odst. 1 písm. d) odst. 3 trestního zákoníku. Obžalovaný byl podle § 173 odst. 2 trestního zákoníku za použití § 43 odst. 1 a § 59 odst. 1 trestního zákoníku odsouzen k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání 12 let. Podle § 56 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku byl pro výkon tohoto trestu zařazen do věznice se zvýšenou ostrahou. V části B rozsudku byl obžalovaný podle § 226 písm. c) trestního řádu zproštěn obžaloby státního zástupce Městského státního zastupitelství v Praze č. j. 1 KZv 240/2014-325 ze dne 2. 7. 2015 pro skutek kvalifikovaný jako dílčí útok pokračujícího zločinu loupeže podle § 173 odst. 1 a odst. 2 písm. b) trestního zákoníku (bod I. 1 obžaloby).

8. Proti rozsudku Městského soudu v Praze opět podali odvolání jak odsouzený, tak státní zástupce. Usnesením Vrchního soudu v Praze ze dne 6. 9. 2016 sp. zn. 10 To 67/2016 byla obě odvolání zamítnuta. Toto usnesení Vrchního soudu v Praze bylo obhájci doručeno dne 13. 12. 2016. Proti tomuto usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 6. 9. 2016 sp. zn. 10 To 67/2016 stěžovatel prostřednictvím svého obhájce podal dovolání.

9. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2017 sp. zn. 4 Tdo 357/2017 bylo podle § 265i odst. 1 písm. c) trestního řádu dovolání odmítnuto.

III. Řízení před Ústavním soudem

10. Ústavní soud vyzval, v souladu s ustanovením § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu, Nejvyšší soud jako účastníka řízení, aby se vyjádřil k projednávané ústavní stížnosti.

11. Nejvyšší soud ve svém vyjádření ze dne 26. 9. 2017 uvedl, že právní názor uvedený v rozhodnutí sp. zn. 4 Tdo 357/2017 vycházel ze zjištění a obsahu spisu Městského soudu v Praze sp. zn. 40 T 9/2015, který tento závěr o opožděně podaném dovolání odůvodňovaly. Závěrem navrhl, aby byla ústavní stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

12. Ústavní soud v dané věci nenařídil ústní jednání, neboť od něj již neočekával další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

13. Ústavní soud vyjádření Nejvyššího soudu již nezasílal k replice stěžovateli, poněvadž Nejvyšší soud v zásadě setrval na své argumentaci tak,

jak ji vyjádřil v napadeném rozhodnutí. Replika stěžovatele by tak za daných okolností nemohla splnit svůj smysl a účel. Současně nejde o situaci, kdy by na základě podaného vyjádření Ústavní soud dospěl k závěru svědčícímu v neprospěch stěžovatele [srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2013 sp. zn. II. ÚS 4754/12 (N 193/71 SbNU 301), bod 19].

IV. Vlastní posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

14. Ústavní soud zvážil argumentaci stěžovatele, Nejvyššího soudu, příslušný spisový materiál, jakož i obsah nařikáného soudního aktu a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

15. Ústavní soud považuje na prvním místě za nutné sdělit, že v souladu s čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) je jeho posláním ochrana ústavnosti, především ochrana práv a svobod zaručených akty ústavního pořádku, zvláště pak Listinou. I když toto široce pojaté vymezení ochrany ústavnosti nevyčerpává úlohu a funkce, jimiž je Ústavní soud obdařen a které plní v rámci ústavního systému České republiky, znamená však, že při incidenční kontrole ústavnosti, tedy v procesu rozhodování o ústavních stížnostech dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, neposuzuje a ani posuzovat nemůže otázku možného porušení práv fyzických a právnických osob, která vyplývají z práva podústavního, neboť především k tomu jsou povolány soudy obecné (čl. 90 Ústavy). Do rozhodovací činnosti obecných soudů je tudíž Ústavní soud oprávněn a povinen zasáhnout jen tehdy, jestliže porušením podústavního práva došlo současně i k porušení základního práva nebo svobody, například ústavně nekonformní aplikací pramene práva nebo jeho ústavně nekonformní exegezí. Je tak oprávněn a povinen ověřit, zda v souvislosti s řízením, které předcházelo napadenému soudnímu aktu, byly dodrženy ústavní limity, zejména jestli v důsledku svévolle nedošlo k extrémnímu vybočení z nich. Otázkou svévolle se přitom Ústavní soud zabývá dosti podrobně ve své judikatuře a ustáleně její pojem vykládá v obecné poloze jako extrémní nesoulad právních závěrů s provedenými skutkovými zjištěními [viz nálezn Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2001 sp. zn. III. ÚS 138/2000 (N 53/21 SbNU 451), nálezn ze dne 10. 3. 2005 sp. zn. III. ÚS 303/04 (N 52/36 SbNU 555), nálezn ze dne 24. 11. 2004 sp. zn. III. ÚS 351/04 (N 178/35 SbNU 375), nálezn ze dne 3. 3. 2005 sp. zn. III. ÚS 501/04 (N 42/36 SbNU 445), nálezn ze dne 15. 9. 2005 sp. zn. III. ÚS 606/04 (N 177/38 SbNU 421), nálezn ze dne 12. 7. 2006 sp. zn. III. ÚS 151/06 (N 132/42 SbNU 57), nálezn ze dne 7. 11. 2006 sp. zn. IV. ÚS 369/06 (N 206/43 SbNU 303), nálezn ze dne 1. 11. 2007 sp. zn. III. ÚS 677/07 (N 179/47 SbNU 371) aj.].

16. Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti rovněž opakovaně zdůrazňuje, že podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika právním státem založeným na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Skutečnost, že Česká republika patří do rodiny demokratických právních států

v materiálním pojetí, představuje významné implikace v oblasti interpretace a aplikace práva. Princip právního státu je vázán na formální charakteristiky, které právní pravidla v daném právním systému musí vykazovat, aby je jednotlivci mohli vzít v potaz při určování svého budoucího jednání. V této spojitosti Ústavní soud již v řadě svých rozhodnutí vyzdvihl, že mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), bod 36].

17. Bez jasnosti a určitosti pravidel nejsou naplněny základní charakteristiky práva, a tak nejsou ani uspokojeny požadavky formálního právního státu. Stejně požadavky, to jest předvídatelnost, srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost, respekt k obecným zásadám právním, především ústavněprávním principům, jakož i právní jistotu je tudíž nutno klást i na individuální právní akty, zvláště pak soudní rozhodnutí.

18. V projednávané věci dospěl Ústavní soud k závěru, že podmínky pro jeho kasační zásah, jak jsou nastíněny v předchozích odstavcích, byly splněny. Ústavní soud shledal, že Nejvyšší soud odmítl dovolání stěžovatele bez věcného projednání pro opožděné podání, aniž pro to byly splněny zákonné podmínky. Tím zasáhl do práva stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

19. Ústavní soud předně konstatuje, že v rámci trestního řízení se rozhodnutí odvolacího soudu doručuje, krom dalších subjektů trestního procesu, jak obviněnému, tak i jeho obhájci, a proto lhůta k podání dovolání počíná dle § 265e odst. 2 trestního řádu běžet od toho doručení, které bylo učiněno nejpozději. V posuzovaném případě bylo prostřednictvím právní zástupkyně stěžovatele rozhodnutí odvolacího soudu napadeno dovoláním dne 11. 2. 2017 a lhůta k podání dovolání počala běžet od doručení dovoláním napadeného rozhodnutí odvolacího soudu právní zástupkyni stěžovatele dne 13. 12. 2016 (stěžovateli 8. 11. 2016).

20. Dle názoru Ústavního soudu je k tomu potřeba poznamenat, že z obsahu spisového materiálu vyplynulo, že Nejvyšší soud odmítl dovolání z důvodu opožděného podání, přestože to nemá oporu v listinných důkazech. Z dokladů o doručování prostřednictvím datové schránky, které jsou obsaženy ve spise, je zřejmé, že dovolání stěžovatele bylo podáno včas a v zákonné lhůtě podle § 265e odst. 2 trestního řádu.

21. Z odůvodnění usnesení Nejvyššího soudu vyplývá, že soud po prostudování spisu dospěl k závěru, že obhájkyni bylo usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 6. 9. 2016 sp. zn. 10 To 67/2016 doručeno dne 1. 11. 2016. Potvrzení o dodání a doručení do datové schránky prokazují, že obhájkyni byla dne 1. 11. 2016 ze strany Městského soudu v Praze ve věci stěžovatele doručena dvě usnesení, a to usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne

2. 8. 2016 sp. zn. 10 To 68/2016, které se týkalo přímo osoby stěžovatele, identifikátor datové zprávy XXX, a usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 2. 8. 2016 sp. zn. 10 To 67/2016, které se týkalo spoluobžalovaného D. H., identifikátor datové zprávy YYY. Tedy v obou případech byla doručena usnesení, která vrchní soud vydal dne 2. 8. 2016 a v obou případech se jednalo o rozhodnutí o vazbě. Skutečnost, že dne 1. 11. 2016 byla doručena právě uvedená „vazební“ usnesení ze dne 2. 8. 2016, vyplývá z identifikací a názvu písemností na potvrzení o dodání a doručení do datové schránky.

22. Ústavní soud také již v minulosti deklaroval, že „obecné soudy nemohou rozhodovat na základě sice zdánlivě snadno se nabízejícího formalistického argumentu, ve skutečnosti však argumentu jsoucího v rozporu s obsahem spisu“ [srov. nález sp. zn. I. ÚS 2061/08 ze dne 7. 4. 2011 (N 63/61 SbNU 29), dostupný, stejně jako další zde citovaná rozhodnutí, v on-line databázi rozhodnutí Ústavního soudu na adrese <http://nalus.usoud.cz>]. Nejvyšší soud v pojednávané věci postupoval v rozporu s takto deklarovaným požadavkem, když bez dalšího rozhodl o nepřipustnosti dovolání z důvodu opožděného podání, aniž by jakkoli reflektoval shora popsané okolnosti tohoto konkrétního případu.

23. Protože se stěžovateli podařilo zpochybnit ústavní konformitu rozporovaného soudního rozhodnutí, Ústavní soud přistoupil dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu k jeho zrušení. Při opětovném projednání a rozhodnutí v posuzované věci je Nejvyšší soud vázán právním názorem Ústavního soudu vysloveným v tomto nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy).

Č. 207

K otázce zásahu do práva na samosprávu obce zrušením části územního plánu ve správním soudnictví

I. Bez dalšího nelze považovat za jednání soudů mimo jejich zákonem stanovenou kompetenci, resp. automatické porušení práva na samosprávu obce, pokud soudy přistoupí k dílčí derogaci některých částí územního plánu bez toho, že by tím vytvořily neregulované plochy („bílá místa“). V řadě případů by naopak kompletní derogace mohla být považována za nepřipustný zásah do práva na samosprávu, neboť by soud byl nucen kvůli např. jedné diskriminační podmínce rušit rozsáhlou regulaci území jako celku, která však může být značně složitá, komplexní, vzájemně provázaná, resp. být výsledkem dlouhodobých politických a odborných debat, přičemž by např. zároveň neexistoval subjekt, kterému by daný způsob regulace území vadil. Ne každý zásah spočívající ve vytváření neregulovaných „bílých míst“ by tak bylo možno považovat automaticky za více odpovídající právu obce na samosprávu, jak plyne z představ stěžovatele. Stejně tak jako by právu na samosprávu obce automaticky více nekonvenovala derogace obecně závazné vyhlášky jako celku, nikoli jen některých napadených ustanovení. Vždy je nutno posuzovat uvedou otázku s ohledem na konkrétní znění územního plánu a další skutkové okolnosti, nikoli paušálně jednu z derogačních možností soudů zcela odmítat.

Při uvedeném úvaze je nutno ústavně zaručené právo na samosprávu konfrontovat s ústavní rolí soudů, které jsou podle čl. 90 Ústavy „povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům“.

Případná protiústavnost postupu soudů spočívající ve faktické tvorbě územního plánu selektivními zásahy do něj bude dána nikoli samotnou existencí dílčí derogace části územního plánu, ale až její případnou podobou a kontextem.

II. V řízení o komunální ústavní stížnosti je posuzování sporu poměrně specifické a výrazně se liší od běžné ústavní stížnosti. Stěžovatelem není soukromý subjekt namítající zásah orgánu veřejné moci do svých ústavně zaručených práv. Stěžovatelem je orgán obce (zastupitelstvo), tedy sám orgán veřejné moci, který namítá nezákonný zásah do práva na samosprávu, tedy právě do určité formy výkonu veřejné moci. K tomuto zásahu ze strany soudů však došlo proto, že postupem stěžovatele mělo dojít k porušení subjektivních práv vedlejší účastnice jako soukromé osoby. Optikou proporcionality je tak nutno hodnotit jak zásah samotného stěžovatele do práv vedlejší účastnice, tak

následný zásah soudů do práva na samosprávu obce, neboť dané otázky spolu úzce souvisí.

III. Při posouzení námítky porušení práva na spravedlivý proces (nezaslání druhého vyjádření vedlejší účastnice k doplnění kasační stížnosti stěžovateli) Ústavní soud zohlednil specifika řízení o komunální ústavní stížnosti, zejména pak skutečnost, že při přezkumu není limitován pouze hledisky ústavnosti jako při běžné ústavní stížnosti, nýbrž též hledisky zákonnosti. V řízení o komunální ústavní stížnosti tak Ústavní soud plně přezkoumává spornou otázku, pouze opačnou optikou než správní soudy, tedy pohledem zásahu do práva na samosprávu.

Ústavní soud se na základě obdobné, resp. ještě podrobněji rozvedené argumentace, která zaznívala již před správními soudy, opětovně meritem věci zabýval. Stěžovatel tak měl v rámci stížnosti před Ústavním soudem možnost dostatečně reagovat na všechny argumenty, které učinily soudy součástí svého odůvodnění, resp. též na všechny argumenty vedlejší účastnice, které byly opětovně použity a rozvedeny v rámci podrobného vyjádření k ústavní stížnosti.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Davida Uhlíře a soudců Milady Tomkové (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka – ze dne 9. listopadu 2017 sp. zn. I. ÚS 655/17 ve věci ústavní stížnosti Zastupitelstva obce Tisá, se sídlem Tisá 205, zastoupené Pavlem Uhlem, advokátem, se sídlem Kořenského 15, Praha 5 – Smíchov, proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 9. 2015 č. j. 40 A 4/2015-131 a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016 č. j. 8 As 152/2015-103, které byly vydány v řízení o zrušení části územního plánu, spojené s návrhem na odložení vykonatelnosti napadených rozhodnutí, za účasti Krajského soudu v Ústí nad Labem a Nejvyššího správního soudu jako účastníků řízení a Mgr. Petry Rendlové, zastoupené Mgr. Pavlem Černoousem, advokátem, se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2 – Vinohrady, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Napadený akt stěžovatele a řízení před správními soudy

1. Stěžovatel vydal dne 4. 6. 2012 svým usnesením č. 159/2012 na základě § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), opatření obecné povahy – územní plán č. j. ÚP 07/2012/OOP (dále jen „územní plán“).

2. Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) v řízení o návrhu na zrušení části územního plánu částečně vyhověl návrhu vedlejší účastnice a některé níže specifikované části územního plánu zrušil. Ve zbytku pak návrh zamítl.

3. Konkrétně pak krajský soud zrušil výrokem I rozsudku v kapitole „C) URBANISTICKÁ KONCEPCE“ textové části, v tabulce „NÁVRH NOVÝCH PLOCH ZASTAVITELNÉ PLOCHY PŘESTAVBY“, v řádcích sloupce „Základní podmínky využití území, upozornění na možný výskyt ZCHDR“ u ploch č. 9, 11, 12a a 12b text „PORÍZENÍ ÚZEMNÍ STUDIE“.

4. Výrokem II rozsudku zrušil v kapitole „F) STANOVENÍ PODMÍNEK PRO VYUŽITÍ PLOCH S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ S URČENÍM PŘEVAŽUJÍCÍHO ÚČELU VYUŽITÍ (HLAVNÍ VYUŽITÍ), POKUD JE MOŽNÉ JEJ STANOVIT, PŘÍPUSTNÉHO VYUŽITÍ, NEPŘÍPUSTNÉHO VYUŽITÍ, POPŘÍPADĚ PODMÍNĚNĚ PŘÍPUSTNÉHO VYUŽITÍ TĚCHTO PLOCH A STANOVENÍ PODMÍNEK PROSTOROVÉHO USPOŘÁDÁNÍ, VČETNĚ ZÁKLADNÍCH POMÍNEK OCHRANY KRAJINNÉHO RÁZU (NAPŘÍKLAD VÝŠKOVÉ REGULACE ZÁSTAVBY, INTENZITY VYUŽITÍ POZEMKŮ V PLOCHÁCH)“ textové části, podkapitole „PLOCHY BYDLENÍ § 4 vyhl. č. 501/2006 Sb.“, hlavě „BV – bydlení venkovské“, oddíle „Převažující účel využití“, pododdíle „a) přípustné“ ve větě „Velikost stavebních pozemků na plochách, pro které je stanovena podmínka pořízení územní studie se předpokládá cca 1600 m² (plochy 8, 9, 11, 12a, 12b, 14, 15, 16a, 31)“ text „plochy č. 9, 11, 12a, 12b“.

5. Výrokem III rozsudku zrušil v kapitole „I) POŽADAVKY NA VYMEZENÍ PLOCH A KORIDORŮ, VE KTERÝCH BUDE ULOŽENO PROVĚŘENÍ JEJICH ZMĚN ÚZEMNÍ STUDIÍ“ textové části, v textu „Územní studie zastavitelných ploch č. 8 a 9. Cílem územní studie je koordinace plošného, prostorového funkčního uspořádání včetně řešení technické a dopravní infrastruktury, veřejných prostranství, zeleně, vazeb na stávající sídlo a krajinu, přiměřená ochrana melioračních zařízení.“ text „plocha č. 9“.

6. Výrokem IV rozsudku zrušil v kapitole „I) POŽADAVKY NA VYMEZENÍ PLOCH A KORIDORŮ, VE KTERÝCH BUDE ULOŽENO PROVĚŘENÍ JEJICH ZMĚN ÚZEMNÍ STUDIÍ“ textové části, text „Územní studie zastavitelné plochy č. 11, 12a, 12b. Cílem studie je koordinace plošného, prostorového a funkčního uspořádání včetně řešení technické a dopravní

infrastruktury, veřejných prostranství a zeleně, vazeb na stávající sídlo a krajinu, přiměřená ochrana melioračních zařízení“.

7. Plochy vymezené územním plánem jako plochy č. 9, 11, 12a a 12b, kterých se zrušující výroky týkaly, zahrnují pozemky vedlejší účastnice. Územní plán jako podmínku nové zástavby na těchto plochách, které vymezil jako zastavitelné, uvádí zpracování územních studií. Lhůta pro pořízení územní studie včetně jejího schválení pořizovatelem a vložení dat o územní studii do evidence územně plánovacích činností byla stanovena do 31. 12. 2030.

8. V řízení o zrušení části územního plánu vedlejší účastnice jako návrhvatelka nerozporovala samotnou podmínku pořízení územních studií uvedených ploch, považovala však za nezákonnou lhůtu, kterou územní plán pro pořízení územních studií stanovil, neboť samotné pořízení územní studie je v rukou obce a vlastník pozemků nemá možnost její pořízení jakkoli urychlit.

9. Krajský soud vyšel z toho, že podmínka pořízení územní studie měla plnit obdobnou funkci jako stavební uzávěra. Podle soudu je pořizovatel územního plánu povinen respektovat základní zásady činnosti správních orgánů podle části první správního řádu, tj. například šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu dotýká. Pokud zákon v rozhodné době závazně nestanovil časový rámec pro vypracování územní studie, neznamená to podle soudu, že je tato otázka ponechána zcela na libovůli pořizovatele územního plánu. Územní studie má zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace a neměla by sloužit k nahrazení úkolů samotné územně plánovací dokumentace. Podle soudu by doba stanovená pro vypracování územní studie neměla přesahovat dobu 4 let, ve které dochází k vyhodnocování naplňování územního plánu podle § 55 odst. 1 stavebního zákona, neboť k tomuto vyhodnocení by měly být již shromážděny všechny dostupné podklady, ke kterým patří i územní studie.

10. Soud uzavřel, že lhůta stanovená v územním plánu pro pořízení územní studie by se tudíž měla pohybovat v řádu jednotek let. Lhůta uvedená v napadeném územním plánu („do 31. 12. 2030“), tj. lhůta v délce 18 let, je dle soudu zcela nepřiměřená, neboť vykazuje prvky libovůle a diskriminace vedlejší účastnice.

11. Proti rozhodnutí krajského soudu podala kasační stížnost obec, jejímž je stěžovatel zastupitelským orgánem. Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou, přičemž se ztotožnil s právní argumentací krajského soudu.

II. Tvrzení stěžovatele

12. Stěžovatel komunální ústavní stížností napadá shora uvedená rozhodnutí krajského soudu a Nejvyššího správního soudu s tvrzením, že jimi došlo k nezákonnému zásahu státu do práva na samosprávu obce ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

13. Nezákonný zásah do práva na samosprávu spatřuje stěžovatel v

a) překročení hranic pravomocí soudů při vydávání napadených rozhodnutí (jednání *ultra vires*),

b) upřednostnění jiných zájmů, jež požívají rovněž zákonné ochrany, způsobem, který věcně popírá právo na samosprávu v zákonem vymezené oblasti jako takové,

c) neodůvodnění některých zásahů do práva na samosprávu a

d) porušení práva na spravedlivý proces v řízeních, kterými jsou dotčena práva na samosprávu.

ad a)

14. Podle stěžovatele spočívá překročení pravomocí správních soudů v tom, že podstatou soudního rozhodnutí nebylo zrušení územního plánu, ale jeho kvalitativní změna. Je zákonnou pravomocí obce rozhodovat o svém územním plánu, přičemž v této oblasti naplňuje obec svou samostatnou působnost, ve které není nikomu podřízena. V praxi je tedy zastupitelstvo před svými občany odpovědné za konečnou podobu územního plánu, která předjímá urbanistický a jiný vývoj obce. Podstatou samosprávy je nepodřízenost a samostatnost, tedy svoboda v předem daném rámci řešit některé otázky podle svého rozhodnutí. Soudní moc je pak oprávněna posuzovat zákonnost výkonu veřejné moci a v případě nezákonnosti je oprávněna jednotlivé akty rušit. Soudní moc však nemůže svým rozhodnutím nahradit rozhodnutí, které je v kompetenci jiného subjektu, zejména tehdy, pokud se jedná o rozhodnutí, jež má věcnou povahu. Soudy tedy mohou dle stěžovatele zrušit územní plán jako celek, popř. zrušit jeho územně vymezenou část (lokalita, čtvrť, liniová stavba apod.), tedy vytvořit „bílá místa“ v rámci územního plánu. Rozhodnutí soudu nesmí svou faktickou konstrukcí vytvářet rozhodnutí ve věci samé, jež nahrazuje rušený akt.

15. V nyní posuzované věci došlo dle stěžovatele k tomu, že soud z územního plánu, jenž byl pečlivě vypracovanou konstrukcí principů, pravidel a regulací, vyňal ve vztahu k vedlejší účastníci řízení dva různé regulační prvky, aniž by rušil celou regulaci na konkrétním území. Podle stěžovatele tak soud fakticky územní plán změnil. Prakticky celý územní plán je postaven na konzervativních principech, kdežto v lokalitách, které patří vedlejší účastníci řízení, je postaven v podstatě na minimální, zcela

liberální regulaci, a to bez jakýchkoliv souvztažností k obci jako celku. Napadený rozsudek krajského soudu vytváří ve svém důsledku novou zastavitelnou plochu, která na daném území nikdy nebyla, a nikdy se o ní takto neuvažovalo. Stěžovatel považuje podobu územního plánu za „politickou otázku“, která je mimo dosah soudcovského rozhodování. Nová zastavitelná plocha je navíc dle stěžovatele zastavitelná prakticky bez jakýchkoli podmínek, hrozí tak riziko živelné zástavby a vytváření „slumů“. Pokud soudy měly za to, že byl územní plán nezákonný, měly zrušit v dané lokalitě regulaci zcela, aby mohla být znovu projednána jako celek.

16. Stěžovatel dále odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291) a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ao 6/2010-103 ze dne 2. 2. 2011 (2552/2012 Sb. NSS), ze kterých plyne povinnost respektu k územní samosprávně a k dělbě moci mezi vztahu k rozsahu přezkumu územních plánů ze strany moci soudní.

ad b)

17. K námitce upřednostnění jiných zájmů způsobem, který věcně popírá právo na samosprávu, stěžovatel uvádí, že napadená soudní rozhodnutí dospěla k závěru, že podmínění výstavby územní studii se lhůtou zpracování do konce roku 2030, tj. 18 let, je přílišným zásahem do práv vlastníka dotčených pozemků. Podle stěžovatele je však taková pozice neudržitelná, pokud má být zachována podstata územního plánování a svoboda obcí rozhodovat o charakteru svého území, včetně stanovení časového horizontu pro pomalý rozvoj a zástavbu. Stěžovatel zdůrazňuje, že pozemky vedlejší účastnice řízení byly nezastavitelné, dokud nebyl územní plán přijat. V důsledku přijetí územního plánu se právní možnosti zastavitelnosti zvýšily, ačkoli by definitivní uvolnění zastavitelnosti mohlo nastat až za osmáct let od přijetí územního plánu, popřípadě dříve, pokud by byla přijata územní studie dříve. Etapizace a pozvolný rozvoj území jsou dle stěžovatele legitimním přístupem.

18. Stěžovatel rozporuje též zrušení omezení v podobě „minimální velikosti stavební parcely“ navázanou na podmínku pořízení územní studie, přičemž zdůrazňuje význam limitu velikosti stavební parcely pro územní plánování.

19. Soudy dle stěžovatele ochránily vlastnické právo vedlejší účastnice způsobem, který zcela popírá možnosti územního plánování. Soudy neprovedly test proporcionality, omezení vlastnictví vedlejší účastnice je posuzováno pouze ve vztahu k jejím zájmům, aniž by se bral v potaz zájem obce. Řešení kolize nemůže být provedeno tak, aby jedno z práv (právo na samosprávu) bylo zcela popřeno či vyprázdněno. Naopak vlastnické právo má v katalogu základních práv jednu z nejslabších ochran a jako jedno z mála práv obsahuje v sobě i závazek (vlastnictví zavazuje).

20. Stěžovatel připomíná, že územní plánování je složitým procesem tvorby politického konsensu nad povahou území. Územním plánem je nalezen kompromis, o kterém rozhoduje zastupitelstvo obce, které za ně nese politickou odpovědnost. Pokud by platila taková míra ochrany soukromého vlastnictví, kterou vyjádřily soudy a jež převažuje nad právem obce a zájmem na územním plánování, tak by byl koncept územního plánování zcela popřen.

21. Soudy dle stěžovatele nerespektovaly nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11 a sp. zn. II. ÚS 482/02 dne 8. 4. 2004 (N 52/33 SbNU 39), které řeší střet mezi právem vlastnickým a právem na územní plánování ve prospěch územního plánování, resp. práva na samosprávu.

ad c)

22. Stěžovatel dále vytýká napadeným soudním rozhodnutím nepřezkoumatelnost. Soudy dle stěžovatele kolidující práva náležitě nevážíly a dostatečně své závěry nezdůvodnily, což je požadavek plynoucí z již zmíněného nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11. Krajský soud vyjádřil určité důvody ke zrušení podmíněné zástavby územní studií, nezdůvodnil však odstranění regulace v podobě stanovení minimální velikosti stavební parcely. Nejvyšší správní soud neodstranil nedostatky odůvodnění soudu prvního stupně a na otázky jemu položené v podstatě neodpověděl, jeho závěry se naopak míjí s námitkami stěžovatele.

ad d)

23. K porušení práva na spravedlivý proces stěžovatel uvádí, že pokud soud, jakožto státní orgán, zasahuje do práva na samosprávu, musí tak činit v proceduře, kterou dá dotčenému subjektu samosprávy dostatečný prostor k obraně svých zájmů. Nejvyšší správní soud dle stěžovatele obdržel vyjádření vedlejší účastnice řízení ke kasační stížnosti ve věci samé, ovšem o existenci tohoto vyjádření, které obsahovalo argumenty, jež konkurovaly argumentům stěžovatele, nedal soud stěžovateli žádnou zprávu a ani mu je nezaslal. O tom, že se soud o argumentaci vedlejší účastnice řízení opíral, nelze mít s ohledem na obsah textu rozsudku Nejvyššího správního soudu pochyby. Bylo tak porušeno právo na rovnost stran a na kontradiktornost řízení. Samotné neseznámení účastníka řízení s podklady, ze kterých soud vycházel, je porušením práva na spravedlivý proces, při němž nelze zkoumat, zda toto porušení mělo reálný vliv na výsledek řízení.

III. Vyjádření účastníků řízení

24. Krajský soud ve svém vyjádření plně odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

25. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření uvedl, že si byl vědom, že správní soudy musí postupovat při přezkumu územních plánů zdrženlivě, omezit se na eliminaci případných excesů v územním plánování a aktivně nevnucovat orgánům samosprávy vlastní představu o nejlepším způsobu regulace území. Připustil, že většinou jsou důsledkem zrušení části územního plánu přechodně neregulovaná „bílá místa“, rovněž však uvedl příklady, ve kterých Nejvyšší správní soud přistoupil toliko ke zrušení některých podmínek či slov v textové části opatření obecné povahy. Důsledkem jakéhokoliv zrušení územního plánu či jeho části je faktická změna v území oproti stavu před zrušením. I proto Nejvyšší správní soud v rozsudku poukázal rovněž na ostatní přijaté objemové mantinely stran případné výstavby, které zůstaly i po zásahu správních soudů součástí územního plánu a které mají nepochybně působit směrem k požadavku na pozvolný rozvoj lokality, který opakovaně stěžovatel zmiňuje v ústavní stížnosti. Je nutno postupovat vždy v kontextu okolností každého konkrétního případu. Stěžovatelem preferované eventuální komplexní zrušení přijaté regulace pro vymezené území a „bílá místa“ v platném územním plánu jako výsledek přezkumu soudem by mohlo v konkrétních případech nepřipustně eliminovat žadatele o přezkum územního plánu. Stál by totiž před dilematem, zda akceptovat podmínku zpracování územní studie v nepřiměřeně lhůtě nebo riskovat, že v případě odklizení takto stanovené podmínky dojde rovněž ke zrušení vymezení jeho pozemků jako pozemků zastavitelných, proti čemuž rozhodně nebrojil.

26. Nejvyšší správní soud připomíná, že územní plán stanovil další limity území (podmínky pro dopravní a technickou infrastrukturu, podmínky pro vybudování vodovodních a kanalizačních řadů), jakož i orientační kapacitu nových zastavitelných ploch, které nebyly při soudním přezkumu zpochybněny.

27. K námitce nedostatečného vážení kolidujících hodnot, resp. absence odůvodnění z hlediska proporcionality Nejvyšší správní soud uvádí, že v napadeném rozhodnutí nejen upozorňuje na ostatní regulativy, které nebyly zrušením dotčeny, ale rovněž na to, že právě úpravou nedotčených konkrétních podmínek – limitů území bylo právo stěžovatele na samosprávu zachováno. Vysvětlení, jaké důsledky má zrušení nepřiměřeně dlouhé lhůty pro vypracování územní studie ve vztahu k ostatním zachovaným limitům území, lze považovat za řádné odůvodnění namítané kolize práva na samosprávu na straně jedné a vlastnického práva na straně druhé.

28. K tvrzenému porušení práva na spravedlivý proces Nejvyšší správní soud uvádí, že vedlejší účastnice (navrhovatelka v řízení před správními soudy) se vyjádřila ke kasační stížnosti dvakrát. Poprvé dne 13. 11. 2015 v souvislosti s návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Ve vyjádření však zaujala i stanovisko ve věci samé, k rozsahu zákonného

zmocnění správních soudů rušit opatření obecné povahy (jeho části), k dalšímu postupu po zrušení části územního plánu, k tvrzenému účelu dlouhé lhůty k pořízení územní studie, jakož i k pasivitě stěžovatele při pořízení územní studie v mezidobí po přijetí územního plánu. Následné vyjádření k doplnění kasační stížnosti již protistraně doručováno nebylo a soud rozhodl ve věci samé. Přesto však stěžovateli nezůstalo zcela upřeno věcné stanovisko vedlejší účastnice (navrhovatelky) k důvodům uvedeným v kasační stížnosti. Rozhodnutí soudu o kasační stížnosti proto nemohlo být pro stěžovatele překvapivé v důsledku nových skutkových či právních okolností případu, s nimiž nebyl seznámen. Navrhuje se proto odmítnutí, resp. zamítnutí ústavní stížnosti.

IV. Vyjádření vedlejší účastnice řízení

29. Vedlejší účastnice ve svém rozsáhlém vyjádření uvádí, že ústavní stížnost je založena na spekulacích a polopravdách. Stěžovatel v ústavní stížnosti nepřináší ve věci samé novou argumentaci – opakuje argumentaci vznesenou již před správními soudy. Napadenými rozsudky byla fakticky zrušena pouze podmíněnost rozhodování v území (tj. podmíněnost umístování a povolování staveb) tím, že pro dané plochy má být nejprve pořízena územní studie. Avšak napadené rozsudky nijak nebrání tomu, aby stěžovatel pro dané plochy skutečně pořídil územní studii. Územní studie je jen územně plánovacím podkladem, ne závaznou územně plánovací dokumentací a při umístování staveb se ani nezkoumá soulad s územní studií.

30. Vedlejší účastnice dále vytýká stěžovateli dezinterpretaci zrušené části územního plánu (shora uvedený derogační výrok č. II, kterým došlo ve vztahu k pozemkům vedlejší účastnice ke zrušení poznámky, že „velikost stavebních pozemků ... se předpokládá cca 1 600 m²“). Vedlejší účastnice požadovala zrušení podmínky pořízení územní studie z důvodu nepřiměřené lhůty pro pořízení této studie, zrušení poznámky o předpokládané velikosti pozemků, pro které má být pořízena územní studie, je pouze důsledkem toho, že sám stěžovatel navázal tuto poznámku na plochy, pro které je podmínka pořízení územní studie stanovena. Jde o poznámku, nikoli podmínku, ke zrušení žádné závazné regulace, která by byla realizací ústavního práva na samosprávu, tak nedošlo.

31. Vedlejší účastnice rozporuje jako nepravdivé a účelové tvrzení stěžovatele ohledně zájmu na pozvolném (nikoli rychlém) rozvoji obce z hlediska zastavitelnosti území a dokládá to vyjádřením starosty obce zveřejněným na webových stránkách obce, svědčícím o zájmu na rychlejší zástavbě v obci.

32. Podle vedlejší účastnice pak není pravdivé ani tvrzení stěžovatele, že rozsudkem krajského soudu se pozemky vedlejší účastnice „staly zastavitelnými bez regulatorních prvků v obci jinak běžných“. Jediné co bylo

zrušeno, je podmíněnost zástavby pořízením územní studie a poznámka (na plochy s podmínkou územní studie navázaná) o přibližné velikosti parcel. Tato poznámka není závaznou regulací, a i kdyby ano, není v obci „jinak běžnou“, ale je zmíněna jen u ploch s podmínkou pořízení územní studie. Nedošlo tedy ke zrušení žádné obsahové regulace, došlo pouze ke zrušení fakticky dočasného odkladu, a to podmínky pořízení územní studie. Pozemky vedlejší účastnice jsou zastavitelné, jak určil stěžovatel v územním plánu, vztahují se na ně všechny konkrétní stanovené regulativy, které pro ně schválil stěžovatel územním plánem, platí pro ně všechny regulativy vyplývající z veřejného práva. Z hlediska regulace pak není rozdíl mezi plochami, kterých se rozsudek dotýká a těmi, kterých se nedotýká. Jestliže má stěžovatel za to, že je zde stanoveno málo podmínek, pak je to důsledek toho, že je stěžovatel nestanovil, ne důsledek napadených rozsudků.

33. Vedlejší účastnice nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že soudy jednaly ultra vires a fakticky tvořily nový územní plán. Soudy plnily kompetenci v rámci správního soudnictví. Vedlejší účastnice připomíná, že i v případě rušení neústavních ustanovení zákona Ústavním soudem vzniká nový kontext, který před derogací nebyl. Avšak vznik nového kontextu nelze označit za normotvorbu. V případě argumentace stěžovatele se tak fakticky jedná o popření samotné (derogační) kompetence správních soudů.

34. Podle vedlejší účastnice soudy nijak nezasáhly do práva na samosprávu, nebylo tudíž ani nutno provádět test přiměřenosti tohoto zásahu.

35. Kdyby chtěl stěžovatel stanovit etapizaci využití zastavitelných ploch, mohl tak učinit výslovně v územním plánu. Řádně projednanou a následně schválenou etapizaci však nelze nahrazovat nezákonným stanovením podmínky pořízení územní studie, kterou pak stěžovatel čistě jen na základě své libovůle buďto naplní, nebo nenaplní. Stěžovatel se pod pláštíkem ochrany práva na samosprávu, resp. na politickou diskreci snaží vybojovat právo na libovůli, na politickou zvůli bez jakékoli soudní ochrany. Je proto logické, zákonné a ústavně konformní, že správní soudy daly přednost ochraně vlastnického práva před zvůli.

36. K tvrzenému porušení práva na spravedlivý proces vedlejší účastnice uvádí, že stěžovatel již od jednání před správními soudy i nyní v ústavní stížnosti uvádí dokola ty samé věcné či právní argumenty. Je tak nepravděpodobné, že by v replice k vyjádření ke kasační stížnosti skutečně uvedl nějaké nové argumenty, které by mohly mít vliv na výsledek řízení. Ostatně ani v ústavní stížnosti konkrétně netvrdí, jaké nové argumenty by v replice uvedl. I pokud by Ústavní soud došel k tomu, že došlo k porušení procesní normy, nemohlo vést k nezákonnosti konečného rozsudku, natož, aby mělo ústavní rozměr.

37. Vedlejší účastnice navrhuje, aby Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou, popřípadě aby ústavní stížnost zamítl.

V. Replika stěžovatele

38. Stěžovatel k vyjádření Nejvyššího správního soudu uvádí, že soud ve vyjádření připouští, že jeho postup, resp. postup krajského soudu, jenž aproboval, je postupem, který je de facto změnou územního plánu. Pokud se odkazuje na jiný případ, kdy podobnou aprobaci učinil, tak je třeba zdůraznit, že v onom případě nečelil argumentu nepřipustnosti takového zásahu z důvodů, které uváděl stěžovatel.

39. Stěžovatel dále uvádí, že Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření v podstatě zvažuje dvě „postderogační“ varianty nastavení vztahů mezi obcí a občanem – vlastníkem pozemků. Stejně tak soud zdůrazňuje, že jiné regulativy nebyly dotčeny a následně obhajuje výsledek aprobovaného zásahu. Soud tak v podstatě zvažuje nejlepší věcné řešení dané situace, tj. výslovně předepisuje a ve vyjádření obhajuje konečný výsledek, který považuje za ideální řešení, a výslovně úmyslně volí řešení, které vylučuje, aby o věci a výsledku v budoucnu rozhodla obec (opětovným projednáním). Problém je podle stěžovatele v tom, že je to podle Ústavy stěžovatel, kdo má vyslovit konečnou podobu územního plánu, nikoliv soud. Soud může za určitých okolností říci, že zvolené řešení je nezákonné, ale pak musí opět nové řešení přijmout obec, kdežto zde se soud ujímá její role a výslovně to ve svém vyjádření potvrzuje. Jedná se v podstatě o atrakci plně politické diskrece soudem.

40. Pokud už soudy do pravomoci obce na základě zákona zasahují, vždy musí ctít důsledně derogační princip a trvat na „kroku zpět“ v dosavadních procesech, a nikoliv nastolovat poměry nové.

41. Odkaz na jiné regulativy je nepřipadný, protože se jedná o regulativy, resp. podmínky, ryze technické (kanalizace, vodovod, doprava), a nikoliv koncepční. Pomocí nich nelze řešit otázky koncepční.

42. K právu na spravedlivý proces stěžovatel v replice uvádí, že nechává na posouzení Ústavního soudu, zda bylo nedoručení repliky Nejvyšším správním soudem natolik intenzivním odnětím možnosti polemiky, že představovalo porušení práva na spravedlivý proces. Má za to, že ano, neboť soud z argumentace vedlejší účastnice vycházel. Zároveň stěžovatel uvádí, že pokud by Ústavní soud seznal porušení procesních práv, tak rozhodně není natolik intenzivní, aby bylo překážkou posouzení merita souzené věci (zásahu do práva na samosprávu).

43. Pokud jde o vyjádření vedlejší účastnice, souhlasí stěžovatel s tím, že územní studie sama o sobě nemá normativní povahu, ovšem za určitých okolností dává stavební zákon územní studii zcela jiný význam, a to pokud

se dle § 43 odst. 2 stavebního zákona stává územní studie podmínkou naplňování územního plánu.

44. Ačkoliv vedlejší účastnice řízení popírá regulatorní význam studie, tak po celou dobu předcházejícího řízení se chovala tak, jako kdyby význam měla a argumentovala tak, že se snažila odstranit tento regulatorní prvek. Stejně věc posoudily i obecné soudy, které by patrně nerušily prvek, jenž by nepředstavoval regulaci.

45. Stěžovatel nesouhlasí s interpretací kroků obce a opakuje, že nestojí o překotný a především nekontrolovaný rozvoj. Stěžovatel zdůrazňuje, že zatímco vlastník pozemků nemá neomezené stavební možnosti, stěžovatel je politickou reprezentací občanů, kteří v obci bydlí a kteří chtějí mít kontrolu nad procesem zastavování své obce. Vedlejší účastnice je také občankou obce, ovšem nehájí odlišný konkurenční politický zájem občana o jiné podobě obce, chrání zájem investiční. Stěžovatel má za to, že právo definovat podobu a rychlost rozvoje obce je jeho právo – právo samosprávné jednotky lidí, kteří pečují o společný veřejný prostor. Investiční zájem by pak podle stěžovatele měl takové regulaci ustoupit.

46. Stěžovatel zdůrazňuje, že jako zastupitelstvo obce se zodpovídá občanům a ti očekávají, že bude spravovat společný veřejný prostor v souladu s obecně sdílenými představami politické většiny. Z rozhodnutí soudů plyne, že stěžovatel ztrácí nástroj, jak obec v tomto směru spravovat. Vedlejší účastnice si prosadila svou představu a zastupitelstvo cítí bezmoc z toho, jak bude vysvětlovat, že nyní mění územní plány soudy.

47. K tvrzené nečinnosti stěžovatele, pokud jde o pořizování územní studie, stěžovatel uvádí, že procesy pořizování mají určitou dynamiku a studie vyžaduje určitý čas, přičemž i vyčkávání může být podle stěžovatele určitou formou správy veřejných věcí (věci je třeba promyslet).

48. Právo na samosprávu není garantováno pouze tehdy, pokud je kompetence zastupitelstva kvalitní. Právo na samosprávu obsahuje i potencialitu špatných nebo žádných rozhodnutí. Tím, kdo je soudcem kvality samosprávy, jsou občané, kteří si volí zastupitelstvo, a nikoliv soudci. Vedlejší účastnice se může účastnit politického života obce a stát se její zastupitelkou a své představy prosazovat. Soudní procedury ale nemohou tyto politické procesy nahrazovat.

49. K tvrzení vedlejší účastnice, že porušení práva na spravedlivý proces je hypotetické, protože stěžovatel neuvádí, v čem by s její replikou polemizoval, popřípadě jak by to ovlivnilo výsledek rozhodnutí, stěžovatel dodává, že repliku neobdržel, tudíž neví, jak by s ní polemizoval, přičemž doposud na všechna podání reagoval.

VI. Procesní předpoklady projednání ústavní stížnosti

50. Ústavní stížnost byla podána včas oprávněným subjektem. Stěžovatelem je zastupitelstvo obce, tedy orgán samosprávné územní korporace, který je aktivně legitimován k podání tzv. komunální ústavní stížnosti dle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona Ústavního soudu, pokud tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno právo územního samosprávného celku na samosprávu.

51. Tvrzeným nezákonným zásahem státu do práva na samosprávu může být též rozhodnutí správního soudu [srov. např. nálezy sp. zn. II. ÚS 2200/15 ze dne 22. 11. 2016 (N 217/83 SbNU 421) či usnesení sp. zn. II. ÚS 1424/15 ze dne 22. 10. 2015], včetně případů, kdy soudním rozhodnutím došlo ke zrušení části územního plánu, jehož schválení spadá do samosprávné působnosti obcí [srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291), usnesení sp. zn. IV. ÚS 1929/13 ze dne 26. 8. 2013 či usnesení sp. zn. I. ÚS 450/17 ze dne 11. 4. 2017]. Aktivní legitimace stěžovatele je tak dána.

52. Z hlediska povinnosti vyčerpat všechny prostředky nápravy je nutno uvést, že v právním řádu není k dispozici jiný procesní prostředek, kterým by se mohl stěžovatel – zastupitelstvo obce domáhat zrušení tvrzeňého nezákonného zásahu do práva na samosprávu spočívajícího v rozhodnutích správních soudů, a ústavní stížnost je tak přípustná.

VII. Upuštění od ústního jednání

53. Ústavní soud nenařizoval ústní jednání, neboť s ohledem na všechny zjištěné skutečnosti nebylo možno od ústního jednání očekávat další objasnění věci ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu.

VIII. Hodnocení Ústavním soudem

54. Ústavní stížnost není důvodná.

55. Obec je základním územním samosprávným celkem (čl. 99 Ústavy) s ústavně zaručeným právem na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy) a je samostatně spravována zastupitelstvem (čl. 101 odst. 1 Ústavy).

56. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Samosprávné celky se mohou proti případným nezákonným zásahům státu bránit komunální stížností, kterou za samosprávný celek podává jeho zastupitelstvo, jak již bylo shora uvedeno.

57. Podstatou řízení před Ústavním soudem v nyní posuzované věci je určit, zda napadená rozhodnutí správních soudů představovala nezákonný či protiústavní zásah státu do práva na samosprávu, resp. zda soudy postupovaly v mezích čl. 101 odst. 4 Ústavy, tedy zda rozhodly způsobem stanoveným zákonem a za účelem ochrany zákona.

58. Schválení územního plánu spadá do kompetence zastupitelstva obce a jde o výkon její samosprávy. Jakýkoli derogační zásah soudu do podoby územního plánu tak z povahy věci zasahuje do samosprávy obce. Úspěšně napadat tento zásah před Ústavním soudem může samosprávný celek, resp. jeho zastupitelstvo tehdy, bude-li nezákonný, neboť čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy chrání samosprávné celky před zásahy nezákonnými. Naopak zákonné zásahy do práva na samosprávu Ústava ve shora citovaném čl. 101 odst. 4 předvídá.

59. Komunální ústavní stížnost se odlišuje od obecné ústavní stížnosti mimo jiné tím, že zatímco v řízení o obecné ústavní stížnosti je příslušnost Ústavního soudu dána toliko v případě porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod stěžovatele, v případě komunální ústavní stížnosti hodnotí Ústavní soud i zákonnost zásahu státu [nález sp. zn. I. ÚS 471/2000 ze dne 4. 10. 2000 (N 140/20 SbNU 9)].

ad a) Námitka jednání soudů ultra vires

60. K námitce jednání správních soudů ultra vires Ústavní soud uvádí, že se neztotožnil s představou stěžovatele, že jedinou možnou formou rozhodnutí správního soudu při přezkumu územního plánu je vytváření tzv. bílých míst, tj. kompletní zrušení určité regulace na konkrétním území, jehož se vytýkaná vada v územním plánu týká. Lze samozřejmě souhlasit s obecnou tezí stěžovatele, že soudy nemají tvořit či dotvářet územní plány, tedy nahrazovat politickou vůli zastupitelstva. V kompetenci soudů je pouze derogace územního plánu či jeho části. Tento požadavek však nelze vykládat natolik striktně, aby znemožnil např. odstranění zjevně diskriminující podmínky z územního plánu bez toho, že by se zároveň musela zrušit ve vztahu k dotčenému území regulace příslušného území jako celku, která by však nebyla sama o sobě nijak problematická a nezákonnost by v ní nebylo možno spatřovat.

61. Podobně při derogaci jednotlivých ustanovení obecně závazných vyhlášek ze strany Ústavního soudu se mění normativní kontext nezrušené části vyhlášky. Normotvůrce by tak mohl podobně namítat, že při odstranění některých ustanovení v obecně závazné vyhlášce je obecně závazná vyhláška de facto měněna, resp. že by v dané podobě takováto pravidla nikdy normotvůrce nepřijal a jde o nahrazení jeho politického rozhodnutí. Přesto je rušení „jednotlivých ustanovení“ obecně závazných vyhlášek, nikoli obecně závazných vyhlášek jako celku, právě výrazem zdrženlivosti soudní moci spočívající v uplatňování derogačních zásahů tam, kde je to nezbytné. V reakci na soudní rozhodnutí má vždy samospráva možnost právní předpis změnit dle své politické představy.

62. Podobně to platí při derogaci části územního plánu. Při zásazích do územního plánu jsou soudy povinny přistupovat při derogačních

zásazích zdrženlivě tak, aby selektivním vypuštěním některých slov či jiných částí textu opravdu nevytvářely nové normativní věty, nenahrazovaly politickou vůli samosprávy, resp. věcně územní plány nepřetvářely. Jde o poměrně citlivou a obtížně předem definovatelnou hranici, kterou je nutno posuzovat vždy dle skutkových okolností konkrétního případu. Jinými slovy, jde tedy o otázku konkrétní míry a konkrétní podoby zásahu soudu do územního plánu, nikoli samotné skutečnosti dílčího zásahu do územního plánu (k uvedenému způsobu derogace srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ao 5/2010-48 ze dne 15. 9. 2010, č. j. 7 Ao 7/2011-55 ze dne 15. 3. 2012 či č. j. 7 Aos 4/2012-31 ze dne 23. 5. 2013).

63. Nelze tedy bez dalšího považovat za jednání soudů mimo jejich zákonem stanovenou kompetenci, resp. automatické porušení práva na samosprávu obce, pokud soudy přistoupí k dílčí derogaci některých částí územního plánu bez toho, že by tím vytvořily neregulované plochy („bílá místa“). V řadě případů by naopak kompletní derogace mohla být považována za nepřipustný zásah do práva na samosprávu, neboť by soud byl nucen kvůli např. jedné diskriminační podmínce rušit rozsáhlou regulaci území jako celku, která však může být značně složitá, komplexní, vzájemně provázaná, resp. být výsledkem dlouhodobých politických a odborných debat, přičemž by např. zároveň neexistoval subjekt, kterému by daný způsob regulace území vadil. Ne každý zásah spočívající ve vytváření neregulovaných „bílých míst“ by tak bylo možno považovat automaticky za více odpovídající právu obce na samosprávu, jak plyne z představ stěžovatele. Stejně tak jako by právu na samosprávu obce automaticky více nekonvenovala derogace obecně závazné vyhlášky jako celku, nikoli jen některých napadených ustanovení. Vždy je nutno posuzovat uvedenou otázku s ohledem na konkrétní znění územního plánu a další skutkové okolnosti, nikoli paušálně jednu z derogačních možností soudů zcela odmítat.

64. Při uvedené úvaze je nutno ústavně zaručené právo na samosprávu konfrontovat s ústavní rolí soudů, které jsou podle čl. 90 Ústavy „povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům“. V rovinně subjektivních ústavních práv jednotlivce jde potom o právo na přístup k soudu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Výklad práva na samosprávu zastávaný stěžovatelem, znemožňující soudům provést dílčí derogační zásah do územního plánu v podobě odstranění jedné svévolné podmínky, by vedl v řadě případů k výraznému znesnadnění či přímo znemožnění ochrany subjektivních práv těch, kteří jsou činností veřejné moci, konkrétně samosprávné korporace, dotčení.

65. Při rozhodování o zrušení opatření obecné povahy či jeho části je návrhatel povinen mj. vymezit návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Soud je vázán

rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

66. Osoba dotčená např. diskriminačním či svévolným postupem orgánu veřejné moci by musela před správním soudem napadat nejen úpravu, kterou považuje za nezákonnou, ale též úpravu, která sama o sobě nezákonná není a nijak se negativně práv žalobce nedotýká. Řada subjektů by tak byla přístupem, který prosazuje stěžovatel, nejen odrazována od ochrany svých veřejných subjektivních práv, ale taktéž by se pro ně mohla stát tato ochrana nemožnou, pokud by neprokázaly nezákonnost celé regulace příslušného území.

67. Stejně tak je nutno při zvažování intenzity zásahu do práva na samosprávu vzít v potaz, že po derogačním zásahu soudu má vždy příslušná obec možnost územní plán doplnit či změnit, podobně jako může doplnit či změnit obecně závaznou vyhlášku, které by se týkala případná dílčí derogace. Jinak řečeno, právo obce rozhodovat o podobě územního plánu je zachováno, soudy pouze mohou dílčími derogačními zásahy odstraňovat obsahové excesy, a to v zájmu soudní ochrany veřejných subjektivních práv osob dotčených výkonem veřejné moci, nikoli jednou provždy „vnutit“ obci představu o podobě územního plánu.

68. Nelze tak bez dalšího tvrdit, zda ústavnímu právu na samosprávu více konvenuje přístup spočívající v kompletním zrušení regulace určitého území a opětovném přijetí nové části územního plánu, nebo přístup spočívající v rušení jen nezbytných (protiprávních) částí územního plánu s možnou reakcí samosprávy v podobě změny či doplnění územního plánu. Posouzení záleží vždy na kontextu konkrétního případu, na podobě územního plánu, na podobě jeho konkrétní protiprávní části, na provázanosti jednotlivých regulací, resp. obecně na skutkových a právních okolnostech věci. Nelze tedy zobecňovat a jednu z možných variant přístupu a priori vyloučit jako postup ultra vires, resp. jako protiprávní vykročení soudů z jejich zákonné kompetence.

69. Případná protiústavnost postupu soudů spočívající ve faktické tvorbě územního plánu selektivními zásahy do něj bude dána nikoli samotnou existencí dílčí derogace části územního plánu, ale až její případnou podobou a kontextem.

70. Uvedený závěr není nijak v rozporu s nálezem sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291), na který odkazuje stěžovatel. V něm Ústavní soud formuloval požadavek respektu státu k samosprávě na pozadí zcela odlišného skutkového stavu, konkrétně v souvislosti

s přehnanými požadavky správních soudů na detailnost a rozsah vypořádání námitek vlastníků pozemků při schvalování územního plánu.

71. Ústavní soud naopak v daném nálezu jasně deklaroval, že „při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé“. Pokud stěžovatel vytýká Nejvyššímu správnímu soudu, že hodnotil a vzájemně zvažoval dvě možné „postderogační varianty“ řešení (jedno svědčící právu na samosprávu, druhé svědčící ochraně subjektivních práv vedlejší účastnice), čímž dle stěžovatele přiznal atrakci „plné politické diskrece“ při tvorbě územního plánu, nelze mu přisvědčit. Právo na samosprávu není absolutní a nemá automatickou přednost před ústavně chráněnými právy subjektů, které mohou být činností samosprávy jakožto veřejné moci dotčeny. Nejvyšší správní soud tedy v souladu s citovaným nálezem sp. zn. III. ÚS 1669/11 zvažoval intenzitu zásahu do práva na samosprávu v konfrontaci s kolidujícími právy vedlejší účastnice. Existenci těchto úvah a automatické neupřednostnění práva na samosprávu tudíž nelze považovat za rozporné s citovaným nálezem, nýbrž naopak za jeho naplnění.

72. Pokud stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 6/2010-103 ze dne 2. února 2011 (2552/2012 Sb. NSS), je nutno přisvědčit, že „nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci“. V nyní posuzovaném případě však nešlo o zásah do zákonného věcného rozhodnutí, jak předpokládá citované rozhodnutí, nýbrž šlo o zrušení nezákonné a svévolné podmínky obsažené v územním plánu.

73. Ústavní soud se tedy neztotožnil s první stížnostní námitkou spočívající v tom, že soudy postupovaly ultra vires jen proto, že nezrušily kompletní regulaci území, kterých se týkala sporná podmínka pořízení územní studie do konce roku 2030, nýbrž zrušily, na shora vymezených územích, jen tuto podmínku.

**ad b) Námitka upřednostnění jiných zájmů způsobem,
který věcně popírá právo na samosprávu**

74. Ústavní soud tedy s ohledem na shora uvedené musel zkoumat intenzitu a rozsah zásahu soudů do územního plánu na pozadí skutkových okolností případu a zvažovat, zda je možno uvedený postup považovat za nezákonný zásah do práva na samosprávu. Námitkou stěžovatele bylo, že došlo k neoprávněnému upřednostnění vlastnického práva vedlejší účastnice před právem obce na samosprávu.

75. Ze správního spisu i vyjádření vedlejší účastnice vyplývá, že nebrogila proti samotné podmínce pořízení územní studie, nýbrž vůči excesivní

lhůtě, ve které měla být tato územní studie vytvořena. V původní verzi územního plánu byla stanovena lhůta pro pořízení územních studií do 31. 12. 2015. Ve výsledné podobě územního plánu však došlo k prodloužení této lhůty do 31. 12. 2030, což vedlo vedlejší účastníci k podání správní žaloby.

76. Vlastník dotčených pozemků tak byl vystaven nejistotě, kdy a jak bude moci své pozemky v souladu s účelem stanoveným územním plánem (tj. zástavbou) využít. Tato nejistota mohla dle napadené úpravy trvat až 18 let, ačkoli sama územní studie má být podkladem pro územní plánování, přičemž každé 4 roky má být zároveň naplňování územního plánu vyhodnocováno. Stěžovatel sice tvrdí, že nikdo nemá garantováno právo stavět, zde je však ve hře ochrana před svěvolí ze strany veřejné moci při regulaci některých aspektů vlastnického práva, konkrétně vystavení vlastníka pozemků dlouhodobě nejistotě ohledně využitelnosti vlastního majetku.

77. Soudy vyšly z toho, že územní studie tak, jak byla v územním plánu zakotvena, blokuje využití území obdobně jako stavební uzávěra. Ostatně sám stěžovatel v územním plánu účel územní studie jasně deklaruje, když uvádí: „V plochách, kde je nutné pořídit územní studii, plní tato podmínka funkci ‚dočasně stavební uzávěry‘, dokud není územní studie pořízena a zaevidována jako územně plánovací podklad, nelze na těchto plochách stavět. Vzhledem k tomu, že jsou tyto plochy komplikované a náročné na zajištění nové infrastruktury, byl termín pro pořízení územní studie stanoven ve velkém časovém rozpětí až do konce roku 2030. Obec si tím vytvořila dostatečný prostor pro zajištění finančních prostředků na vypracování územních studií, na postupné vyhodnocování uplatňování územního plánu, tedy na postupné uvolňování ploch pro výstavbu“ (s. 150 textové části územního plánu).

78. Lze souhlasit se závěrem soudů, že otázku přiměřenosti lhůty je nutno objektivizovat a vykládat v kontextu § 55 odst. 1 stavebního zákona. Dle § 55 odst. 1 stavebního zákona „pořizovatel předloží zastupitelstvu obce nejpozději do 4 let po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období“. Závěr soudů spočívající v tom, že by lhůta pro pořízení územní studie neměla přesahovat dobu pro vyhodnocování územního plánu jako takového, a měla by tak být určena v jednotkách let, maximálně 4 let, je tudíž zcela akceptovatelný.

79. Nad rámec uvedeného lze připomenout, že požadavek na přiměřenost uvedené lhůty posléze zakotvil zákonodárce novelou stavebního zákona č. 350/2012 Sb. účinnou od 1. 1. 2013 do ustanovení § 43 odst. 2, které stanoví, že „v případě podmínění rozhodování územní studií jsou součástí územního plánu podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti (§ 30 odst. 4);

marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká“. Podle přechodných ustanovení zmíněné novely pak platí, že „úkol prověřit územní studii změny využití plochy nebo koridoru vymezených v územním plánu jako podmínka pro rozhodování pozbývá platnosti uplynutím 4 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud není v uvedené územně plánovací dokumentaci stanovena lhůta pro vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti“ (čl. II bod 5). Jakkoli nelze uvedenou právní úpravu vztáhnout retroaktivně na posuzovaný případ územního plánu z roku 2012, je zřejmé, že se závěry soudů ohledně možného výkladu přiměřenosti doby pro pořízení územní studie nejví v kontextu následných legislativních změn jako neakceptovatelné.

80. Z hlediska tvrzeného zásahu do práva na samosprávu a tvrzeného nastolování nových poměrů v území, které soudům nepřisluší, je nutno připomenout, že územní plán byl vydán 4. 6. 2012, žaloba ze strany vedlejší účastnice byla podána téměř po třech letech od účinnosti územního plánu (když k pořízení územní studie stále nedocházelo), krajský soud o ní rozhodl 23. 9. 2015, Nejvyšší správní soud v rámci řízení o kasační stížnosti odložil vykonatelnost rozhodnutí a o kasační stížnosti rozhodl 20. 12. 2016. V rámci správního soudnictví tak došlo k odstranění podmínky pro zastavitelnost území pořízením územní studie po cca 4 a půl letech od pořízení územního plánu.

81. Jinak řečeno, zásah ze strany správních soudů, který považuje stěžovatel za nezákonný zásah do práva na samosprávu a popření možnosti územního plánování, přišel v době, když by již měla být územní studie pořízena, resp. kdy je pravidelně ze zákona přehodnocováno naplňování územního plánu. Nelze se tak ztotožnit s klíčovou výhradou stěžovatele, že soudy popřely právo na samosprávu a „vnutily“ samosprávné obci politické rozhodnutí spočívající ve změně územního plánu. K této změně může, resp. mohla přistoupit sama obec po vyhodnocení naplnění územního plánu, přičemž konečná podoba územního plánu po derogačních zásazích soudů zůstává v kompetenci obce.

82. Nelze nijak zpochybnit tvrzení stěžovatele o cílech, které má zakotvení podmínky územní studie s taktó dlouhou lhůtou sledovat, ať již jde o snahu promyslet další rozvoj zastavitelných ploch, snahu o pozvolný a promyšlený rozvoj obce apod. Uvedené cíle jsou zcela legitimní. V rámci výkonu veřejné moci však musí stěžovatel k realizaci svých cílů používat též odpovídající prostředky. Zde je nutno připomenout, že stěžovatelem je zastupitelstvo obce, tedy orgán veřejné moci, nikoli soukromý subjekt. Ačkoli je právo na samosprávu ústavně garantováno, nelze tuto garanci vykládat jako právo na svévoli či absenci soudní kontroly.

83. K plánování pozvolného rozvoje území, postupnému uvolňování zastavitelných ploch pro zástavbu, podmínění zástavby na některých

pozemcích mírou zastavěnosti pozemků jiných apod. slouží nástroj etapizace. Podle § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona patří mezi úkoly územního plánování též „stanovovat pořadí provádění změn v území (etapizací)“. Je-li tato etapizace přímo součástí územního plánu, stane se tak po veřejném a transparentním projednání všech parametrů etapizace, přičemž jednotlivé podmínky a návaznosti jsou jasně v územním plánu stanoveny, tudíž limity vlastnického práva dotčených vlastníků, resp. postupné změny ve využití pozemků (např. právě uvolnění pozemků pro výstavbu) jsou transparentní a předvídatelné. Smyslem územního plánování je právě předvídatelnost a transparentnost změn v území. Územní studie by měla být podkladem pro pořizování územně plánovací dokumentace, neměla by jí však nahrazovat.

84. Přehlednou etapizací stanovenou přímo v územním plánu obec skutečně realizuje své právo na samosprávu, jehož se stěžovatel v ústavní stížnosti domáhá, neboť je to právě zastupitelstvo, kdo o etapizaci jakožto součásti územního plánu v konečném důsledku rozhodne. Územní studii, kterou byla v územním plánu podmíněna zastavitelnost území a jejíž pořízení limitoval stěžovatel lhůtou téměř 18 let, však obec nevydává v samostatné, nýbrž v přenesené působnosti (srov. § 5 odst. 2, § 6 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Nejde tak o výkon samosprávy, která má být nyní projednávanou ústavní stížností chráněna, nýbrž o výkon státní správy, které se tato stížnost z povahy věci netýká. Jinak řečeno, na podobu územní studie zastupitelstvo nemá vliv. Při posouzení míry dotčení práva na samosprávu napadenými rozhodnutími musel Ústavní soud zohlednit právě skutečnost, že postup, který při přijímání územního plánu zvolil stěžovatel, paradoxně, navzdory celé koncepci jeho stížnosti, dostatečně právo na samosprávu nevyužívá a ponechává rozhodnutí, která mají být dle dikce stížnosti zásadní pro samosprávu obce, na státní správě.

85. I v tomto kontextu pak nelze přisvědčit stěžovateli, že napadenými rozhodnutími došlo k „popření“ konceptu územního plánování, k „vyprázdnění“ práva na samosprávu, resp. že jimi obec „ztratila nástroje“ pro spravování společného veřejného prostoru. Obec tyto samosprávné nástroje zajišťující etapizaci rozvoje území napadenými rozhodnutími neztratila, neboť je ve sporných částech územního plánu dostatečně ani nevyužila.

86. Pokud stěžovatel mluví o riziku živelné a nekontrolovatelné zástavby v územích, na kterých došlo ke zrušení podmínky pořízení územní studie, z čehož dovozuje porušení práva na samosprávu, je nutno uvést následující. Správní soudy dostatečně vložily, že řada regulativů v územním plánu se dotčených území nadále dotýká, a Ústavní soud na jejich závěry pro stručnost odkazuje. Nelze tedy hovořit o riziku živelné a nijak nekontrolovatelné zástavby. Stejně tak je nutno přisvědčit správním soudům, že

veřejný zájem při rozhodování o využití území je zajišťován též v územním řízení.

87. Stěžovatel sice na jedné straně tvrdí, že územní řízení nemůže jeho zájmy dostatečně hájit, neboť jde o výkon státní správy, ve vztahu k pořízení územní studie již mu tato skutečnost nevadí, ačkoli mohl požadovanou a zcela legitimní etapizaci rozvoje území stanovit v rámci výkonu své samosprávy v územním plánu sám.

88. Naopak z pohledu ochrany vlastnického práva, které mělo být dle představ stěžovatele nezákonně preferováno před právem obce na samosprávu, Ústavní soud uvádí, že lhůta téměř 18 let, navíc bez jakýchkoli bližších časových či věcných podmínek pro pořízení územní studie, je výrazem svévole a popírá smysl územní studie, jakožto podkladu pro samotné územní plánování. Vedlejší účastnice je při možnosti disponovat se svým majetkem vystavena trvalé nejistotě, jaký právní režim její pozemky mohou mít, přičemž tato nejistota závisí na zcela volné úvaze veřejné moci.

89. Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že nebyl-li časový rámec, ve kterém je nutno vypracovat územní studii (tj. požadavek na přiměřenost lhůty), výslovně v rozhodné době zakotven v právních předpisech, neznamená to, že tento časový rámec vůbec neexistuje a je ponechán zcela na volné úvaze stěžovatele, což opřel mj. též o základní zásady činnosti správních orgánů plynoucích z § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, které jsou na základě § 174 odst. 1 správního řádu aplikovatelné i na řízení o přijetí opatření obecné povahy.

90. Z hlediska stěžovatelem zdůrazňovaného principu proporcionality, který nebyl dle stěžovatele ze strany soudů dostatečně aplikován, je nutno předeslat, že v řízení o komunální ústavní stížnosti je posuzování sporu poměrně specifické a výrazně se liší od běžné ústavní stížnosti. Jak již bylo uvedeno, stěžovatelem není soukromý subjekt namítající zásah orgánu veřejné moci do svých ústavně zaručených práv. Stěžovatelem je orgán obce (zastupitelstvo), tedy sám orgán veřejné moci, který namítá nezákonný zásah do práva na samosprávu, tedy právě do určité formy výkonu veřejné moci. K tomuto zásahu ze strany soudů však došlo proto, že postupem stěžovatele mělo dojít k porušení subjektivních práv vedlejší účastnice jako soukromé osoby. Optikou proporcionality je tak nutno hodnotit jak zásah samotného stěžovatele do práv vedlejší účastnice, tak následný zásah soudů do práva na samosprávu obce, neboť dané otázky spolu úzce souvisí.

91. V rámci testu proporcionality je nutno se ptát, zda je zásah 1. vhodný (způsobit) k dosažení sledovaného cíle, zda je zásah zároveň 2. potřebný (zda nelze stejného cíle dosáhnout jinak při nižší intenzitě omezení dotčeného práva) a 3. zda je zásah přiměřený v užším slova smyslu.

92. Podmínka pořízení územní studie pro zastavitelnost území s lhůtou do konce roku 2030 byla způsobilá k naplnění sledovaného cíle, tedy

bylo možno tímto způsobem představujícím faktickou blokadou zástavby dosáhnout velmi pozvolného (byť nepředvídatelného) uvolňování pozemků pro výstavbu. Podmínka pořízení územní studie do konce roku 2030 však již nebyla potřebná, neboť stejného cíle bylo možno dosáhnout již zmíněnou regulérní a transparentní etapizací změn v území. Stejného cíle by tak bylo dosaženo při nižší intenzitě dotčení vlastnických práv vedlejší účastnice. Transparentně a přehledně stanovené změny v území se totiž dotýkají vlastnického práva v nižší intenzitě než podmínka pořízení územní studie se lhůtou téměř 18 let, a to právě pro její nepředvídatelnost a nejasnost, jak ve vztahu ke způsobu využití území, tak i ve vztahu k časovému horizontu využití území. V kroku potřebnosti tudíž zásah stěžovatele do práv vedlejší účastnice neobstál.

93. Aplikujeme-li naopak test proporcionality na zásah správních soudů do práva na samosprávu, je nutno se ptát, zda bylo zrušení podmínky pořízení územní studie způsobilé ochránit práva vedlejší účastnice, zda nešlo tohoto cíle dosáhnout jinak při nižší míře zásahu do práva na samosprávu a zda bylo toto zrušení přiměřené.

94. K podmínce vhodnosti (způsobilosti) je nutno uvést, že zrušení podmínky pořízení územní studie bezesporu bylo způsobilé ochránit subjektivní práva vedlejší účastnice. To je ostatně účel řízení o přezkumu opatření obecné povahy.

95. U podmínky potřebnosti je pak nutno zvážit jiné možné způsoby rozhodnutí, které by ochránily subjektivní práva vedlejší účastnice ve srovnatelné míře, ovšem při nižším zásahu do práva na samosprávu. Žádná taková alternativa však není k dispozici. Zrušení celé regulace dotčených území by práva vedlejší účastnice ochránilo méně, neboť by mělo dojít ke zrušení úpravy, proti které nebrojí a kterou za nezákonnou nepovažuje. Stejně tak zamítnutí či odmítnutí návrhu by nevedlo k ochraně práv vedlejší účastnice ve srovnatelné míře, resp. by je neochránilo vůbec. Zásah správních soudů byl tudíž z hlediska ochrany subjektivních práv vedlejší účastnice též potřebný.

96. Zároveň považuje Ústavní soud tento zásah za přiměřený, neboť dotčení práva na samosprávu nebylo zdaleka tak intenzivní, jak ve stížnosti prezentuje stěžovatel. Jednak se stěžovatel sám vzdal realizace svého legitimního cíle (etapizace rozvoje území) tím, že namísto úpravy v územním plánu přenechal dané otázky územní studii, jejíž obsah je však již mimo dispozici samosprávy. Zároveň má stěžovatel možnost územní plán změnit a své právo na samosprávu v oblasti územního plánování dostatečně realizovat. Taktéž časové okolnosti zásahu (srov. výše) svědčí pro dostatečnou možnost stěžovatele realizovat své samosprávné kompetence v oblasti územního plánování. Zrušením podmínky pořízení územní studie nebyla zrušena žádná závazná konkrétní věcná regulace týkající se daného

území, a to proto, že ji sám stěžovatel do územního plánu nezakotvil. Zrušena byla pouze formální podmínka pořízení územní studie v nepřiměřeně lhůtě.

97. Řešením by nebylo ani zrušení pouhé excesivní lhůty samotné, neboť poté by v územním plánu zůstala podmínka pořízení územní studie bez jakéhokoli časového limitu, čímž by se postavení vedlejší účastnice ještě zhoršilo.

98. Zrušení výčtu ploch ve vlastnictví vedlejší účastnice (II. výrok uvedený shora) v textu závorky, která obsahově navazuje na text hovořící o „plochách, pro které je stanovena podmínka pořízení územní studie“, je nutným legislativně-technickým důsledkem odstranění nezákonné podmínky pořízení územní studie pro dané plochy. Výčet ploch v závorce by neodpovídal návěti před závorkou, a územní plán by se stal tudíž rozporným, resp. nejasným. Pokud tedy již dospěl soud k závěru, že sama podmínka pořízení územní studie ve lhůtě do konce roku 2030 je nezákonná, zcela logicky se její zrušení projeví i v legislativně-technicky navázané poznámce, jinak by derogace ztrácela smysl. Jakkoli je obsahem poznámky předpokládána velikost stavebních pozemků, Ústavní soud dodává, že daný zásah nepředstavuje, s ohledem na jiné regulativy vztahující se k předmětným pozemkům i možnosti stěžovatele územní plán změnit či doplnit, zásadní omezení jeho samosprávné kompetence.

99. Oproti tomu se vedlejší účastnice ocitá ohledně možných způsobů realizace svého vlastnického práva (ať již např. realizací výstavby, či prodejem pozemků) ve stavu právní nejistoty po dobu, která je zjevně nepřiměřená ve vztahu účelu, který má územní studie běžně plnit.

100. Jiné prostředky k ochraně svých subjektivních práv než žaloba ke správnímu soudu vedlejší účastnice nemá. Představa stěžovatele, že vedlejší účastnice může situaci změnit tím, že bude kandidovat v komunálních volbách a stane se zastupitelkou, je poněkud zjednodušená a domyšlena do důsledků může zcela znemožnit soudní ochranu veřejných subjektivních práv. I výkon samosprávy je výkonem veřejné moci a v právním státě podléhá soudní kontrole. Pokud se orgán samosprávy dopustí při jejím výkonu nezákonnosti, či dokonce protiústavnosti, je to právě soudní moc, která bude subjektivní práva osob dotčených výkonem veřejné moci chránit. Učinit nápravu stavu věcí veřejných též politickými prostředky je sice paralelně možné, nemůže však eliminovat právo jednotlivců na soudní ochranu.

101. Lze shrnout, že zatímco zásah stěžovatele, resp. obce, do subjektivních práv vedlejší účastnice v testu proporcionality neuspěl, zásah správních soudů do práva na samosprávu obce, jejímž je stěžovatel zastupitelským orgánem, lze z pohledu principu proporcionality aprobovat.

102. Použije-li stěžovatel v rámci územního plánu prostředek nezákonný (podmínku územní studie s 18letou lhůtou pro pořízení), byť pro dosažení jinak legitimního cíle (etapizace rozvoje území), riskuje zásah správních soudů.

103. Namítá-li stěžovatel, že neupřednostněním práva na samosprávu před vlastnickým právem se soudy dostaly do kolize s nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 482/02, je nutno dodat, že Ústavní soud se v citovaném nálezu zabýval ústavností rozhodnutí o odstranění neoprávněné („černé“) stavby, přičemž před vlastnickým právem vlastníka neoprávněné stavby upřednostnil jiné kolidující zájmy, konkrétně zájem na zachování stavební kázně, na ochraně životního prostředí a na ochraně vlastnického práva vlastníka pozemku. Z uvedeného však nelze dovozovat, že vlastnické právo vždy ustoupí kolidujícímu zájmu, např. též právu na samosprávu. Vždy je nutno posoudit skutkové okolnosti každého případu a teprve na základě nich vážit proti sobě stojící kolidující práva, resp. zájmy.

ad c) K námitce nedostatečného odůvodnění některých zásahů do práva na samosprávu

104. Ústavní soud nemůže přisvědčit ani námitce stěžovatele ohledně nedostatečného odůvodnění napadených rozhodnutí. Z obou napadených rozhodnutí je zcela zřejmé, proč je podmínka pořízení územní studie ve lhůtě do konce roku 2030 považována za nezákonnou, proč byla dána přednost ochraně práv vedlejší účastnice před právem na samosprávu obce, jejímž orgánem je stěžovatel. Soudy dostatečně vyložily, že další regulativy vztahující se k pozemkům vedlejší účastnice nemohou vést k riziku živelné zástavby ani k popření práv obce v oblasti územního plánování. Jakkoli nebyl ze strany Nejvyššího správního soudu formálně prováděn stěžovatelem požadovaný test proporcionality, je z odůvodnění rozhodnutí zřejmé, že soud všechny relevantní okolnosti vzal v potaz a zvažoval jak intenzitu zásahu do práva na samosprávu právě možností dílčí derogace jen některé podmínky v územním plánu (s odkazem na další regulativy v územním plánu, resp. možnost obce přijmout změnu územního plánu) na straně jedné, tak potřebu chránit práva vedlejší účastnice na straně druhé.

105. Nejvyšší správní soud se též dostatečně vypořádal s důvody derogace části poznámky legislativně navazující na zrušenou podmínku územní studie (srov. podrobněji výše).

106. Ústavní soud uzavírá, že z hlediska rozsahu a kvality odůvodnění není jakýkoli důvod k derogaci napadených rozhodnutí správních soudů.

**ad d) K námitce porušení práva na spravedlivý proces v řízeních,
kterými jsou dotčena práva na samosprávu**

107. Při úvaze o tom, zda intenzita zásahu do procesních práv stěžovatele mohla vést k porušení stěžovatelova práva na samosprávu, Ústavní soud vyšel z následujících skutečností.

108. Stěžovatel sám v replice k vyjádření Nejvyššího správního soudu uznává, že pokud by Ústavní soud seznal porušení procesních práv, tak rozhodně není natolik intenzivní, aby bylo překážkou posouzení merita souzené věci, tedy zásahu do práva na samosprávu. Stejného názoru je i Ústavní soud, proto meritorní přezkum učinil.

109. Z hlediska intenzity zásahu do procesních práv stěžovatele Ústavní soud zohlednil, že věcná polemika před Nejvyšším správním soudem proběhla, klíčové argumenty, na kterých stálo napadené rozhodnutí, v podáních doručených soudu zazněly a Nejvyšší správní soud se s nimi vypořádal. Nejvyšší správní soud vyšel z obsahu kasační stížnosti a jejího doplnění, ze dvou vyjádření vedlejší účastnice ke kasační stížnosti a jejímu doplnění, jakož i z repliky stěžovatele na první vyjádření vedlejší účastnice. Ačkoli druhé vyjádření vedlejší účastnice k doplnění stížnosti již soud k replice stěžovateli nezasílal, je z obsahu spisu zřejmé, že již v prvním vyjádření, které primárně reaguje na návrh na odklad vykonatelnosti, uvádí vedlejší účastnice argumenty ve vztahu k věci samé. Věcná polemika o podstatě problému před soudem proběhla a klíčové argumenty na obou stranách zazněly. Jakkoli má Ústavní soud za to, že by bylo vhodnější pro důsledné naplnění principu kontradiktornosti řízení doručit stěžovateli též druhé vyjádření vedlejší účastnice, nedosahuje tato vada takové intenzity, která by byla způsobilá porušit právo stěžovatele na spravedlivý proces, potažmo právo na samosprávu, kterého se v řízeních před soudy dovoľával.

110. Konečně Ústavní soud zohlednil specifika řízení o komunální ústavní stížnosti, zejména pak skutečnost, že při přezkumu není limitován pouze hledisky ústavnosti jako při běžné ústavní stížnosti, nýbrž též hledisky zákonnosti. V řízení o komunální ústavní stížnosti tak Ústavní soud plně přezkoumává spornou otázku, pouze opačnou optikou než správní soudy, tedy pohledem zásahu do práva na samosprávu.

111. Ústavní soud se na základě obdobné, resp. ještě podrobněji rozvedené argumentace, která zaznívala již před správními soudy, opětovně meritem věci zabýval. Stěžovatel tak měl v rámci stížnosti před Ústavním soudem možnost dostatečně reagovat na všechny argumenty, které učinily soudy součástí svého odůvodnění, resp. též na všechny argumenty vedlejší účastnice, které byly opětovně použity a rozvedeny v rámci podrobného vyjádření k ústavní stížnosti.

112. Ústavní soud tedy uzavírá, že ani z hlediska procesních práv stěžovatele důvod pro zrušení napadených rozhodnutí neshledal.

IX. Závěr

113. Ústavní soud při vědomí složitosti zkoumané problematiky, specifík přezkumu u komunální ústavní stížnosti, potřeby podrobného studia spisového materiálu i důvodů, které stěžovatel formuloval v návrhu na odklad vykonatelnosti napadených rozhodnutí (zejména tvrzená rizika nevratných změn v území do doby rozhodnutí o ústavní stížnosti), odložil usnesením sp. zn. I. ÚS 655/17 ze dne 19. 4. 2017 vykonatelnost napadených rozhodnutí.

114. Po meritorním přezkumu napadených rozhodnutí však Ústavní soud ze shora vyložených důvodů dospěl k závěru, že k porušení ústavně zaručeného práva na samosprávu napadenými rozhodnutími soudů nedošlo.

115. Ústavní soud tedy ústavní stížnost podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Č. 208

K odmítnutí odpůrčí žaloby z důvodu absence aktivní legitimace insolvenčního věřitele

I. Ústavnímu soudu nepřísluší rozhodovat o tom, které z více řešení (ať již z hledisek vertikální, či horizontální komparace), z nichž každé lze považovat za ústavně konformní, má být upřednostněno.

II. Není porušením práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jestliže určitý procesní prostředek může být uplatněn jen v určité fázi insolvenčního řízení. To platí i pro řízení o uplatnění či popření pohledávek, ve kterém je právě nutno zajistit ochranu individuálních zájmů insolvenčního věřitele, a tím vytvořit předpoklad pro další postup v řízení jako celku. V případě odpůrčí žaloby již jde o postup, který je hodnocen kritérii společného hospodářského zájmu, jenž je určován posouzením nákladů a možného majetkového přínosu věřitelskými orgány z hlediska tzv. společného zájmu věřitelů.

III. Ústavní kautely rovnosti v ochraně vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se v insolvenčním řízení uplatňují zprostředkovaně, neboť věřitel musí svou pohledávku zákonem stanoveným způsobem (až na výjimky) v daném řízení uplatnit, tj. přihlásit [§ 165 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)], tato musí být zjištěna (§ 201 insolvenčního zákona), příp. je-li popřena, musí být o ní v incidenčním řízení rozhodnuto [§ 159 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona]. Teprve poté lze hovořit o takové pohledávce jako o „majetku“, to ovšem jen co do té její části, ve které taková pohledávka podle insolvenčních předpisů nekonkuruje (aspekt rovnosti ochrany) právu dalších osob při poměrném uspokojení pohledávek dlužníkových věřitelů.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka – ze dne 14. listopadu 2017 sp. zn. I. ÚS 1467/13 ve věci ústavní stížnosti Bourke Trust, a. s., (dříve PYRGHOS LEFKOS, a. s.), se sídlem Opletalova 1337/29, Praha 1 – Nové Město, zastoupené Mgr. Tomášem Troupem, LL.M., advokátem, se sídlem Rubeška 393/7, Praha 9 – Vysočany, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. února 2013 č. j. 29 ICdo 3/2013-283, usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 18. října 2012 č. j. 13 VSOL 41/2012-266 a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. května 2012 č. j. 37 (39) ICm 1154/2010-223,

KSBR 37 INS 398/2010-CS-26 o odmítnutí stěžovatelčiny žaloby na určení neúčinnosti právního úkonu, za účasti Nejvyššího soudu, Vrchního soudu v Olomouci a Krajského soudu v Brně jako účastníků řízení a 1. České společnosti, a. s., se sídlem Olbrachtova 1929/62, Praha 4 - Krč, zastoupené JUDr. Tomášem Richterem, LL.M., Ph.D., advokátem, se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1 - Nové Město, 2. JUDr. Miloslavy Horské, se sídlem Velkopavlovická 4310/25, Brno, insolvenční správkyně dlužníka Oděvní podnik, a. s., se sídlem Za Drahou 4239/2, Prostějov, a 3. Krajského státního zastupitelství v Brně jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

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 shora označených soudních rozhodnutí s tím, že jimi došlo k porušení čl. 11 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Spolu s ústavní stížností podala návrh na zrušení § 235 odst. 2 a § 239 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a to pro porušení výše uvedených ustanovení Listiny.

2. Napadeným usnesením Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) byla podle § 160 odst. 4 insolvenčního zákona odmítnuta žaloba proti vedlejším účastnicím, kterou se stěžovatelka jako přihlášená věřitelka v insolvenční věci dlužníka obchodní společnosti Oděvní podnik, a. s., domáhala určení, že ústní smlouva uzavřená dne 24. 6. 2009 a dne 8. 1. 2010 mezi dlužníkem a 1. vedlejší účastnicí (potvrzená listinou nazvanou „Konfirmace obchodu na finančním trhu“) je ve vztahu k věřitelům, kteří uplatňují své právo vůči dlužníkovi, neúčinným právním úkonem. Důvodem odmítnutí žaloby bylo, že stěžovatelka jako přihlášená věřitelka není osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť podle § 239 odst. 1 insolvenčního zákona právním úkonům dlužníka může v insolvenčním řízení odporovat pouze insolvenční správce.

3. Toto rozhodnutí napadla stěžovatelka odvoláním, Vrchní soud v Olomouci (dále jen „vrchní soud“) usnesení krajského soudu ústavní stížností napadeným usnesením potvrdil, a to rovněž se závěrem, že stěžovatelka nemá v insolvenčním řízení postavení, které by ji opravňovalo k podání takovéto žaloby.

4. Proti tomuto usnesení brojila stěžovatelka dovoláním, které však Nejvyšší soud shora označeným usnesením zamítl. Ztotožnil se přitom s názorem soudů nižších stupňů, resp. konstatoval absenci aktivní věcné legitimace stěžovatelky k podání předmětné žaloby. Stejně tak jako soudy nižších stupňů ani Nejvyšší soud neshledal důvod k postupu podle § 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), neboť dle jeho názoru právní úprava (§ 235 odst. 2 a § 239 odst. 1 insolvenčního zákona), která byla v souzené věci použita, není protiústavní, přičemž vycházel z toho, že jde o návrat k naší tradiční právní úpravě, která je vlastní i jiným zahraničním úpravám v evropském unijním prostoru. Navíc zde existuje povinnost insolvenčního správce podat odpůřčí žalobu, rozhodne-li o tom věřitelský výbor, který je orgánem věřitelů a hájí jejich společný zájem (§ 239 odst. 2 a § 46 insolvenčního zákona).

5. Ústavní stížnost v souladu s rozvrhem práce Ústavního soudu byla po uplynutí funkčního období původní soudkyně zpravodajky přidělena na základě § 12 odst. 18 (přechodná ustanovení) rozvrhu práce Ústavního soudu v platném znění (č. Org. 61/14) novému soudci zpravodaji, čemuž odpovídá i nové složení senátu; Ústavní soud stěžovatelku o této změně vyrozuměl.

6. Protože III. senát Ústavního soudu neshledal důvod k odmítnutí ústavní stížnosti (viz sub 20), rozhodl dne 10. 12. 2015 usnesením č. j. I. ÚS 1467/13-121 ve znění opravného usnesení č. j. I. ÚS 1467/13-123 z téhož dne (v plenární věci usnesení č. j. Pl. ÚS 33/15-1 ve znění opravného usnesení č. j. Pl. ÚS 33/15-12) podle § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu tak, že se řízení ve věci ústavní stížnosti proti výše označeným rozhodnutím přerušuje, a návrh na zrušení § 235 odst. 2 a § 239 odst. 1 insolvenčního zákona postoupil plénu Ústavního soudu. Ústavní soud následně o tomto (akcesorickém) návrhu rozhodl nálezem ze dne 7. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 33/15 (N 201/87 SbNU 269; 422/2017 Sb.); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz> tak, že se zamítá.

II. Argumentace stěžovatelky

7. V ústavní stížnosti stěžovatelka namítá, že zmíněná ustanovení insolvenčního zákona jsou protiústavní (pozn.: důvody jsou podrobně rekapitulovány ve zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/15, na který tímto Ústavní soud pro stručnost odkazuje). Současně tvrdí, že napadenými soudními rozhodnutími došlo k zásahu do jejího vlastnického práva „ve formě ztráty naděje na vyšší míru uspokojení přihlášených pohledávek“ a do jejího práva na spravedlivý proces, a to jednak upřením práva na přístup k soudu, jednak nevypořádáním se s její argumentací.

8. V souvislosti s námitkou zásahu do vlastnického práva stěžovatelka uvádí, že 1. vedlejší účastnice před zahájením insolvenčního řízení uzavřela s dlužníkem Oděvní podnik, a. s., několik měnových obchodů a na jejich základě přihlásila do insolvenčního řízení pohledávku ve výši cca 52 milionů Kč. S ohledem na jejich nevýhodnost a časovou souvislost s insolvencí tak prý učinila za účelem zajistit si majoritu ve skupině nezajištěných věřitelů. V případě, že by byla odmítnutá odpůřčí žaloba projednána, nelze dle stěžovatelky pochybovat o tom, že by měnové obchody byly shledány neúčinnými a dané pohledávky této vedlejší účastnice by byly vyloučeny z uspokojení, v důsledku čehož by se míra uspokojení jejich (tj. stěžovatelčiných) pohledávek zvýšila.

9. K právu na přístup k soudu stěžovatelka uvádí, že daný zásah je „neobhajtelný“, neboť vyloučení tohoto přístupu zasahuje do samé podstaty uvedeného práva. Uznala, že i odpůřčí žaloby musí podléhat určité „kolektivizaci“, ta však musí být provedena citlivě, tj. při šetření dotčených práv. Došlo-li k odepření práva odporovat pochybným úkonům úpádce „bez dalšího, bez vazby na jakékoli další okolnosti či podmínky“, tento předpoklad nebyl splněn.

10. Zásah do práva na náležitě odůvodnění rozhodnutí měl dle stěžovatelky spočívat v tom, že ač vedla sofistikovanou právní argumentaci, obecné soudy se s ní vypořádaly jen velmi povrchně anebo vůbec. Tuto svou argumentaci vystavěla na paralele mezi popěrným právem a odpůřícím právem, krajský soud pouze konstatoval, že o podání odpůřčí žaloby rozhoduje i věřitelský výbor, což však dle stěžovatelky pouze otevírá další nezodpovězené otázky, a to, zda je „kolektivizace“ odpůřčího práva v rukou uvedeného orgánu ústavně konformní. Vzhledem k tomu stěžovatelka tvrdí, že se krajský soud s její argumentací vypořádal nedostatečně. Vrchní soud měl selhat ještě více. V odvolání provedla tříkrokový test ústavnosti a zabývala se otázkou tzv. intervenčního minima, uvedený soud tento test ani „neprošel“ a posouzení otázky tzv. intervenčního minima se nevěnoval vůbec. V dovolání rovněž demonstrovala, proč nemohou předmětná ustanovení v testu obstát. Nejvyšší soud pouze poukázal na předválečnou právní úpravu i úpravy zahraniční, což však má být podle stěžovatelky pro řešení otázky jejich ústavní konformity bezcenné.

III. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

11. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejším účastníkům řízení.

12. Nejvyšší soud sdělil, že v ústavní stížnosti se opakují argumenty, které uplatnila stěžovatelka v dovolání a k nimž se již vyjádřil ve svém rozhodnutí. Zde, jak dále uvádí, vyložil, proč příslušnou právní úpravu

považuje za ústavně konformní, přičemž poukázal na historický exkurs a na slovenskou a rakouskou právní úpravu. K tomu dodal, že tato úprava, která má původ v požadavku na řádné dodržování a správu majetkové podstaty dlužníka, za trvání úpadečného řízení svěřuje výkon odpůrčího práva do rukou insolvenčního správce, je úpravou standardní, neboť existuje v řadě evropských zemí, které jsou členskými státy Evropské unie, přičemž není důvod, proč by tato úprava neměla být ústavní právě v České republice. Současně upozornil, že působnost věřitelského výboru pro účely rozhodnutí o tom, zda insolvenční správce je povinen podat odpůrčí žalobu, si může vyhradit přímo schůze věřitelů. Závěrem vyjádřil přesvědčení, že věc projednal a rozhodl v souladu s právními předpisy, které jsou i co do svého výkladu konformní s ústavním pořádkem, a navrhl odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost.

13. Vrchní soud vyjádřil názor, že předmětná právní úprava není protiústavní, přičemž odkázal na obsah odůvodnění napadených rozhodnutí a na možnost prosazení společného zájmu věřitelů prostřednictvím úpravy obsažené v § 239 odst. 2 insolvenčního zákona, načež navrhl zamítnutí ústavní stížnosti.

14. Krajský soud vyslovil názor, že dospěl ke správnému závěru a že jej dostatečně odůvodnil. Neztotožnil se s názorem stěžovatelky, že by aplikací insolvenčního zákona došlo k porušení čl. 11 a čl. 36 odst. 1 Listiny, přičemž rovněž poukázal na roli věřitelského výboru a upozornil, že se stěžovatelka na něj, jde-li o nečinnost insolvenčního výboru či správce ohledně podání odpůrčí žaloby, postupem podle § 11 insolvenčního zákona neobrátila.

15. První vedlejší účastnice poukázala na usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2014 sp. zn. I. ÚS 3271/13, resp. na nutnost provedení tzv. testu racionality při posuzování ústavní konformity úpravy odpůrčího práva v insolvenčním řízení. Následně vyslovila názor, že toto řešení není zjevně „nerozumné“, přičemž argumentovala i tím, že řada evropských zemí má právní úpravu, která uplatnění odpůrčího práva svěřuje výlučně insolvenčnímu správci. Odmítla, že by věřitelé mohli „legitimně očekávat“, že jejich pohledávka bude uspokojena v určité minimální výši, a k argumentaci stěžovatelky nálezem Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 14/10 (N 133/58 SbNU 67; 241/2010 Sb.) uvedla, že v dané věci nejde o zjišťování pohledávek jednotlivých věřitelů, ale o rozsah majetkové podstaty, s tím, že není-li to v zákonodárcově diskreci, musely by být protiústavní např. i § 207 a 208 a § 285 odst. 4 insolvenčního zákona.

16. Druhá vedlejší účastnice označila postup obecných soudů za legitimní, nicméně stěžovatelčiny právní úvahy, vycházející ze závěrů Ústavního soudu obsažených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/10, označila za logické s tím, že také ohledně přiznání popěrného práva insolvenčním věřitelům se

tvrdilo, že tito budou řízení zdržovat a toto své právo zneužívat. K tomu dodala, že by bylo možné, stejně jako v případech popěrného práva, upravit procesní náležitosti i možnost uložit přiměřenou zálohu, aby nebylo zneužíváno.

17. Třetí vedlejší účastník se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

IV. Stěžovatelčina replika

18. Ústavní soud zaslal shora uvedená vyjádření stěžovatelce na vědomí a k případné replice.

19. Stěžovatelka této možnosti využila. V souvislosti s vyjádřením Nejvyššího soudu, vrchního soudu a první vedlejší účastnice vyloučila možnost použití tzv. testu racionality s tím, že je v dané věci nezbytné provést tzv. test proporcionality, odmítla jako bezcennou komparaci naší právní úpravy odpůřícího práva se zahraničními právními úpravami, a to z důvodu, že byla provedena příliš úzce a také bez zřetele na to, jak funguje v praxi, dále upozornila, že jednou dosažený standard ochrany lidských práv nelze snižovat, s tím, že podle předchozí právní úpravy měl odpůřící právo i jednotlivý věřitel. Současně odmítla názor, že není možné analogicky použít náleží sp. zn. Pl. ÚS 14/10, a to z důvodu, že odpůřčí žaloba může mít dopad jak do aktiv, tak pasiv majetkové podstaty dlužníka. K vyjádření krajského soudu uvedla, že jeho argumentace je nesprávná a „mimoběžná“ s její argumentací, v podstatě z důvodů uvedených v ústavní stížnosti, a dále vyjádřila názor, že otázka (ne)využití podnětu je zde irrelevantní.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

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

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

21. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), a vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-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, oprávněnou svým vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování obecných soudů. Jeho úkolem je „toliko“ přezkoumat

ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Vzhledem k tomu je nutno vycházet z pravidla, že vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad „podústavního“ práva a jeho aplikace na jednotlivý případ jsou v zásadě věci obecných soudů a o zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, kdy je jejich rozhodování stíženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady); o jaké vady přitom jde, lze zjistit z judikatury Ústavního soudu. Proces interpretace a aplikace „podústavního práva“ pak bývá stížen takovouto vadou zpravidla tehdy, nezhodnotí-li obecné soudy správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc nebo se dopustí – z hlediska řádného procesu – neakceptovatelné „libovůle“, spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [nález ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)]. Ústavněprávním požadavkem je též řádné, srozumitelné a logické odůvodnění soudního rozhodnutí.

22. Žádné z takových pochybení Ústavní soud ve věci stěžovatelů neshledal. Obecné soudy svá usnesení založily na ustanoveních, která jsou v textu insolvenčního zákona vyjádřena jasně, jednoznačně, určitě a srozumitelně, a přitom nebyla shledána v rozporu s ústavním pořádkem. Obecné soudy je aplikovaly s respektem k požadavkům vyjádřeným sub 21, takže problém důvodnosti ústavní stížnosti spočíval pouze v tom, zda předmětná ustanovení jsou či nejsou v rozporu s ústavním pořádkem [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy], přičemž důvod k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy neshledaly, takže stěžovatelka využila postupu podle § 74 zákona o Ústavním soudu.

23. V řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 33/15 dospěl Ústavní soud – po zvážení obsáhlé a „sofistikované“ argumentace stěžovatelky, stejně jako ostatních účastníků řízení (přičemž byla vzata v úvahu s ohledem na specifikum posuzované věci i argumentace účastníků řízení o ústavní stížnosti) – k závěru, že napadená ustanovení insolvenčního zákona v rozporu s ústavním pořádkem nejsou. To má nevyhnutelné důsledky pro posouzení důvodnosti ústavní stížnosti.

24. Stejně tak Ústavní soud považuje za nutné podotknout, že mu nepřisluší – jako v posuzované věci – rozhodovat o tom, které z více řešení (ať již z hledisek vertikální, či horizontální komparace, kterých se účastníci řízení dovolávali), z nichž každé lze považovat za ústavně konformní, má být upřednostněno. 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 k tvrzenému zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatelky sice došlo, nikoli však v podobě jejich porušení. Proto z následujících důvodů dospěl k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

25. Stěžovatelka v ústavní stížnosti především tvrdí, že napadenými soudními rozhodnutími bylo porušeno její vlastnické právo podle čl. 11 odst. 1 Listiny a právo na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Příčinu tohoto porušení spatřuje v tom, že § 235 odst. 2 a § 239 odst. 1 insolvenčního zákona, dle nichž se právo podat odpůrčí žalobu přiznává výlučně insolvenčnímu správci a které byly v její věci obecnými soudy aplikovány (s tím výsledkem, že je-li taková žaloba podána insolvenčním věřitelem, nelze ji věcně projednat), jsou s těmito ústavními ustanoveními v rozporu.

26. Zvláštností posuzované věci je to, že celá ústavní stížnost je založena právě na tvrzení, že stěžovatelce byl odepřen přímý přístup k soudu, aby mohla uplatnit odpůrčí žalobu. Její jádro je shrnuto již v bodu 2 ústavní stížnosti, podle kterého byla její odpůrčí žaloba odmítnuta jako podaná neoprávněnou osobou, neboť insolvenční zákon přiznává v insolvenčním řízení právo podat odpůrčí žalobu pouze insolvenčnímu správci. Vzhledem k tomu, že obecné soudy ve svých rozhodnutích aplikovaly § 235 odst. 2 a § 239 odst. 1 insolvenčního zákona, které žalobní oprávnění stěžovatelce neposkytují, stala se ústavní stížnost v podstatě pouhým „nosičem“ pro uplatnění akcesorického návrhu podle § 74 zákona o Ústavním soudu. Teprve v případě příznivého výsledku řízení podle § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu by se tak stěžovatelce otevřela možnost podat samotnou odpůrčí žalobu a dosáhnout rozhodnutí o ní.

27. Jak bylo shora uvedeno, III. senát Ústavního soudu neshledal důvod k odmítnutí ústavní stížnosti a podle § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu řízení ve věci ústavní stížnosti proti výše označeným usnesením obecných soudů přerušil a akcesorický návrh podle § 74 téhož zákona na zrušení výše citovaných ustanovení insolvenčního zákona postoupil plénu Ústavního soudu.

28. Ústavní soud v tomto řízení pod sp. zn. Pl. ÚS 33/15 dospěl k závěru, že příslušná právní úprava deficitem ústavnosti netrpí. Jeho závěry lze shrnout tak, že čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny poskytují zákonodárci prostor pro uvážení, jak s přihlédnutím ke zvláštnostem insolvenčního řízení zajistit co nejvyšší míru sladění často protichůdných individuálních zájmů insolvenčních věřitelů takovou úpravou jejich procesních oprávnění, aby byl naplněn jeho účel podle § 1 insolvenčního zákona. V této souvislosti konstatoval, že úprava insolvenčního řízení má respektovat mnohost a dvojediné postavení insolvenčních věřitelů, kteří jednají jako jednotlivci a současně jako členové skupiny, přičemž jejich úkony mohou mít dopad na všechny ostatní věřitele [kolektivní povaha insolvenčního řízení podle § 3 písm. a) insolvenčního zákona]. To má potom dopad na kritéria hodnocení ústavnosti

jednotlivých řízení, která z rámce celkového insolvenčního řízení nelze „vytrhávat“ a bez dalšího na ně „mechanicky“ přenášet principy určující řešení individuálních řízení. S ohledem na specifika daného řízení je ústavnost jeho úpravy nutno hodnotit jako celek, neboť teprve jeho konečný výsledek má pro dotčené subjekty reálný význam a odpovídá to rovněž zásadám insolvenčního řízení podle § 5 insolvenčního zákona.

29. K základní námitce stěžovatelky Ústavní soud v řízení sp. zn. Pl. ÚS 33/15 uvedl, že zákonodárce při hledání kompromisu mezi individuálním a kolektivním výkonem procesních práv věřitelů je oprávněn určit, že určitý procesní prostředek může být uplatněn jen v určité fázi insolvenčního řízení, což platí i při uplatnění či popření pohledávek, kde je právě nutno zajistit ochranu individuálních zájmů insolvenčního věřitele, a tím vytvořit předpoklad pro další postup v řízení jako celku, zatímco v případě odpůrčí žaloby již jde o postup, který je hodnocen podle kritérií společného hospodářského zájmu, jenž je určován posouzením nákladů a možného majetkového přínosu věřitelskými orgány z hlediska tzv. společného zájmu věřitelů, takže tam prostor pro shora zmíněné uvážení zákonodárce dán je. Proto nelze nepřiznání aktivní legitimace jednotlivému věřiteli k podání odpůrčí žaloby považovat za zásah do samotné podstaty práva obrátit se se „svou“ věcí na soud či jiný orgán podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny, nýbrž – s přihlédnutím k účelu a povaze insolvenčního řízení – za jeden z možných způsobů kolektivního uplatňování pohledávek věřitelů v zájmu jejich poměrného uspokojení, neboť i tímto způsobem lze zajistit plnění pozitivního závazku státu poskytovat ochranu vlastnickému právu podle čl. 11 odst. 1 Listiny v rámci zásad řešení úpadku dlužníka na základě tzv. společného zájmu věřitelů, který je podle § 2 písm. j) insolvenčního zákona nadřazen jejich individuálním zájmům.

30. Konečně k námitce stěžovatelky, že bylo porušeno její vlastnické právo podle čl. 11 odst. 1 Listiny, přesněji pak rovnost ochrany vlastnického práva a právo vlastnit majetek, Ústavní soud zdůraznil, že na posuzovanou věc toto ustanovení dopadá jen zprostředkovaně, resp. jeho porušení se odvíjí od porušení čl. 36 odst. 1 Listiny. Věřitel totiž předně musí svou pohledávku zákonem stanoveným způsobem (až na výjimky) v daném řízení uplatnit, tj. přihlásit (§ 165 insolvenčního zákona), tato musí být zjištěna (§ 201 insolvenčního zákona), příp. je-li popřena, musí být o ní v incidenčním řízení rozhodnuto [§ 159 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona]. Teprve poté lze hovořit o takové pohledávce jako o „majetku“, to ovšem jen co do té její části, ve které taková pohledávka podle insolvenčních předpisů nekonkuruje (aspekt rovnosti ochrany) právu dalších osob v rámci poměrného uspokojení pohledávek dlužnickových věřitelů (popř. i právu dlužníka v případě oddlužení).

31. Z toho, co bylo právě uvedeno, plyne pro posouzení důvodnosti ústavní stížnosti následující. Za situace, kdy je III. senát právním názorem Ústavního soudu na otázku ústavnosti uvedených ustanovení insolvenčního zákona, vysloveným v uvedeném nálezu, vázán, nemůže než považovat ústavní stížnost za nedůvodnou.

32. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítla také porušení svého práva na soudní ochranu z důvodu nedostatečného odůvodnění napadených soudních rozhodnutí, konkrétně pak proto, že se v nich obecné soudy náležitě nevypořádaly s její ústavněprávní argumentací.

33. Samotná tato námitka je bezpředmětná, neboť i kdyby se (hypoteticky) Ústavní soud se stěžovatelkou ztotožnil, kasace těchto rozhodnutí by k jinému výsledku soudního řízení vést nemohla. Stěžovatelka v soudním řízení poměrně obsáhle argumentovala tím, že uvedená ustanovení insolvenčního zákona jsou protiústavní, a domáhala se na obecných soudech postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Obecné soudy ale zaujaly k této otázce stanovisko, že tomu tak není, kteréžto koresponduje se stanoviskem Ústavního soudu zaujatým ve zmíněném „plenárním“ nálezu. V takovém případě nemá místo ani argumentace právem na soudní ochranu, neboť jádrem sporu byla otázka samotného práva na bezprostřední (nikoli zájmy ostatních zprostředkovaný) přístup k soudu.

34. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu ústavní stížnost zamítl. Takto rozhodl bez ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 209

K rozporu státem vznesené námitky promlčení nároku na náhradu nemateriální újmy s dobrými mravy

Při posuzování nároků uplatňovaných 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), ve znění pozdějších předpisů, obecné soudy nikdy nesmí zapomínat na jejich ústavní původ a zakotvení. Je proto nezbytné v každém případě dbát na to, aby fakticky nedošlo k vyprázdnění dotčeného základního práva při použití jeho zákonného provedení. Jinak řečeno, aplikací citovaného zákona v případech odpovědnosti státu za škodu a nemajetkovou újmu nesmí dojít, přímo ani nepřímo, k omezení rozsahu základního práva zaručeného čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Instytut dobrých mravů je tedy jakousi otevřenou „branou“, kterou mohou být do podústavního práva „vpuštěny“ ústavní hodnoty a principy v situacích, kdy výklad zákona vede k nespravedlivým či z ústavního hlediska jinak problematickým a nepřiměřeným důsledkům. Dobré mravy totiž mohou a mají napomáhat obecným soudům při hledání ústavně konformního řešení konkrétní projednávané věci. Zánik nároku v důsledku uplynutí promlčecí doby může být v individuálních případech nepřiměřeně tvrdým postihem poškozeného ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil.

Nejde navíc jen o ne zrovna přehlednou zákonnou úpravu uplatnění nároku, v jejímž rámci platí dvojitý režim – předběžné uplatnění nároku u „úřadu“ jednajícím jménem státu a uplatnění nároku u soudu, ale zejména o délku lhůt samotných, jejichž (ne)přiměřenost se nachází na samé hranici ústavnosti. V případě subjektivní lhůty pro uplatnění nároku na náhradu imateriální újmy platí paradoxně – právě vzhledem k povaze této újmy – mimořádně krátká šestiměsíční subjektivní lhůta, byť „orámovaná“ desetiletým objektivním limitem. Neznamená to nic jiného, než že poškozený musí být mimořádně bdělý (*vigilantibus iura ad absurdum*), zatímco stát nabude vůči jedinci i ve svých vnitřních poměrech takřka extrémně brzy právní jistotu, že zaváhání poškozeného jednoduše „odklidí“ formálně správně vznesenou námitkou promlčení.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 14. listopadu 2017 sp. zn. I. ÚS 3391/15 ve věci ústavní stížnosti V. L., právně zastoupeného JUDr. Milanem Zábržem, advokátem, AK se sídlem Veveří 57, Brno, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2015 č. j. 30 Cdo 1506/2015-248, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2014 č. j. 64 Co 264/2014-187 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 28. 3. 2014 č. j. 42 C 226/2009-159 o zamítnutí žaloby na náhradu újmy za nezákonné trestní stíhání stěžovatele, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 2 jako účastníků řízení a České republiky – Ministerstva spravedlnosti jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2015 č. j. 30 Cdo 1506/2015-248, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2014 č. j. 64 Co 264/2014-187 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 28. 3. 2014 č. j. 42 C 226/2009-159 v části, v níž byla zamítnuta žaloba o náhradu nemajetkové újmy, bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces, zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i právo na náhradu škody, zaručené čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší v rozsahu uvedeném ve výroku I.

III. Ve zbylém rozsahu se ústavní stížnost zamítá.

Odůvodnění

I. Průběh předchozího řízení a obsah ústavní stížnosti

1. Ústavnímu soudu byl dne 19. 11. 2015 doručen návrh na zahájení řízení o ústavní stížnosti ve smyslu § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), prostřednictvím něhož se stěžovatel domáhá zrušení shora uvedených rozhodnutí obecných soudů s tvrzením, že jimi došlo k porušení jeho základního práva na spravedlivý proces zaručeného 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 a práva na náhradu škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny.

2. Napadeným rozsudkem soud prvního stupně zamítl žalobu, aby žalované České republice byla uložena povinnost zaplatit stěžovateli částku 135 364 343,70 Kč s úrokem z prodlení z této částky od 5. 6. 2009

do zaplacení, a o nákladech řízení vyslovil, že na jejich náhradu nemá právo žádný z účastníků. Soud prvního stupně rozhodoval o žalobě 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), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“), jíž se stěžovatel domáhal náhrady majetkové i nemajetkové újmy s tvrzením, že mu byly způsobeny vydáním nezákonného rozhodnutí a nesprávným úředním postupem.

3. Nezákonným rozhodnutím bylo usnesení policejního komisaře Policie České republiky ze dne 30. 6. 2005 o zahájení trestního stíhání stěžovatele. Trestní řízení vedené proti stěžovateli bylo skončeno usnesením Okresního soudu ve Znojmě ze dne 12. 6. 2007 sp. zn. 2 T 99/2006, kdy byla věc předána Městskému úřadu ve Znojmě, odboru správnímu, neboť se nejednalo o trestný čin, ale pouze o možný přestupek. Stěžovatel v žalobě tvrdil, že v příčinné souvislosti s nezákonným trestním stíháním mu vznikla majetková škoda v celkové výši 35 364 343,70 Kč. Ta sestávala ze škody ve výši 2 764 343,70 Kč, kterou stěžovatel vynaložil na získání patentů na střelivo značky Snail 9mm, na kterou měl patent v České republice, který byl chráněn, a uvedenou částku vynaložil na získání patentů v jednotlivých státech. Licenci na obchodování s těmito náboji měla společnost L., v níž byl stěžovatel předsedou představenstva. Dále měla škoda sestávat z částky 21 600 000 Kč, kterou měl stěžovatel obdržet jako provizi za použití vynálezu podle uzavřené licenční smlouvy se společností L., dále z částky 5 000 000 Kč, které měl stěžovatel obdržet od společnosti L. jako provizi za prodej nábojů třetím osobám a škodu ve výši 6 000 000 Kč, což je rozdíl mezi kupní cenou získanou za prodej nemovitostí zapsaných na LV č. X v katastrálním území Jevišovice a tržní cenou těchto nemovitostí, když tyto nemovitosti stěžovatel byl nucen rychle prodat, a to pod cenou, neboť ručil za úvěr společnosti L. svým majetkem včetně předmětné nemovitosti a společnost tento úvěr nesplácela.

4. Příčinnou souvislost mezi nezákonným trestním stíháním stěžovatele a vzniklou škodou stěžovatel spatřoval ve skutečnosti, že v důsledku nezákonného trestního stíhání stěžovatele byly zabaveny společností L. náboje, s nimiž měla společnost obchodovat, nemohla je proto prodat ani hradit své závazky a byl na ni prohlášen konkurs. Stěžovatel se dále domáhal nemajetkové újmy ve výši 100 000 000 Kč, a to za psychickou a fyzickou újmu zejména z titulu úmrtí manželky stěžovatele v době projednávání trestní kauzy (spáchala sebevraždu) a dále za újmu na zdraví, protože trestní stíhání způsobilo stěžovateli výrazné zhoršení zdravotního stavu; také za ztrátu dobré pověsti – trestní stíhání stěžovatele bylo známo celé odborné veřejnosti, a stěžovatel proto nemohl podnikat.

5. Soud prvního stupně po provedeném dokazování dospěl k závěru, že ve věci bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, a to usnesení o zahájení trestního stíhání stěžovatele, které bylo zrušeno usnesením o postoupení věci správnímu orgánu. Soud však neshledal existenci příčinné souvislosti mezi tímto rozhodnutím a stěžovatelem tvrzenou škodou. Podle jeho názoru stěžovatelem tvrzené majetkové škody nevznikly v přímé příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím vydaným vůči žalobci, ale vznikly v souvislosti s platební neschopností společnosti L., k níž došlo v důsledku zajištění střeliva ve vlastnictví této společnosti. Střelivo společnosti L. bylo pro účely trestního řízení zajištěno již dne 8. 11. 2004, trestní stíhání však bylo zahájeno až usnesením policejního orgánu ze dne 30. 6. 2005. Zajištění střeliva tak podle soudu není v příčinné souvislosti s nezákonným stíháním stěžovatele. Navíc zajištěním střeliva mohla vzniknout škoda pouze vlastníku střeliva, tedy společnosti L., nikoliv stěžovateli jako fyzické osobě. Ohledně škody ve výši 6 000 000 Kč za prodej nemovitostí v katastrálním území Jevišovice neshledal soud prvního stupně splnění předpokladů vzniku škody, neboť tyto nemovitosti byly ve vlastnictví právnické osoby, a to společnosti AGARTS, s. r. o., škoda tedy nemohla vzniknout stěžovateli. Ohledně nároku na poskytnutí peněžitého zadostiučinění za nemajetkovou újmu shledal soud důvodnou žalovanou vznesenou námitku promlčení ve smyslu ustanovení § 32 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., podle něhož se nárok na náhradu nemajetkové újmy promlčí za šest měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě. Stěžovatel se dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě dnem, kdy nabylo právní moci rozhodnutí Okresního soudu ve Znojmě, kterým byla trestní věc stěžovatele postoupena Městskému úřadu ve Znojmě s tím, že nejde o trestný čin.

6. Městský soud v Praze jako soud odvolací potvrdil jako věcně správný rozsudek soudu prvního stupně v zamítavém výroku o věci samé (o zaplacení částky 135 364 343,70 Kč s příslušenstvím) a ve výroku o náhradě nákladů řízení. Současně rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení. Odvolací soud se v podstatě ztotožnil se skutkovými i právními závěry soudu prvního stupně. Uvedl, že stěžovatelem tvrzená majetková újma nevznikla v přímé příčinné souvislosti s nezákonným trestním stíháním, resp. s nezákonným rozhodnutím. Společnost L. a stěžovatel jsou dva zcela odlišné právní subjekty, byť stěžovatel patrně pociťuje škodu vzniklou společností jako svou vlastní, a to vzhledem k jeho těsnému majetkovému propojení s touto společností. Odvolací soud shodně se soudem prvního stupně neshledal, že by byla naplněna podmínka příčinné souvislosti.

7. Dovolání stěžovatele bylo Nejvyšším soudem odmítnuto jako nepřipustné, neboť stěžovatel podle dovolacího soudu dostatečně nevymezil důvody dovolání.

8. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že rozhodnutí obecných soudů jsou nesprávná a že se mu vznik škody podařilo prokázat. Domnívá se, že soudy zcela mylně vyložily běh subjektivní promlčecí lhůty a nepřihlížely k desetileté objektivní lhůtě. Stěžovatel má za to, že všechny soudy, které doposud projednávaly jeho nárok na náhradu nemajetkové újmy, postupovaly contra legem. Nikdo podle jeho názoru není schopen v tak složité situaci, jakou je trestní stíhání vlastní osoby, zaznamenat a ihned uplatnit nárok na náhradu nemajetkové újmy, která mnohdy vyjde najevo později a poté se teprve stane příčinou omezení soukromého i pracovního života. Ohledně výše škody odkázal stěžovatel na některá rozhodnutí Ústavního soudu a ustanovení občanského zákoníku o spravedlivém uvážení (§ 2955).

II. Vyjádření účastníků řízení

9. Ústavní soud si k obsahu ústavní stížnosti vyžádal vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení. Nejvyšší soud k věci uvedl, že stěžovatel předkládá jiný výklad obecného práva, aniž by vymezil, v čem spočívá porušení jeho základních práv a svobod. Stěžovatel nebyl v řízení neúspěšným z důvodu, že by neprokázal výši vzniklé škody, ale z důvodu, že jedná škoda nevznikla v jeho majetkové sféře, jednak nevznikla v příčinné souvislosti s nezákonným stíháním stěžovatele. Nejvyšší soud tedy neshledal, že by stěžovatel ve své ústavní stížnosti tvrdil a argumentačně vymezil, v čem spočívá porušení jeho základních práv a svobod, neboť rozhodnutí obecných soudů jsou postavena na zcela jiném závěru, než který stěžovatel ústavní stížností napadá. Nejvyšší soud se domnívá, že důvody svého rozhodnutí dostatečně zřejmě osvětlil v odůvodnění napadeného usnesení. Městský soud v Praze k námitkám stěžovatele odkazuje na obsah svého rozhodnutí a dodává pouze, že otázka promlčení nároku v subjektivní šestiměsíční lhůtě podle § 32 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. byla již judikaturou vyšších soudů opakovaně řešena shodně, jako ji vyřešil odvolací soud v napadeném rozsudku. Obvodní soud pro Prahu 2 pouze odkázal na obsah napadeného rozsudku. Vedlejší účastník se k ústavní stížnosti nevyjádřil. Stěžovateli byla vyjádření účastníků zaslána k replice. Z ní vyplynulo, že stěžovatel na své ústavní stížnosti trvá.

III. Procesní podmínky řízení

10. Ústavní stížnost splňuje všechny požadované náležitosti a podmínky pro její projednání, které stanoví zákon o Ústavním soudu. S ohledem na obsah ústavní stížnosti dospěl Ústavní soud k závěru, že není nutné nařizovat ústní jednání, neboť od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV. Právní posouzení

11. Ústavní soud přezkoumal napadená rozhodnutí z hlediska tvrzeného porušení ústavně zaručených práv stěžovatele a poté dospěl k závěru, že ústavní stížnost je částečně důvodná, a to v případě požadované náhrady škody za způsobenou nemajetkovou újmu.

IV.a) Nemajetková újma obecně

12. Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem v řízení o ústavní stížnosti je jen ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonitosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Není proto povolán k přezkumu aplikace podústavního práva a může tak činit jen tehdy, jestliže současně shledá porušení základního práva či svobody, protože základní práva a svobody vymezují nejen rámec normativního obsahu aplikovaných právních norem, nýbrž také rámec jejich ústavně konformní interpretace a aplikace. Interpretace zákonů a podzákonů právních norem, která nešetří základní práva v co nejvyšší míře, při současném dodržení účelu aplikovaných právních norem, anebo interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, pak znamenají porušení základního práva či svobody.

13. Judikatura Ústavního soudu i obecných soudů již v minulosti dovodila, že náhrada újmy způsobené zahájením (vedením) trestního stíhání, které neskončilo pravomocným odsouzením, je specifickým případem náhrady újmy za nezákonné rozhodnutí, i když usnesení o zahájení trestního stíhání nebylo nikdy formálně zrušeno (viz ustálená judikatura Nejvyššího soudu – např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2011 sp. zn. 30 Cdo 2371/2009 a odkazy tam uvedené). Přitom každé trestní řízení negativně ovlivňuje osobní život trestně stíhaného, na kterého je sice do okamžiku právní moci meritorního rozhodnutí třeba pohlížet jako na nevinného, avšak samotný fakt trestního stíhání je zátěží pro každého obviněného [náleze sp. zn. I. ÚS 554/04 ze dne 31. 3. 2005 (N 67/36 SbNU 707)]. Již samotné trestní stíhání výrazně zasahuje do soukromého a osobního života jednotlivce, do jeho cti a dobré pověsti, a to tím spíše, jedná-li se o obvinění nepodložené dostatkem důvodů. Trestní stíhání je způsobilé vyvolat i vznik nemateriální újmy [náleze sp. zn. IV. ÚS 428/05 ze dne 11. 10. 2006 (N 185/43 SbNU 115) a náleze sp. zn. IV. ÚS 642/05 ze dne 28. 8. 2007 (N 133/46 SbNU 249); z novějších nálezů viz např. náleze sp. zn. I. ÚS 2394/15 ze dne 26. 4. 2016 (N 78/81 SbNU 331)]. Toto právo na odškodnění za trestní stíhání skončené třeba i pravomocným usnesením o postoupení věci jinému orgánu však není absolutní a záleží na konkrétních okolnostech daného stíhání, přičemž náhrada újmy náleží zejména za stíhání svévolné [náleze sp. zn. III. ÚS 1391/15 ze dne 19. 1. 2016 (N 10/80 SbNU 125)].

14. V projednávaném případě se tedy jedná o nárok stěžovatele na náhradu újmy způsobené mu nezákonným rozhodnutím státního orgánu,

konkrétně usnesením o zahájení trestního stíhání. Tento nárok spadá pod substantivní základní právo každého na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem, zaručené čl. 36 odst. 3 Listiny. Toto ustanovení Listiny Ústavní soud aplikuje i v případech náhrady imateriální újmy [viz např. nálezy sp. zn. I. ÚS 2394/15 či nálezy sp. zn. I. ÚS 4227/12 ze dne 12. 5. 2014 (N 86/73 SbNU 459)].

15. Ústavní soud se ve své judikатурní praxi opakovaně zabýval rozhodáním obecných soudů o nárocích podle zákona č. 82/1998 Sb. Pravidelně přitom konstatuje, že plně respektuje pravomoc obecných soudů posoudit existenci podmínek pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem [srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 3377/12 ze dne 16. 5. 2013 (N 86/69 SbNU 373) či nálezy sp. zn. I. ÚS 215/12 ze dne 26. 9. 2013 (N 169/70 SbNU 581)]. Zároveň však zdůrazňuje, že při posuzování nároků uplatňovaných podle citovaného zákona obecné soudy nikdy nesmí zapomínat na jejich ústavní původ a zakotvení. Je proto nezbytné v každém případě dbát na to, aby fakticky nedošlo k vyprázdnění dotčeného základního práva při použití jeho zákonného provedení. Jinak řečeno, aplikací zákona č. 82/1998 Sb. v případech odpovědnosti státu za škodu a nemajetkovou újmu nesmí dojít, přímo ani nepřímo, k omezení rozsahu základního práva zaručeného čl. 36 odst. 3 Listiny [nálezy sp. zn. II. ÚS 1430/13 ze dne 24. 7. 2014 (N 143/74 SbNU 215) či nálezy sp. zn. I. ÚS 1744/12 ze dne 24. 7. 2014 (N 142/74 SbNU 205)]. Podle citovaného zákona je tedy nutno kompenzovat veškerou újmu, kterou by bylo možno namítat pod čl. 36 odst. 3 Listiny, nikoliv naopak [nálezy sp. zn. I. ÚS 4227/12 ze dne 12. 5. 2014 (N 86/73 SbNU 459)].

IV.b) Otázka promlčení nároku na náhradu nemajetkové újmy

16. Ústavní soud se již v minulosti vyjádřil rovněž k institutu promlčení nároku na náhradu újmy podle zákona č. 82/1998 Sb. v ústavní rovině. Je-li závěr obecných soudů o promlčení nesprávný a neopodstatněný, je tím stěžovateli fakticky znemožněno naplnit v dané věci ústavní právo na odškodnění vůči státu a jde o porušení základního práva zaručeného čl. 36 odst. 3 Listiny [nálezy sp. zn. I. ÚS 1744/12 ze dne 24. 7. 2014 (N 142/74 SbNU 205), obdobně nálezy sp. zn. II. ÚS 3496/13 ze dne 23. 7. 2015 (N 134/78 SbNU 107)]. K institutu promlčení nároku na náhradu újmy vzniklé při výkonu veřejné moci je třeba z hlediska ústavněprávního přistupovat tak, že v sobě obsahuje napětí mezi ochranou práv oprávněného na straně jedné a ochranou právní jistoty povinného (státu) na straně druhé. Na jedné straně je zde ústavní požadavek, aby se jednotlivci dostalo ochrany jeho práv poškozených jednáním státu tím, že utrpěl újmu v souvislosti s nezákonným postupem státu, na druhé straně by ani stát neměl být v nejistotě v tom

ohledu, po jak dlouhou dobu je nárok založený nezákonným postupem vymahatelný a vynutitelný soudně. Je tedy nutné nalézt spravedlivou rovnováhu mezi ochranou práv poškozeného a ochranou právní jistoty [viz mutatis mutandis nálezn. sp. zn. IV. ÚS 642/05 ze dne 28. 8. 2007 (N 133/46 SbNU 249)].

17. V souzené věci jde tedy zejména o to, zda podaný výklad a aplikace zákonných ustanovení upravujících otázku promlčení uplatněného nároku na zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu dle § 31a zákona č. 82/1998 Sb. nezakládají nepřijatelné ústavněprávní konsekvence, tj. zda nepředstavují nepřijatelný zásah do právního postavení stěžovatele v té rovině, již je poskytována ochrana ústavněprávními předpisy. V tomto směru Ústavní soud konstantně judikuje, že výklad a aplikace předpisů obecného práva jsou 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, jenž je v soudní praxi respektován (a představují tím nepředvídatelnou interpretační libovůli), resp. jsou v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti – tzv. přepjatý formalismus [srov. např. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 85/06 ze dne 25. 9. 2007 (N 148/46 SbNU 471)].

18. Podle čl. 36 odst. 3 Listiny má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Ohledně podmínek vzniku nároku na náhradu škody odkazuje čl. 36 odst. 4 Listiny na zákon, jímž je zákon č. 82/1998 Sb. Dle § 31a zmiňovaného zákona platí, že bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se podle tohoto zákona též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Dle § 32 odst. 3 téhož předpisu se nárok na náhradu nemajetkové újmy promlčí za šest měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě, nejpozději však do deseti let ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen.

19. Počátek běhu subjektivní promlčecí doby se tedy odvíjí od vědomosti poškozeného o tom, že došlo v jeho osobní sféře k nemajetkové újmě způsobené nezákonným rozhodnutím či průtahy v řízení. Ústavní soud tuto otázku výkladu § 32 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. považuje za otázku výkladu podústavního práva, která mu zásadně nepřísluší. Zároveň nelze říci, že výklad podústavního předpisu obecně znemožňuje naplnit ústavní právo na odškodnění vůči státu, což by teprve zakládalo porušení základního práva zaručeného čl. 36 odst. 3 Listiny [srov. nálezn. Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2016 p. zn. I. ÚS 1532/16 (N 176/82 SbNU 713)]. Na druhou stranu Ústavní soud v některých konkrétních případech zejména s ohledem

na jejich mimořádné okolnosti shledal, že vznesení námítky promlčení a její akceptace obecnými soudy může znamenat porušení dobrých mravů.

IV.c) Rozpor námítky promlčení s dobrými mravy obecně i za vzniklého stavu

20. Podle zákona č. 82/1998 Sb. se nárok na náhradu škody, a to jak majetkové, tak nemajetkové, uplatňuje u úřadu uvedeného v § 6 zákona. V daném případě je tímto úřadem Ministerstvo spravedlnosti (§ 14 odst. 1 zákona). Uplatnění nároku na náhradu škody u příslušného úřadu je podle § 14 odst. 2 zákona podmínkou pro jeho případné uplatnění u soudu. Podle § 15 odst. 2 zákona se může poškozený domáhat náhrady škody u soudu pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.

21. Pokud jde o běh promlčecí doby, tak ta dle § 15 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. neběží ode dne uplatnění nároku na náhradu škody do skončení předběžného projednání, nejdéle však po dobu šesti měsíců.

22. Ústavní soud připomíná, že ho neváže ústavněprávní kvalifikace, kterou věci přisuzuje navrhovatel v odůvodnění svého návrhu. Podle zásady *iura novit curia* se návrhem může zabývat i z pohledu ustanovení, jichž se navrhovatel či strany nedovolávají. Ústavní stížnost je charakterizována skutky, které kritizuje, resp. svým předmětem, jehož neústavnost tvrdí, a ne pouhým právním odůvodněním [viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006 (N 92/41 SbNU 173; 419/2006 Sb.)]. Stěžovatel v nyní projednávané ústavní stížnosti sice namítá nesprávný postup obecných soudů stran posouzení otázky promlčení, činí tak ovšem jen v části stížnosti, jejíž těžiště spočívá v argumentech ve prospěch materiální újmy; naproti tomu ohledně lhůt stěžovatel argumentuje převážně skutkově a věnuje se aplikaci ustanovení o počítání lhůt.

23. Ústavní soud však pochybení obecných soudů spatřuje v něčem jiném, a to v akceptaci námítky promlčení ze strany státu, aniž by soudy tuto námítku posoudily optikou dobrých mravů. Ústavní soud konstatuje, že v rovině podústavního práva je přitom nutné za účelem dodržení výše uvedených principů posuzovat individuální okolnosti daného případu též prizmatem kogentního ustanovení § 2 odst. 3 občanského zákoníku, zakotvujícího zásadu souladného výkonu práv s dobrými mravy, které je v rovině podústavního práva právě odrazem shora vymezeného ústavního požadavku nalezení spravedlivého řešení. Jak Ústavní soud uvedl v nálezu sp. zn. I. ÚS 643/04 ze dne 6. 9. 2005 (N 171/38 SbNU 367), „zásada souladu práv, resp. jejich výkonu, s dobrými mravy představuje významný princip, který v odůvodněných případech dovoluje zmírňovat tvrdost zákona a dává soudci prostor k uplatnění spravedlnosti (ekvity) a také slušnosti“. Pojem „dobré mravy“ totiž nelze vykládat pouze jako soubor mravních pravidel

užívaných jako korektivů či doplňujících obsahový faktor výkonu subjektivních práv a povinností, ale jako příkaz soudci rozhodovat v souladu s ekvitou, což ve svých důsledcích znamená nastoupení a prosazení cesty nalézáni skutečně spravedlnosti. Ústavněprávně je tedy ustanovení § 2 odst. 3 (dříve § 3 odst. 1) občanského zákoníku místem, skrze které jsou obecné soudy povinny nechat proniknout ideje materiálního právního státu do interpretace a aplikace podústavního práva.

24. Na základě těchto závěrů pak Ústavní soud již v minulosti posuzoval i vztah dobrých mravů s námitkou promlčení, přičemž dovodil, že „ustanovení § 3 obč. zák., podle něhož výkon práv nesmí být v rozporu s dobrými mravy, platí i pro výkon práva vznést námitku promlčení“ [srov. např. nálezy sp. zn. II. ÚS 309/95 ze dne 15. 1. 1997 (N 6/7 SbNU 45) či sp. zn. II. ÚS 3168/09 ze dne 5. 8. 2010 (N 158/58 SbNU 345)]. V citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 643/04 pak Ústavní soud dospěl k závěru, že „vznesení námítky promlčení zásadně dobrým mravům neodporuje; mohou však nastat situace, kdy uplatnění této námítky je výrazem zneužití práva na úkor účastníka, který marné uplynutí promlčecí doby nezavinil a vůči němuž by za takové situace zánik nároku v důsledku uplynutí promlčecí doby byl nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil“.

25. Specifickou skupinu případů pak tvoří ty, v nichž byla námitka promlčení vznesena státem. S takovou situací byl Ústavní soud konfrontován kupř. ve věci sp. zn. I. ÚS 2216/09 ze dne 31. 5. 2011 (N 103/61 SbNU 551). V tomto nálezu Ústavní soud konstatoval, že obecné soudy tím, že připustily a ve svém rozhodování akceptovaly námitku promlčení vznesenou státem, aprobovaly jednání, které je contra bonos mores. Zdůraznil přitom specifickou povinnost státu jednat tak, aby jednak sám nezasahoval do základních práv jednotlivců a dále aby aktivně poskytoval ochranu základním právům jednotlivce.

26. Vždy je nezbytné vycházet z individuálních okolností každého jednotlivého případu, které jsou založeny na skutkových zjištěních. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být komplikované a netypické; to však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení. Jak již bylo shora uvedeno, zásada souladu výkonu práv s dobrými mravy představuje významný korektiv, který v odůvodněných případech dovoluje zmírňovat tvrdost zákona a dává soudci prostor pro uplatnění pravidel slušnosti [nálezy sp. zn. II. ÚS 3403/11 ze dne 8. 8. 2013 (N 142/70 SbNU 333)].

27. Z uvedeného plyne několik dílčích závěrů, jež jsou klíčové pro posouzení právě projednávané věci. V první řadě je zřejmé, že námitka promlčení může být za určitých okolností shledána rozpornou s dobrými mravy. Proto také platí, že z ústavněprávního hlediska nazíráno může nastat

i situace, kdy akceptace námitky promlčení obecnými soudy může být považována za porušení základních práv jednotlivce. Platí totiž, že institut dobrých mravů (ať již v předchozím, či nyní účinném občanském zákoníku) nelze vnímat izolovaně jako institut výhradně občanského práva. Z ústavněprávního hlediska jde o institut, jehož otevřená textura dovoluje zohlednit při výkladu podústavního práva též ústavní principy, jež jsou v podústavním právu z podstaty věci explicitně zachyceny pouze nedokonalé.

28. Institut dobrých mravů je tedy jakousi otevřenou „branou“, kterou mohou být do podústavního práva „vpuštěny“ ústavní hodnoty a principy v situacích, kdy výklad zákona vede k nespravedlivým či z ústavního hlediska jinak problematickým a nepřiměřeným důsledkům. Dobré mravy totiž mohou a mají napomáhat obecným soudům při hledání ústavně konformního řešení konkrétní projednávané věci. Zánik nároku v důsledku uplynutí promlčecí doby může být v individuálních případech nepřiměřeně tvrdým postihem poškozeného ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil.

29. Ústavní soud proto konstatuje, že i širší kontext věci, tj. důvody, proč právo nebylo uplatněno, a s nimi spojené okolnosti, může být pro posouzení souladu námitky promlčení s dobrými mravy relevantní.

30. Pokud jde o konkrétní okolnosti nyní souzeného případu, Ústavní soud při jeho posuzování nemohl odhlédnout zejména od neopodstatněnosti trestního stíhání stěžovatele, jež vyústilo v postoupení věci správnímu orgánu a následné rozhodnutí o odložení věci. Usnesením Policie České republiky, Správy Jihomoravského kraje, Služby kriminální policie a vyšetřování, Odboru hospodářské kriminality v Brně č. j. ČTS:PJM-705/HK-25-2004 ŠB ze dne 30. 6. 2005 bylo podle § 160 odst. 1 trestního řádu zahájeno trestní stíhání stěžovatele pro trestný čin nedovoleného ozbrojování dle § 185 odst. 2 písm. b) trestního zákona. Usnesením státního zástupce Okresního státního zastupitelství v Třebíči ze dne 25. 7. 2005 č. j. Zt 377/2005-7 byla zamítnuta stížnost stěžovatele proti citovanému usnesení o zahájení trestního stíhání. Dne 24. 7. 2006 byla Okresním státním zástupcím v Třebíči podána Okresnímu soudu v Třebíči obžaloba a věc byla u tohoto soudu vedena pod sp. zn. 3 T 135/2006. Usnesením Krajského soudu v Brně č. j. 4 Nt 36/2006 ze dne 17. 10. 2006 bylo vysloveno, že příslušný k projednání trestní věci stěžovatele je Okresní soud ve Znojmě. Usnesením Okresního soudu ve Znojmě č. j. 2 T 99/2006-479 ze dne 12. 6. 2006 byla podle § 222 odst. 2 trestního řádu trestní věc stěžovatele postoupena Městskému úřadu ve Znojmě, odboru správnímu, neboť nejde o trestný čin, avšak zažalovaný skutek by mohl být tímto orgánem posouzen jako přestupek. Usnesení nabylo právní moci 16. 6. 2007. Trestní řízení bylo tedy

vedeno, soudě podle sledu jednotlivých procesních rozhodnutí, povýtce ve formální rovině, což implikuje závěr o jeho nedůvodnosti.

31. Následným rozhodnutím správního orgánu pak bylo správní řízení o přestupku stěžovatele ukončeno odložením, a to dne 16. 10. 2007 z důvodu zániku odpovědnosti. Celková délka trestního stíhání, do níž je však nutno započítat i přípravné řízení, kdy byl stěžovatel v postavení podezřelého a byl podrobován různým úkonům trestního řízení, stěžovatele pro jednání, jež nakonec nebylo shledáno ani trestným činem, ani přestupkem, trvala několik let (od roku 2004) a po celou tuto dobu byl stěžovatel vystaven všem negativním důsledkům, jež trestní stíhání a jeho pokračování v přestupkovém řízení v jeho soukromém, profesním i podnikatelském životě způsobilo. Důvody, proč stěžovatel nakonec uplatnil svůj nárok u soudu po uplynutí subjektivní promlčecí lhůty, lze spatřovat již v procesní komplikovanosti řízení, když stěžovatel byl stíhán pro jednání, jež nenaplněvalo znaky trestného činu. V průběhu řízení navíc musel stěžovatel řešit nejen majetkové záležitosti týkající se jeho do té doby úspěšného podnikání, ale rovněž se vypořádávat s úmrtím nejbližší osoby, manželky a matky jeho nezletilé dcery, která zemřela za tragických okolností (sebevražda), což se nutně projevilo i na jeho zdravotním a duševním stavu.

32. Kategorie dobrých mravů je Ústavním soudem vnímána jako souhrn etických, obecně zachovávaných a uznávaných zásad s morálním akcentem, zajišťovaný právními normami a podléhající vývoji v kontextu společenských poměrů. Působí na právní vztahy s jistou proměnlivostí danou místem a časem [srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 249/97 ze dne 26. 2. 1998 (U 14/10 SbNU 383)]. Dojde-li k aplikaci korektivu dobrých mravů, jsou tak naplněny jeho funkce legitimační, recepční (vtažení hodnot do právního řádu) i transformační (přizpůsobení neurčitého pojmu hodnotovým představám společnosti). K naplnění další, a sice eliminační funkce dobrých mravů („vyřazení“ nepřípustného jednání) dává podnět především oprávněný z nároku svým jednáním (blíže k dobrým mravům a jejich funkcím v právu Melzer, F. k § 547 občanského zákoníku in Melzer, F., Těgl, P. a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419–654. Praha : Leges, 2014, s. 530–531). Stěžovatel uplatnil svůj nárok na nemateriální satisfakci poprvé u Ministerstva spravedlnosti neúčinně ještě během trestního řízení v době, kdy ještě nenastaly, resp. nebyly dovršeny všechny rozhodné skutečnosti. Stalo se tak dopisem ze dne 7. 6. 2006 a dne 14. 2. 2007 byl nárok ministerstvem odmítnut. Poté došlo dne 12. 6. 2007 (s právní mocí 16. 6. 2007) k vydání usnesení o postoupení věci do přestupkového řízení (viz bod 30 výše), což byl rozhodný časový moment pro běh lhůt k uplatnění stěžovatelem tvrzených nároků na odškodnění podle zákona č. 82/1998 Sb. [podrobněji nálezný sp. zn. II. ÚS 1930/17 ze dne 14. 11. 2017 (N 213/87 SbNU 457), body 20, 21, 26]. Jakkoli je předběžné projednání nároku příslušným

státním orgánem podmínkou uplatnění předmětného nároku u soudu, k tentokrát účinnému uplatnění nároku stěžovatelem vůči ministerstvu došlo – jak shodně zjistily obecné soudy – dne 4. 3. 2008, tedy s odstupem více než šesti měsíců podle ustanovení § 32 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. Ministerstvo odpovědělo zamítavě dne 27. 6. 2008 a žaloba stěžovatele byla k soudu podána dne 8. 6. 2009, tedy opět s odstupem delším než zákonných šest měsíců. Promlčení nároku na imateriální satisfakci stěžovatelem, jež bylo využito žalovanou stranou k námitce, je tedy zřejmé, jak ostatně správně konstatovaly, byť s drobnými nepřesnostmi při posouzení počátku a běhu lhůty, obecné soudy.

33. K závěru o rozporu námítky promlčení vznesené státem s dobrými mravy vede Ústavní soud více důvodů. Následky trestního stíhání stěžovatele zasahující do jeho osobních, rodinných i majetkových poměrů jsou již výše popsány. Je navíc dobře známo, že dopad skutečností vyvolávajících nemateriální újmu poškozeného nekončí takřka nikdy se zákonným momentem vědomosti o škodě a osobě za ni odpovědné, ale přetrvávají přes stanovenou promlčecí dobu daleko do budoucnosti. Tak je tomu neodvratně i v případě stěžovatele a jím tvrzených, ostatně v řízení o odškodnění v podstatně míře ani nenapadených, skutečnostech. V jejich důsledku lze pochopit, že stěžovatel podle všeho nenapřel všechny své osobní aktivity k uplatnění nároku takovým způsobem, který by naplňoval mimořádně náročné požadavky zákona č. 82/1998 Sb. Nejde navíc jen o ne zrovna přehlednou zákonnou úpravu uplatnění nároku, v jejímž rámci platí dvojitý režim – předběžné uplatnění nároku u „úřadu“ jednajícího jménem státu a uplatnění nároku u soudu (srov. ustanovení § 14 odst. 1 a 3 versus § 15 odst. 2) – s jedinou společnou promlčecí lhůtou (ustanovení § 32 odst. 3) a beneficiem stavení lhůty po dobu předběžného projednání nároku (ustanovení § 35 odst. 1), ale zejména o délku lhůt samotných, jejichž (ne)přiměřenost se nachází na samé hranici ústavnosti. Zatímco byla obecná úprava náhrady škody v době rozhodné pro vznik stěžovatelova nároku vymezena subjektivní lhůtou v trvání dvou let v rámci objektivní lhůty tříleté (§ 106 odst. 1 a 2 již zrušeného zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník) a danou koncepcí nyní účinný civilní kodex rozšířil v podstatě in favorem poškozeného („objektivizovaná“, resp. subjektivní tříletá promlčecí lhůta a desetiletý objektivní rámec, srov. § 619, § 629 odst. 1, § 636 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 460/2016 Sb.), zákon č. 82/1998 Sb. je jako speciální předpis k občanskému zákoníku (viz jeho § 26) postaven vůči poškozenému krajně náročně. Ačkoli byla ustanovení o lhůtách k uplatnění nároku na imateriální újmu vtělena do zákona č. 82/1998 Sb. až jeho novelizací provedenou zákonem č. 160/2006 Sb., stanovena v § 32 odst. 3 byla – paradoxně právě vzhledem k povaze této újmy – mimořádně krátká šestiměsíční subjektivní lhůta, byť tamtéž „orámovaná“

desetiletým objektivním limitem. Neznamená to nic jiného, než že poškozený musí být mimořádně bdělý (*vigilantibus iura ad absurdum*), zatímco stát nabude vůči jedinci i ve svých vnitřních poměrech takřka extrémně brzy právní jistotu, že zaváhání poškozeného (srov. např. též odlišnou úpravu a interpretaci uplatnění nároků na ochranu osobnosti!) jednoduše „odklidí“ formálně správně vznesenou námitkou promlčení.

IV.d) Majetková újma

34. Kromě problematiky promlčení se Ústavní soud zabýval také ostatními námitkami stěžovatele uvedenými v ústavní stížnosti, zejména námitkami týkajícími se jeho nároku na náhradu majetkové újmy. Ústavní soud po přezkoumání napadených rozhodnutí obecných soudů konstatuje, že zde v jejich postupu a následných rozhodnutích neshledal závažnější pochybení, ať již v hodnocení příčinné souvislosti mezi stěžovatelem tvrzenou škodou a nezákonným trestním stíháním, či v posouzení toho, zda je vůbec stěžovatel jako fyzická osoba postupem orgánů činných v trestním řízení poškozen (a to na rozdíl od společnosti L.). V tomto směru lze napadená rozhodnutí obecných soudů považovat za dostatečným způsobem odůvodněná a reflektující relevantní skutečnosti, jež v řízení vyšly najevo.

V. Závěr

35. Po zhodnocení všech okolností dané věci je podle Ústavního soudu promlčení nároku stěžovatele na imateriální náhradu pro něj zvlášť citelným postihem. Stěžovatel byl trestně stíhán několik let se všemi závažnými negativními dopady do jeho života a života osob jemu blízkých (sebevražda manželky, starost o nezletilou dceru, vlastní zdravotní problémy, pověst v místě bydliště i profesní pověst apod.). Rozhodnutí obecných soudů tak má za následek, že značná utrpená újma způsobená trestním stíháním nemůže být vlastně stěžovateli v úplnosti nahrazena.

36. Ve světle výše uvedeného lze proto shrnout, že použití korektivu dobrých mravů je v případě stěžovatele zcela namístě. Obecné soudy tak měly skrze aplikaci § 2 odst. 3 občanského zákoníku posoudit státem vznesenou námitku promlčení jako nemravnou a v souladu s čl. 1 odst. 1 a čl. 4 Ústavy poskytnout ochranu základním právům stěžovatele, konkrétně jeho právu na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím (čl. 36 odst. 3 Listiny).

37. Na základě shora uvedeného proto v novém řízení bude ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy povinností obecných soudů posoudit nově otázku promlčení nároku na náhradu nemajetkové újmy, konkrétně pak rozpor námitky promlčení s dobrými mravy, což v dosavadním řízení obecné soudy neučinily. Co se týká výše stěžovatelem uplatněného nároku, zde je však třeba upozornit, že vyčíslení nemajetkové újmy v penězích musí být ze

strany žalobce přiměřené, realistické a jakkoli reflektující závažnost újmy, přece jen extrémním způsobem nevybočující z rozhodovací praxe obecných soudů.

38. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona]. Vzhledem k tomu, že v napadených rozhodnutích nejsou rozděleny výroky dle jednotlivých nároků, je třeba upozornit, že kasace napadených rozhodnutí se týká pouze části o zamítnutí žaloby o náhradu nemajetkové újmy (výrok II nálezu), přičemž v části týkající se žaloby o náhradu majetkové újmy zůstala napadená rozhodnutí nedotčena (výrok III nálezu).



Č. 210

K zajištění peněžních prostředků na účtu při podezření ze spáchání trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby i po úhradě doměřené daně

Zajištění peněžních prostředků na účtu u banky a zaknihovaných cenných papírů je při dodržení podmínek stanovených trestním řádem přiměřeným zásahem do vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 věty druhé Listiny základních práv a svobod. Tyto podmínky nejsou naplněny při podezření z trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby, doložila-li osoba dotčená zajištěním náhradní hodnoty, že doměřenou daň uhradila včetně souvisejících sankcí a orgány činné v trestním řízení ani nenaznačily, jaký jiný výnos jí nebo obviněným měl ze stíhané trestné činnosti plynout; pouhé tvrzení orgánu činného v trestním řízení, že nelze vyloučit zjištění další škody, je pro pokračování zajištění nedostatečné a současně je projevem libovůle.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka – ze dne 14. listopadu 2017 sp. zn. III. ÚS 24/17 ve věci ústavní stížnosti obchodní korporace V., zastoupené Mgr. MUDr. Zdeňkem Kubicou, advokátem, se sídlem Revoluční 655/1, Praha 1 – Staré Město, proti usnesení Okresního soudu v Děčíně ze dne 26. září 2016 č. j. 0 Nt 612/2016-13 a usnesení Okresního státního zastupitelství v Děčíně ze dne 11. července 2016 č. j. 1 ZT 313/2015-96 ve spojení s opravným usnesením Okresního státního zastupitelství v Děčíně ze dne 3. srpna 2016 č. j. 1 ZT 313/2015-111 o zamítnutí stěžovatelčina návrhu na zrušení zajištění peněžních prostředků na účtu, za účasti Okresního soudu v Děčíně a Okresního státního zastupitelství v Děčíně jako účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Okresního státního zastupitelství v Děčíně ze dne 11. července 2016 č. j. 1 ZT 313/2015-96 ve spojení s opravným usnesením Okresního státního zastupitelství v Děčíně ze dne 3. srpna 2016 č. j. 1 ZT 313/2015-111 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesením Okresního soudu v Děčíně ze dne 26. září 2016 č. j. 0 Nt 612/2016-13 byla porušena základní práva stěžovatelky na ochranu

vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

III. Usnesení Okresního státního zastupitelství v Děčíně ze dne 11. července 2016 č. j. 1 ZT 313/2015-96 ve spojení s opravným usnesením Okresního státního zastupitelství v Děčíně ze dne 3. srpna 2016 č. j. 1 ZT 313/2015-111 a usnesení Okresního soudu v Děčíně ze dne 26. září 2016 č. j. 0 Nt 612/2016-13 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 domáhá zrušení shora uvedených rozhodnutí, neboť má za to, že jimi došlo k porušení jejího základního práva na ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti, spisu vedeného u Okresního státního zastupitelství v Děčíně (dále jen „okresní státní zastupitelství“) a vyjádření účastníků řízení se podává, že dne 9. 6. 2014 zahájila Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, Služba kriminální policie a vyšetřování, Územní odbor Děčín, Oddělení hospodářské kriminality (dále také „policejní orgán“), na základě písemného oznámení Finančního úřadu pro Ústecký kraj, Územního pracoviště v Děčíně (dále jen „finanční úřad“), úkony trestního řízení ve věci podezření ze spáchání zločinu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, kterého se mohli dopustit J. M. (dále jen „obviněná“), jako dřívější statutární orgán stěžovatelky, a F. M. (dále také jen „obviněný“), jako prokurista stěžovatelky.

3. Dne 9. 7. 2015 policejní orgán rozhodl s předchozím souhlasem státního zástupce usnesením č. j. KRPU-113715-10/TČ-2015-040281 o zajištění peněžních prostředků ve výši do 133 000 Kč na blíže určeném účtu stěžovatelky (dále jen „rozhodnutí o zajištění“), a to jako náhradní hodnoty za výnos z trestné činnosti podle § 79f zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v rozhodném znění, (dále také jen „trestní řád“), s přihlédnutím k § 79a odst. 1 trestního řádu. Policejní orgán dospěl k závěru, že došlo k obohacení stěžovatelky tím, že ve svých nákladech měla neoprávněně zaúčtovaný daňově neuznatelný náklad ve výši 700 000 Kč a obviněný je majoritním vlastníkem stěžovatelky. Zajištěná částka odpovídá zdokumentované celkové škodě. Protože nelze dosáhnout vydání věci a ani nelze zajistit peněžní prostředky u banky, jelikož se nepodařilo prokázat, že by byly určeny ke spáchání trestného činu nebo

k jeho spáchání byly užity nebo že jsou výnosem z trestné činnosti, přistoupil k zajištění peněžních prostředků jako náhradní hodnoty.

4. Dne 28. 7. 2015 bylo usnesením policejního orgánu zahájeno trestní stíhání obviněné pro podezření ze spáchání přečinu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 odst. 1 trestního zákoníku, kterého se měla dopustit tím, že jako tehdejší statutární orgán stěžovatelky úmyslně zkrátila daň z příjmu právnických osob za zdaňovací období roku 2010 tím, že nechala vypracovat blíže určenou analýzu jménem sdružení Ž., o. s. (dále také „sdružení“), jehož předsedou byl F. M. Za její vypracování zaplatila stěžovatelka tomuto spolku částku 700 000 Kč, přičemž podle znaleckého posudku takovou hodnotu analýza neměla. Tento náklad si stěžovatelka uplatnila v přiznání k dani z příjmu za rok 2010 jako daňově uznatelný, čímž byla České republice způsobena škoda na dani z příjmu ve výši nejméně 133 000 Kč. V tento den bylo rovněž zahájeno trestní stíhání obviněného ze spáchání přečinu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 odst. 1 trestního zákoníku ve formě účastenství podle § 24 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku.

5. Dne 15. 9. 2015 zamítl Okresní soud v Děčíně (dále jen „okresní soud“) stížnost stěžovatelky proti rozhodnutí o zajištění peněžních prostředků jako nedůvodnou. Souhlasil s tím, že je dáno důvodné podezření, že obvinění svým protiprávním jednáním způsobili škodu ve výši nejméně 133 000 Kč. Dodal, že nelze vyloučit zjištění další škody a že lze předpokládat, že by státní zástupce mohl navrhopat uložení propadnutí této náhradní hodnoty v souladu s § 71 trestního zákoníku.

6. Napadenými usneseními ze dne 11. 7. 2016 a 3. 8. 2016 zamítl okresní státní zastupitelství návrh stěžovatelky na zrušení zajištění peněžních prostředků na účtu. Připomenulo, že peněžní prostředky byly na účtu zajištěny jako náhradní hodnota za výnos z trestné činnosti a korespondují se škodou, která měla být způsobena. Rozhodování nemůže spočívat na principu jistoty bez důvodných pochybností, neboť nejde o meritorní rozhodnutí. V dalším řízení přitom přichází v úvahu možnost propadnutí náhradní hodnoty podle § 71 trestního zákoníku.

7. Napadeným usnesením ze dne 26. 9. 2016 zamítl okresní soud stížnost stěžovatelky proti napadeným rozhodnutím okresního státního zastupitelství. Shledal je správnými a souladnými s příslušnými ustanoveními trestního řádu. Peněžní prostředky byly zajištěny jako náhradní hodnota s poukazem na skutečnost, že je dáno důvodné podezření, že obvinění způsobili škodu ve výši nejméně 133 000 Kč. Zároveň okresní soud připomenul, že orgány činné v trestním řízení musí projednávat trestní věci urychleně, je-li to zapotřebí vzhledem k hodnotě a povaze zajištěného majetku. Uvedl, že ještě nebyla podána obžaloba a že by již napříště nemusel shledat důvody pro další trvání zajištění náhradní hodnoty.

II. Argumentace stěžovatelky

8. Stěžovatelka namítá, že napadené usnesení okresního soudu neobsahuje žádné odůvodnění nad rámec pouhého konstatování průběhu řízení a odkazu na usnesení okresního státního zastupitelství, jež navíc rovněž neodpovídá požadavkům zákona na odůvodnění.

9. Dále se stěžovatelka domnívá, že nejsou dány zákonné důvody pro zajištění částky 133 000 Kč na účtu, jejímž je majitelkou, coby náhradní hodnoty za výnos z trestné činnosti a pro trvání zajištění. Zmíněná částka má odpovídat škodě vzniklé České republice zkrácením daně z příjmu stěžovatelky za účetní období roku 2010. Tato daň však byla stěžovatelce správcem daně doměřena k úhradě včetně veškerých sankcí (úrok z prodlení, penále) platebním výměrem ze dne 9. 4. 2014 č. j. 980517/14/2503-24801-507899, což také stěžovatelka v průběhu září 2014 plně uhradila. Přestože tyto skutečnosti byly orgánům činným v trestním řízení známy a ze strany stěžovatelky opakovaně dokládány (např. potvrzením správce daně ze dne 8. 12. 2015 o neexistenci daňových nedoplatků), nebylo k nim nijak přihlédnuto.

10. Tyto okolnosti mají stejnou měrou dopad i na rozhodování o zrušení zajištění. Podle § 80 trestního řádu už nebylo věci odňaté podle § 79 trestního řádu třeba k dalšímu řízení a nepřipadalo v úvahu její propadnutí či zabrání, měla být proto vrácena tomu, komu byla odňata. Základní podmínkou propadnutí nebo zabrání je, aby věc náležela pachateli, stěžovatelka však není trestně stíhána. Proto nelze dovodit žádný zákonný důvod bránící vrácení věci. Okresní soud vynesl nepřezkoumatelné a formalistické rozhodnutí, které pouze odkazovalo na usnesení okresního státního zastupitelství, aniž by se fakticky meritorně zabýval stížnostními důvody, přičemž je neřešilo ani předchozí usnesení okresního státního zastupitelství.

III. Vyjádření účastníků řízení

11. Soudce zpravodaj 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.

12. Okresní soud zcela odkázal na odůvodnění napadeného usnesení.

13. Okresní státní zastupitelství ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedlo, že prostředky na účtu byly zajištěny jako náhradní hodnota za výnos z trestné činnosti. Tato hodnota také koresponduje se škodou, která měla být způsobena. Rozhodování o zajištění náhradní hodnoty nemůže spočívat na principu jistoty bez důvodných pochybností, neboť nejde o meritorní rozhodnutí. Protiprávním jednáním obviněných byla způsobena škoda, v dalším řízení přichází v úvahu možnost propadnutí náhradní

hodnoty podle § 71 trestního zákoníku. Usnesení Okresního soudu v Ostravě ze dne 28. 4. 2010 sp. zn. 0 Nt 12006/2010, uveřejněné pod číslem 19/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní, uvádí, že „nelze-li zajistit peněžní prostředky, které jsou výnosem z trestné činnosti, pak ustanovení § 79f trestního řádu umožňuje jako náhradní hodnotu zajistit jakýkoli jiný majetek pachatele způsobilý zajištění, aniž se vyžaduje, aby tento majetek měl vztah ke spáchané trestné činnosti“. Možnost uložit propadnutí náhradní hodnoty rovněž odpovídá závazkům České republiky, které vyplývají z norem evropského práva. Pokud stěžovatelka uvádí, že daň byla uhrazena, je možno podotknout, že ve věci nebylo rozhodováno z důvodů úhrady daně. Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. 10. 2003 sp. zn. 4 Tz 154/2003 zkrácená daň není majetkovou škodou, kterou by bylo možno uplatňovat v adhezním řízení. V adhezním řízení lze uplatňovat pouze takovou škodu, o které by jinak rozhodovaly soudy v občanskoprávním řízení. V těchto případech vydá finanční úřad platební výměr nebo výkaz nedoplatků. Postupem orgánů činných v trestním řízení nedošlo k porušení práva stěžovatelky vlastnit majetek, neboť došlo k neoprávněnému obohacení stěžovatelky tím, že měla ve svých nákladech zaúčtovaný neoprávněný daňově neúčinný náklad ve výši 700 000 Kč.

14. Stěžovatelka v replice k vyjádření účastníků řízení uvedla, že odkaz na rozsudek Nejvyššího soudu není příslušný a nijak se netýká její situace. Zopakovala, že úhradou částky správci daně muselo dojít k odčerpání tvrzeného výnosu z trestné činnosti představovaného zkrácenou daní z příjmů právnických osob za rok 2010. Jiný výnos z trestné činnosti orgány činné v trestním řízení nikdy netvrdily. Při neexistenci i teoretického výnosu z trestné činnosti z důvodu jeho odčerpání (odvedení daně) však nemůže být důvodné zajištění částky v téže výši coby náhradní hodnoty za něj.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

15. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny procesní předpoklady řízení o ústavní stížnosti. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž byla vydána rozhodnutí napadená 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 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

16. Ústavní soud připomíná, že ve své judikatuře zdůrazňuje princip sebeomezení a minimalizace svých zásahů do pravomoci jiných orgánů

veřejné moci, v to počítaje též rozhodování ve věci dočasného zajištění majetkových hodnot podle § 79a a násl. trestního řádu s tím, že při rozhodování o individuálních ústavních stížnostech směřujících proti těmto rozhodnutím vždy zachovává maximální zdrženlivost (usnesení ze dne 17. 1. 2017 sp. zn. I. ÚS 1062/16; dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). Vyšší stupeň pravděpodobnosti, dostatečně odůvodněný konkrétními zjištěnými skutečnostmi, postačí. Na počátku řízení, kdy je potřeba získané poznatky rychle vyhodnotit a hrozí nebezpečí z prodlení, nelze na zdroje, z nichž pravděpodobnost takového určení majetkových hodnot vyplynula, vztáhnout obecné požadavky hodnověrnosti, věrohodnosti a spolehlivosti, jaké jsou jinak kladeny na důkazy v trestním procesu. Z preventivní povahy zajišťovacích institutů přirozeně vyplývá, že se pohybují vždy v rovině pravděpodobnosti, a nikoli jistoty ohledně budoucích následků, jež se snaží předvídat. Závěr, že majetkové hodnoty mají uvedené určení, tedy nemusí být plně hodnověrný a není ani konečný, když totiž může být dalším šetřením vyvrácen. Přitom výsledky trestního řízení Ústavní soud nemůže svým rozhodnutím předjímat [nález ze dne 20. 10. 2015 sp. zn. II. ÚS 3662/14 (N 187/79 SbNU 121)].

17. Požadavky, jež jsou na rozhodnutí o zajištění majetku z pohledu ústavního rámce kladeny, zformuloval Ústavní soud do tří kategorií - rozhodnutí musí mít zákonný podklad, musí být vydáno příslušným orgánem a nemůže být projevem svévole. Dále Ústavní soud zkoumá, zda zásah do vlastnického práva je v dané věci zásahem přiměřeným ve smyslu poměru mezi závažností prověřované trestné činnosti a rozsahem zajištění ve vztahu k možnostem stěžovatele jako podnikatele dále vykonávat činnost, jež s tímto podnikáním souvisí [nález sp. zn. I. ÚS 2485/13 ze dne 2. 12. 2013 (N 206/71 SbNU 429) nebo nález ze dne 30. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 642/07 (N 25/48 SbNU 291)]. Obdobný standard přezkumu uplatňuje i Evropský soud pro lidská práva při sledování zákonnosti zásahu, jeho legitimacy a přiměřenosti mezi použitými prostředky a cílem, kterého má být opatřením zasahujícím do majetkových práv dosaženo (rozsudek *Forminster Enterprises Limited proti České republice* ze dne 9. 10. 2008, stížnost č. 38238/04, rozsudek *Benet Czech, spol. s r. o., proti České republice* ze dne 21. 10. 2010, stížnost č. 31555/05).

18. Ústavní soud dovedil, že peněžní prostředky na účtu u banky, zajišťované podle § 79a trestního řádu, představují majetek podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Protokol“), resp. podle čl. 11 Listiny, a zajištění samotné je opatřením zasahujícím do základního práva na pokojné užívání majetku. Jde však o prostředek pouze dočasný, svou povahou zatímní a zajišťovací, nepředstavující konečné rozhodnutí ve věci. Nelze tudíž mluvit o „zbavení majetku“, nýbrž pouze o „úpravě užívání majetku“ podle čl. 1 Protokolu

[nález ze dne 2. 12. 2013 sp. zn. I. ÚS 2485/13 (N 206/71 SbNU 429), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

19. Při posouzení ústavnosti dočasných majetkových zajišťovacích institutů upravených v § 79a a násl. trestního řádu Ústavní soud vychází ze smyslu a účelu těchto opatření. Zajištění peněžních prostředků na účtu u banky a zaknihovaných cenných papírů je institutem, který napomáhá objasňování a případně reparaci závažné, zejména hospodářské kriminality. Jeho podstatou je nikoliv odejmutí těchto prostředků majiteli, ale omezení dispozičního práva tak, aby nemohlo dojít k jejich zneužití. Jde o omezení vlastnického práva dotčených subjektů, avšak v rámci výluky z ochrany vlastnictví, která je při zachování v zákoně specifikovaných podmínek přiměřená cíli sledovanému právní úpravou (např. usnesení ze dne 19. 2. 2014 sp. zn. I. ÚS 2839/13).

20. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti poukazuje především na absenci zákonných důvodů pro zajištění částky 133 000 Kč na jejím účtu coby náhradní hodnoty za výnos z trestné činnosti. Předchozí judikatura Ústavního soudu týkající se zajišťování věcí v trestním řízení se většinou věnovala časovému aspektu, čili zjednodušeně řečeno nakolik délka zajištění odpovídala komplexnosti trestního řízení, dopadům do majetkové sféry stěžovatele a postupu orgánů činných v trestním řízení. Stěžovatelka však brojí už vůči zákonnému podkladu pro zajištění peněžních prostředků za konkrétních skutkových okolností věci.

21. Ustanovení § 79f trestního řádu, umožňující zajištění náhradní hodnoty, bylo do trestního řádu vloženo zákonem č. 253/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Vychází z požadavku Rámcového rozhodnutí Rady 2003/577/SVV ze dne 22. 7. 2003 o výkonu příkazů k zajištění majetku nebo důkazních prostředků v Evropské unii (Úř. věst. L 196, 2. 8. 2003), jakož i Úmluvy o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu (publikované sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 33/1997 Sb.) zajišťovat a následně konfiskovat nejen majetek, který je výnosem z trestné činnosti, ale v případě, že z nejruznějších důvodů nelze zajistit výnos z trestné činnosti (např. z důvodu zničení, zužitkování apod.), zajistit a následně konfiskovat ekvivalent takového výnosu. Podle důvodové zprávy k uvedené novele trestního řádu lze náhradní hodnotu zajistit vždy pouze u té osoby, která měla povinnost strpět zajištění původní hodnoty, takovou osobou může být podle okolností i jiná osoba než obviněný.

22. Ústavní soud tedy shrnuje, že zajištění náhradní hodnoty podle § 79f trestního řádu umožňuje zajistit jiný objekt (náhradní hodnotu), nejsou-li k dispozici věci související s trestnou činností podle předchozích ustanovení. Není však konstruován nový důvod zajištění, a je proto nutno

vycházet z důvodů pro zajištění (v projednávaném případě) peněžních prostředků na účtu banky podle § 79a trestního řádu. Podle rozhodnutí o zajištění jde ve stěžovatelských případech o náhradní hodnotu za výnos z trestné činnosti. Stěžovatelka nicméně doložila, že doměřenou daň uhradila včetně souvisejících sankcí a orgány činné v trestním řízení ani nenaznačily, jaký jiný výnos jí nebo obviněným měl ze stíhané trestné činnosti plynout. To není nijak překvapivé, neboť vycházely ze stejných materiálů finančního úřadu, na jejichž základě dodatečně plnila stěžovatelka.

23. Přestože si je Ústavní soud vědom pravděpodobnosti roviny, v jaké se při zajišťování peněžních prostředků orgány činné v trestním řízení pohybují, předložila-li stěžovatelka potvrzení finančního úřadu o neexistenci daňových nedoplatků, měly příslušné orgány blíže odůvodnit nutnost zajištění náhradní hodnoty za výnos z trestné činnosti vůči ní. To však v době podání ústavní stížnosti nečinily, pouze velmi stručně opakovaly, že zajištěná náhradní hodnota koresponduje se škodou způsobenou České republice ve výši nejméně 133 000 Kč. Nové skutečnosti se neobjevují ani v podané obžalobě, která byla na oba obviněné vznesena dne 13. 2. 2017.

24. Okresní soud až poté v návaznosti na žádost Ústavního soudu o vyjádření k tomu, zda existují důvody pro další trvání zajištění peněžních prostředků na účtu stěžovatelky, rozhodl usnesením ze dne 6. 11. 2017 č. j. 5 T 19/2017-1003 o zrušení tohoto zajištění podle § 79f odst. 1 trestního řádu. V něm konstatoval, že bylo zjištěno, že doměřená daň ve výši 133 000 Kč byla stěžovatelkou v plné výši uhrazena i s penále a s úroky z prodlení a že v průběhu trestního řízení nebylo zjištěno, že by byla obviněnými výše uvedeným skutkem způsobena jiná škoda. Současně uvedl, že dne 13. 2. 2017 byla k němu podána obžaloba s tím, že celkem byla výše uvedeným skutkem způsobena škoda ve výši 133 000 Kč. Na základě toho dospěl okresní soud k závěru, že i přesto, že trestní řízení nebylo dosud pravomocně skončeno, již pominuly důvody, které vedly k zajištění peněžních prostředků na účtu stěžovatelky.

25. Prosté tvrzení okresního soudu, že nelze vyloučit zjištění další škody (sub 5), bylo proto příliš paušalizující a otevírá prostor pro zneužití ze své podstaty dočasněho zajišťovacího institutu. Stejně tak vnímá Ústavní soud jako formalistický i argument okresního soudu o možnosti propadnutí náhradní hodnoty podle § 71 trestního zákoníku, neboť toto ustanovení pamatuje na propadnutí náhradní hodnoty pachatele, zatímco stěžovatelka, jíž byla náhradní hodnota zajištěna, nebyla ve věci obviněnou, a ani jí s ohledem na to, že zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, nabyl účinnosti až dnem 1. 1. 2012, nemohla být. Judikatura Nejvyššího soudu týkající se postupu při ukládání náhrady majetkové škody, na niž odkazuje okresní státní zastupitelství ve svém vyjádření, není podle Ústavního soudu ve věci stěžovatelky

přiléhavá. Ústavní soud nemůže předjímat výsledek meritorního řízení, v této souvislosti však připomíná, že ve světle zásady *ne bis in idem* je nutno v rámci individualizace stanovení trestní sankce vzít v úvahu sankci ukládanou v daňovém řízení a její úhradu (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2017 sp. zn. 15 Tdo 832/2016, uveřejněné pod číslem 15/2017 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní).

VI. Závěr

26. Ústavní soud uzavírá, že okresní státní zastupitelství dostatečně neodůvodnilo rozhodování o zajištění náhradní hodnoty jako výnosu z trestné činnosti podle § 79f trestního řádu s přihlédnutím k § 79a odst. 1 trestního řádu, a proto napadené rozhodnutí postrádalo nezbytný zákonný základ. Tento postup nebyl zhojen ani přezkumem stížností stěžovatelky ze strany okresního soudu, jehož rozhodnutí trpí stejnou vadou. Do práva stěžovatelky na ochranu vlastnického práva proto bylo zasaženo v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny a zároveň bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

27. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Ústavní soud proto rozhoduje v době, kdy již došlo ke zrušení zajištění peněžních prostředků na účtu stěžovatelky (viz blíže sub 24). Obdobná problematika je řešena konstantní judikaturou vycházející ze stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 25/08 (ST 25/49 SbNU 673), které sjednotilo postup v těchto situacích a požaduje, v případě vyhovění ústavní stížnosti, zrušit napadené rozhodnutí, neboť vyhovující rozhodnutí Ústavního soudu se může projevovat v právní sféře stěžovatelky s ohledem na důvodnost namítaného zásahu do jejich základních práv, popř. při eventuální žádosti o odškodnění za nezákonné rozhodnutí. Takto rozhodl bez ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).



Č. 211

K právům zúčastněné osoby, jejíž věc má být zabráná v trestním řízení

V případě, kdy je vlastníkem věci, jež má být v trestním řízení zabráná podle § 101 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, osoba od obžalovaného rozdílná, musí být dodržena všechna procesní práva této osoby stanovená v § 42 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Orgány činné v trestním řízení jsou povinny zúčastněnou osobu o jejích právech poučit a poskytnout jí možnost jejich uplatnění.

Přestože ze stížnosti stěžovatelky musel být postoj k zajištění nemovitostí na základě důvodného podezření, že jsou výnosem z trestné činnosti obžalovaného, soudu znám, se stěžovatelkou jako zúčastněnou osobou nebylo vůbec jednáno a nebyly jí ani doručeny rozsudky prvostupňového a odvolacího soudu ve věci obžalovaného.

Vydáním obou rozsudků v částech týkajících se zabráná nemovitostí stěžovatelky tak bylo porušeno její právo na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť jimi byla zbavena vlastnického práva, které požívá ochrany podle čl. 11 Listiny, aniž pro to byly splněny zákonné předpoklady.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) a soudců Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 14. listopadu 2017 sp. zn. II. ÚS 184/17 ve věci ústavní stížnosti M. M., zastoupené Mgr. Blankou Mácovou, advokátkou, se sídlem V Klínarce 1397/3, Třešť, proti výrokům I a II rozsudku Vrchního soudu v Olomouci č. j. 1 To 35/2016-1144 ze dne 15. září 2016 a výroku I rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci č. j. 81 T 1/2015-1025 ze dne 30. března 2016, jimiž bylo v trestním řízení mj. uloženo ochranné opatření zabráná věci, a to nemovitostí ve stěžovatelčině vlastnictví, za účasti Vrchního soudu v Olomouci a Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci jako účastníků řízení a Vrchního státního zastupitelství v Olomouci jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Výroky I a II rozsudku Vrchního soudu v Olomouci č. j. 1 To 35/2016-1144 ze dne 15. září 2016 bylo porušeno základní právo stěžovatelky zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výroky I a II rozsudku Vrchního soudu v Olomouci č. j. 1 To 35/2016-1144 ze dne 15. září 2016 se ruší.

III. Ústavní stížnost proti výroku I rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci č. j. 81 T 1/2015-1025 ze dne 30. března 2016 se odmítá.

Odůvodnění

I.

1. Stěžovatelka se ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci a Vrchního soudu v Olomouci s tvrzením, že jejich vydáním bylo porušeno její ústavní právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a v důsledku toho byla zbavena svého vlastnického práva k bytové jednotce ve smyslu čl. 11 Listiny.

2. Z obsahu spisu Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci sp. zn. 81 T 1/2015 se podává, že rozsudkem Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci č. j. 81 T 1/2015-1025 ze dne 30. března 2016 byl obžalovaný J. M. uznán vinným trestným činem podvodu podle § 250 odst. 1 a odst. 3 písm. b) zákona č. 140/1961Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „tr. zákon“) a byl odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání 3 roků a 6 měsíců, pro jehož výkon byl zařazen do věznice s ostrahou. Dále bylo podle § 73 odst. 1 písm. d) tr. zákona uloženo ochranné opatření – zabránění věci nebo jiné majetkové hodnoty, a to nemovitostí (blíže popsáných ve výrokové části rozsudku soudu prvního stupně), jejichž majitelkou je stěžovatelka. Současně byla podle § 228 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „tr. řád“) vyslovena povinnost obžalovaného k náhradě škody. Výrok o uložení ochranného opatření byl odůvodněn tím, že jde o byt a k němu přináležející prostory a pozemek, které do vlastnictví nabyla dcera obžalovaného (stěžovatelka), přičemž bylo bezpečně prokázáno, že jde o věc, která byla z velké části získána trestným činem, tedy z finančních prostředků podvodně vylákaných na poškozeném.

3. O odvolání obžalovaného podaného proti všem odsuzujícím výrokům rozhodl Vrchní soud v Olomouci rozsudkem č. j. 1 To 35/2016-1144 ze dne 15. září 2016, jímž podle § 258 odst. 1 písm. d) a odst. 2 tr. řádu rozhodnutí soudu prvního stupně zrušil ve výroku o uložení ochranného opatření zabránění věci (viz výrok I) a podle § 259 odst. 3 tr. řádu nově rozhodl tak, že podle § 101 odst. 2 písm. b) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „tr. zákoník“) uložil ochranné opatření zabránění věci, a to nemovitostí blíže označených v tomto výroku, jejichž majitelkou je stěžovatelka (viz výrok II). Výrokem III rozhodl, že jinak zůstává

napadený rozsudek nezměněn. Odvolací soud označil uložení uvedeného ochranného opatření za věcně správné, neboť bylo prokázáno, že jde o věc, která byla z velké části získána trestným činem, tedy z finančních prostředků podvodně vylákaných obžalovaným. Shledal však, že nalézací soud přehlédl ustanovení § 3 odst. 2 tr. zákoníku, podle kterého se o ochranném opatření rozhoduje vždy podle zákona účinného v době, kdy se o něm rozhoduje.

II.

4. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá, že vydáním uvedených rozsudků došlo k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť jimi byla zbavena svého vlastnického práva, které požívá ochrany podle čl. 11 Listiny, aniž pro to byly splněny zákonné požadavky. Uvádí, že uvedené rozsudky jí nebyly nikdy doručeny a o rozhodnutí soudů se dozvěděla až v souvislosti s doručením rozsudku odvolacího soudu obžalovanému, který je jejím otcem. Stěžovatelka uvádí, že orgány činné v přípravném řízení ani soudy prvního a druhého stupně stěžovatelku, která měla být podle § 42 odst. 1 tr. řádu osobou zúčastněnou, zcela ignorovaly. Stěžovatelka nikdy nebyla poučena o svých právech a nebyla jí poskytnuta možnost svá práva v uvedeném řízení uplatnit, když jí byla odeprána možnost se k věci vyjádřit, být přítomna hlavnímu líčení či veřejnému zasedání, činit při nich návrhy a podávat případné opravné prostředky. Žádný z uvedených rozsudků jí nebyl nikdy doručen, ačkoliv jimi bylo přímo zasaženo do jejího vlastnického práva a povinnost soudu doručit rozsudek osobě zúčastněné je stanovena v ustanovení § 130 tr. řádu. Byla jí tak odeprána možnost účastnit se řízení, ve kterém se rozhodovalo i o jejím vlastnickém právu. Uvedený postup měl za následek, že stěžovatelka neměla možnost v rámci řízení uvádět tvrzení a navrhovat důkazy k prokázání původu prostředků, za které bytovou jednotku pořídila (např. úvěrové smlouvy ze stavebního spoření vztahující se k bytové jednotce).

III.

5. Podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval Ústavní soud účastníky řízení Vrchní soud v Olomouci a Krajský soud v Ostravě – pobočku v Olomouci a vedlejší účastníky řízení Vrchní státní zastupitelství v Olomouci a Krajské státní zastupitelství v Ostravě – pobočku v Olomouci, aby se k ústavní stížnosti vyjádřili.

6. Vrchní soud v Olomouci ve svém vyjádření bez dalšího přisvědčil názoru stěžovatelky obsaženému v ústavní stížnosti.

7. Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci ve vyjádření přiznal, že rozsudek stěžovatelce coby zúčastněné osobě nedoručil a stejně tak jí nebyl doručen ani rozsudek odvolacího soudu. Pro úplnost uvedl, že

usnesením Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tdo 115/2017 ze dne 11. května 2017 bylo dovolání obžalovaného odmítnuto. Dále uvedl, že v reakci na zjištěný nedostatek nyní doručuje stěžovatelce rozsudek, kdy součástí jeho poučení je i poučení zúčastněné osoby o možnosti podat odvolání. Podle názoru krajského soudu tak tímto způsobem bude možné zhojit vadu spočívající v dřívějším nedoručení rozsudku soudu prvního stupně zúčastněné osobě, neboť tato poté, co jí nyní bude rozsudek doručen, bude proti němu moci ve stanovené lhůtě podat odvolání k Vrchnímu soudu v Olomouci. Současně bude nyní stěžovatelce doručen i rozsudek odvolacího soudu.

8. Vrchní státní zastupitelství v Olomouci Ústavnímu soudu sdělilo, že jako vedlejší účastník řízení nevyužívá svého oprávnění se ke stížnosti vyjádřit. Současně však požádalo o doručení rozhodnutí Ústavního soudu.

9. Krajské státní zastupitelství v Ostravě – pobočka v Olomouci se k ústavní stížnosti nevyjádřilo.

10. Stěžovatelka v replice na podaná vyjádření Vrchního soudu v Olomouci a Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci potvrdila, že jí skutečně byl dne 30. května 2017 doručen rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, opatřený doložkou právní moci a vykonatelnosti, a stejně tak jí byl doručen rozsudek Vrchního soudu v Olomouci. V připojeném sdělení byla stěžovatelka zvláště upozorněna, že v souladu s poučením uvedeným uvnitř rozsudku krajského soudu může proti němu podat odvolání do 8 dnů od doručení. Odvolání proto v uvedené lhůtě z opatrnosti podala. Neztotožňuje se však s názorem krajského soudu, že doručením pravomocného a vykonatelného rozsudku stěžovatelce je nedostatek řízení napraven, neboť doručení rozsudku je pouze jedním z práv, která byla stěžovatelce odeprána. Navíc je stěžovatelka přesvědčena, že podávat odvolání proti pravomocnému a vykonatelnému rozsudku je v rozporu s procesními předpisy. Rovněž není stěžovatelce zřejmé, podle jakého ustanovení tr. řádu by vrchní soud mohl o jejím odvolání rozhodnout, když pokud by měl postupovat v souladu se zákonem, musel by napadený rozsudek zrušit a věc vrátit soudu prvního stupně k novému projednání. Stěžovatelka zdůrazňuje, že porušení jejího práva na spravedlivý proces nespočívalo pouze v tom, že jí nebyl doručen rozsudek (a s tím spojená možnost podat odvolání), ale byla jí rovněž odeprána možnost se k věci vyjádřit, být přítomna hlavnímu líčení a činit návrhy. Závěrem stěžovatelka upřesnila svou ústavní stížnost tak, že jí napadá pouze tu část trestního řízení, která se jí týkala, tedy tu, která byla rozhodnuta pod výrokem I rozsudku soudu prvního stupně. Skutek, jenž byl projednáván pod bodem II, se stěžovatelce žádným způsobem nedotýká, její práva v této části nebyla dotčena a necítí se ani oprávněnou tuto část jakýmkoliv způsobem napadat.

IV.

11. Ústavní soud, dříve než přistoupí k meritornímu projednání ústavní stížnosti, zkoumá, zda tato splňuje všechny formální předpoklady podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). V dané věci je zřejmé, že ústavní stížnost směřuje proti rozhodnutím, která byla stěžovatelce jako zúčastněné osobě doručena, byť se tak stalo až v průběhu řízení před Ústavním soudem, stěžovatelka je řádně zastoupena (§ 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), ústavní stížnost proti konečnému rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci 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).

V.

12. Po zvážení stížnostních námitek a příslušného spisového materiálu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

13. Ústavní soud v minulosti již mnohokrát zdůraznil, že není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti soudů, neboť není vrcholem jejich soustavy (srov. čl. 81 a 90 Ústavy České republiky; dále jen „Ústava“). 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 spravedlivé a zda v něm nebyla porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatele.

14. Stěžovatelka argumentuje primárně porušením práva na spravedlivý proces, k němuž mělo dojít postupem soudů obou stupňů při vydání rozsudků, resp. té jejich části, v níž bylo uloženo ochranné opatření zabránění věci, a to předmětné bytové jednotky v jejím vlastnictví. Dle stěžovatelky tak bylo rozhodnuto, aniž by jí bylo umožněno se k věci vyjádřit, být přítomna hlavnímu líčení či veřejnému zasedání, činit při nich návrhy a podávat případně opravné prostředky.

15. Ústavní soud zdůrazňuje, že kromě zjevného a neodůvodněného vybočení z výkladového nebo aplikačního standardu, jenž je v soudní praxi obecně respektován, a představuje tím nepředvídatelnou libovůli, jde o protiústavnost i tehdy, jestliže procesní postup soudu vybočuje ze zákonných pravidel, jež řízení před ním upravují, a toto vybočení je způsobilé se negativně promítnout do jeho výsledku.

16. Zabraní věci jinou jinou majetkovou hodnotou ve smyslu § 101 tr. zákonníku je druhem ochranného opatření, jehož podstatou je, že se výrokem soudu (pravomocného rozsudku nebo usnesení) odnímá vlastnické nebo podobné právo pachatele nebo jiné osoby k věcem nebo jiným majetkovým

hodnotám, které jsou v určitém vztahu, byť zprostředkovaném, ke spáchanému trestnému činu, a toto vlastnické či obdobné právo přechází na stát. V případech, kdy je vlastníkem věci nebo jiné majetkové hodnoty osoba od pachatele rozdílná, však musí být dodržena všechna procesní práva této osoby stanovená v § 42 tr. řádu.

17. Podle ustanovení § 42 odst. 1 tr. řádu tomu, jehož věc byla zabráná nebo podle návrhu má být zabráná (zúčastněná osoba), musí být poskytnuta možnost, aby se k věci vyjádřil; může být přítomen při hlavním líčení a veřejném zasedání, činit při nich návrhy, nahlížet do spisů (§ 65) a podávat v případech tímto zákonem stanovených opravné prostředky. Orgány činné v trestním řízení jsou povinny zúčastněnou osobu o jejích právech poučit a poskytnout jí možnost jejich uplatnění (viz § 42 odst. 2 tr. řádu).

18. Z citovaného ustanovení se podává, že zúčastněná osoba má za účelem ochrany svých majetkových práv celou řadu procesních práv, a to nejen právo se k návrhu na zabrání věci vyjádřit, ale má rovněž zákonné právo účastnit se hlavního líčení a veřejného zasedání, jejichž předmětem je rozhodování o zabrání věci, protože je třeba ji vyrozumět o termínu nařízeného hlavního líčení či veřejného zasedání a doručit opis obžaloby (§ 196 odst. 1), popř. opis návrhu státního zástupce na zabrání věci (§ 233 odst. 1). Se souhlasem předsedy senátu je zúčastněná osoba oprávněna klást v rámci hlavního líčení vyslychaným osobám otázky (§ 215 odst. 1) a po ukončeném dokazování přednést závěrečnou řeč (§ 216 odst. 2). Současně je třeba zúčastněné osobě doručit opis rozsudku, jestliže jím bylo rozhodnuto o zabrání věci, která je v jejím majetku, a to bez ohledu na skutečnost, zda byla při vyhlášení rozsudku přítomna či nikoliv (§ 130 odst. 1). Zúčastněná osoba má rovněž právo činit návrhy a nahlížet do spisu. Zúčastněná osoba má v neposlední řadě právo podávat za podmínek stanovených tr. řádem opravné prostředky, tedy jak odvolání proti nesprávnosti výroku o zabrání věci, tak stížnost proti usnesení o zabrání věci (viz Draščík, A., Fenyk, J. a kol. Trestní řád. Komentář. I. díl. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 345, 346).

19. Z připojeného spisu Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci se však podává, že se stěžovatelkou jako zúčastněnou osobou nebylo vůbec jednáno a nebyla ani poučena o svých právech a povinnostech ve smyslu § 42 odst. 2 tr. řádu, i když tato poučovací povinnost dopadá na všechny orgány činné v trestním řízení, a to v jakékoli fázi trestního řízení. Přitom již usnesením Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje, Územního odboru Olomouc, Oddělení hospodářské kriminality Služby kriminální policie a vyšetřování, Olomouc, č. j. KRPM-1726-38/TČ-2012-140581-04 ze dne 11. dubna 2012 bylo na základě předchozího souhlasu dozorcujícího státního zástupce rozhodnuto podle § 79d odst. 1 tr. řádu o zajištění předmětné nemovitosti stěžovatelky, neboť

bylo dáno důvodné podezření, že je výnosem z trestné činnosti, přičemž ze stížnosti stěžovatelky, kterou podala proti uvedenému zajištění, musel být její postoj k věci orgánům činným v trestním řízení znám. Z obsahu spisového materiálu nevyplývá, že by uvedené zajištění bylo později zrušeno či omezeno. V obžalobě podané státním zástupcem Krajského státního zastupitelství v Ostravě – pobočky v Olomouci, doručené Krajskému soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci dne 26. ledna 2015 (viz č. l. 616–621 spisu), je sice zmíněno, že předmětná nemovitost ve vlastnictví stěžovatelky byla policejním orgánem zajištěna jako výnos z trestné činnosti obviněného, což je znovu zopakováno v písemném vyrozumění státního zástupce ze dne 26. ledna 2015 (viz č. l. 625), návrh na zabrání věci však státní zástupce učinil až v rámci svého závěrečného návrhu při hlavním líčení konaném dne 17. března 2016, jehož písemné znění je založeno ve spisu na č. l. 995, kde ohledně zajištěné nemovitosti stěžovatelky je navržen postup ve smyslu § 73 odst. 1 písm. d) tr. zákona, tedy zabrání této nemovitosti. Stěžovatelce však nebyl tento návrh do vyhlášení rozsudku, k němuž došlo dne 30. března 2016, ani později doručen, o konání tohoto hlavního líčení nebyla vyrozuměna a nebyl jí doručen ani rozsudek, byť jím bylo mimo jiné uloženo ochranné opatření zabrání nemovitosti v jejím vlastnictví. Proti rozsudku tak podal odvolání pouze obžalovaný. Odvolací soud na jeho základě výrok rozsudku soudu prvního stupně o uložení tohoto ochranného opatření zrušil a sám o jeho uložení při veřejném zasedání dne 15. září 2016 znovu rozhodl, a to také aniž by stěžovatelku coby zúčastněnou osobu o konání veřejného zasedání vyrozuměl. Ani odvolací soud tedy stěžovatelce nedal příležitost, aby se k věci vyjádřila. Dle závěrečného referátu obsaženého na č. l. 1190 spisu je pak zřejmé, že opis rozhodnutí odvolacího soudu s vyznačenou právní mocí byl doručován toliko obžalovanému, jeho obhájci, státnímu zástupci a poškozenému, nikoli však stěžovatelce, o jejímž pozbytí vlastnictví k předmětným nemovitostem bylo s konečnou platností rozhodováno.

20. Vydáním obou uvedených rozsudků v částech týkajících se zabránění nemovitosti stěžovatelky tak došlo k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť jimi byla stěžovatelka zbavena svého vlastnického práva, které požívá ochrany podle čl. 11 Listiny, aniž pro to byly splněny zákonné předpoklady stanovené v § 42 odst. 1 a 2 tr. řádu, tedy aniž by jí jako zúčastněné osobě bylo umožněno využít za účelem ochrany svých majetkových práv procesních prostředků, které měla dle tr. řádu k dispozici.

21. Jak Ústavní soud zjistil z vyjádření soudu prvního stupně i odvolacího soudu, oba soudy si jsou pochybení vytčených v ústavní stížnosti vědomy, přičemž soud prvního stupně stěžovatelce dodatečně oba rozsudky poslal a poučil ji o jejím právu podat proti rozhodnutí soudu prvního stupně o zabrání věci odvolání. Jak pak vyplývá z obsahu spisu, stěžovatelka

této možnosti využila, přičemž v odvolání uvedla obdobné námitky, jaké uplatnila i v ústavní stížnosti. Přesto Ústavní soud nepovažuje ústavní stížnost proti rozsudku odvolacího soudu v této fázi řízení za nepřipustnou ve smyslu ustanovení § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť je jí napadáno konečné rozhodnutí ve věci, což jsou pravomocné a vykonatelné výroky rozsudku odvolacího soudu o zabrání věci, které již nelze zrušit jinak než kasačním nálezem Ústavního soudu. Bude tak na odvolacím soudu, aby se námitkami stěžovatelky uplatněnými v odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně o zabrání věci zabýval.

22. Z výše vyložených důvodů Ústavní soud výroky I a II rozsudku Vrchního soudu v Olomouci podle ustanovení § 82 odst. 1 a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Ústavní stížnost v části vedené proti rozsudku soudu prvního stupně Ústavní soud odmítl podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu, neboť, jak je uvedeno v předchozím odstavci, v důsledku kasačního nálezu odvolací soud bude rozhodovat o odvolání stěžovatelky a o námitkách v něm obsažených, přičemž Ústavnímu soudu nepřisluší, aby jeho rozhodnutí jakkoli předjímal.

Č. 212

K odmítnutí dovolání pro údajné vady na základě posouzení jeho přípustnosti

Pokud se dovolatel domnívá, že rozhodnutí odvolacího soudu záviselo na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, kterou v dovolání vymezí, avšak Nejvyšší soud je naopak toho názoru, že vyřešení této právní otázky nebylo pro napadené rozhodnutí ve věci rozhodné, nelze dovolání odmítnout pro vady bránící jeho věcnému projednání.

Došlo-li tedy k odmítnutí dovolání pro údajné vady z důvodů, které jsou však fakticky posouzením přípustnosti dovolání, vedlo takové rozhodnutí k odepření přístupu k soudu, a tím k porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře – ze dne 14. listopadu 2017 sp. zn. I. ÚS 1461/17 ve věci ústavní stížnosti Alia Trade, s. r. o., se sídlem v Praze 1, Jánský vršek 311/6, zastoupené JUDr. Petrem Břízou, LL.M., Ph.D., advokátem, se sídlem v Praze 1, Jánský vršek 311/6, proti rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2016 č. j. 1 Cmo 191/2015-448 a proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2017 č. j. 23 Cdo 3987/2016-494, vydaným ve sporu týkajícím se smlouvy o dílo, za účasti Vrchního soudu v Praze a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení a Petra Podzemského, zastoupeného JUDr. Ondřejem Kuchařem, advokátem, se sídlem v Praze 1, Týnská 633/12, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 23. února 2017 č. j. 23 Cdo 3987/2016-494 bylo porušeno právo stěžovatelky na přístup k soudu podle čl. 36 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. Z ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a předloženého spisu zjistil Ústavní soud následující skutečnosti. Stěžovatelka se žalobou

podanou dne 13. 9. 2001 domáhala po vedlejším účastníkovi zaplacení částky 450 790 Kč skládající se ze dvou nároků. Částka 205 790 Kč měla představovat bezdůvodné obohacení spočívající v tom, že stěžovatelka zaplatila vedlejšímu účastníkovi smluvenou úhradu za dílo, vřetenové litinové schodiště, jehož dodání bylo sjednáno písemně, a dále zálohu na provedení dalších děl, jejichž dodání bylo sjednáno ústně. Dodané plnění však nedosahovalo hodnoty uhrazených záloh. Částka 245 000 Kč pak měla představovat neuhrazenou smluvní pokutu za období od 1. 5. 1999 do 31. 12. 1999, kdy měl být podle stěžovatelky vedlejší účastník v prodlení se zhotovením, dodáním a montáží vřetenového litinového schodiště v domě stěžovatelky.

2. Městský soud v Praze ve věci poprvé rozhodl rozsudkem ze dne 22. 6. 2009 č. j. 16 Cm 266/2001-176. Soud prvního stupně dospěl k závěru, že vedlejší účastník nebyl v prodlení s dodáním plnění podle smlouvy o dílo (zhotovení, dodání a montáž vřetenového schodiště). Podle soudu prvního stupně mělo být v době, za niž stěžovatelka požadovala smluvní pokutu, již dodáno jiné plnění, které původní plnění vylučovalo. Dospěl také k závěru, že za zaplacenou cenu bylo stěžovatelce poskytnuto odpovídající protiplnění. Žalobu proto v celém rozsahu zamítl.

3. Vrchní soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 4. 2010 č. j. 1 Cm 313/2009-199 rozsudek soudu prvního stupně potvrdil ve výroku, jímž byla žaloba zamítnuta v části, v níž se stěžovatelka domáhala zaplacení smluvní pokuty. Zbývající výroky však odvolací soud zrušil, protože se podle něj soud prvního stupně dostatečně nezabýval otázkou, zda bylo dílo ve smlouvě dostatečně určité vymezeno, a v tomto rozsahu věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

4. Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 28. 3. 2012 č. j. 23 Cdo 49955/2010-226 zrušil rozsudek odvolacího soudu, neboť shledal, že závěry odvolacího soudu ohledně určitosti sjednání předmětu smlouvy o dílo nekorespondují s judikaturou dovolacího soudu. Odvolací soud pochybil, když se zaměřil pouze na zkoumání samotného textu smlouvy a rezignoval na povinnost zjistit, jaká byla skutečná vůle stran.

5. Vrchní soud v Praze usnesením ze dne 31. 8. 2012 č. j. 1 Cm 313/2009-236 zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2009 č. j. 16 Cm 266/2001-176 ve výroku, jímž byla zamítnuta žaloba stěžovatelky v části, v níž se domáhala zaplacení smluvní pokuty. Shledal totiž, že se soud prvního stupně otázkou interpretace rozhodných smluvních ustanovení vůbec nezabýval.

6. Městský soud v Praze ve věci znovu rozhodl rozsudkem ze dne 1. 4. 2015 č. j. 16 Cm 266/2001-386. Vzal za prokázané, že stěžovatelka a vedlejší účastník spolu dne 26. 2. 1998 uzavřeli písemnou smlouvu o dílo, jejímž předmětem bylo zhotovení litinového vřetenového schodiště. Vedlejší

účastník se zavázal dodat dílo do 30. 4. 1998. Součástí dodávky byla kompletace a montáž schodiště, a to v koordinaci se stavbou rekonstrukce. Za provedení díla byla sjednána cena ve výši 90 000 Kč a dále byla sjednána též smluvní pokuta ve výši 1 000 Kč za každý započatý den prodlení s dodávkou plnění. Soud prvního stupně vzal dále za prokázané, že spolu stěžovatelka a vedlejší účastník ústně uzavřeli řadu dalších smluv na dodání různých kovářských prací, u nichž nebyla cena jednoznačně stanovena. Litinové vřetenové schodiště, jehož dodání, kompletace a montáž byly předmětem písemné smlouvy o dílo ze dne 26. 2. 1998, bylo dodáno vedlejším účastníkem a převzato stěžovatelkou v prosinci 1998. Následně bylo stěžovatelkou požadováno dodání schodiště s opačnou točivostí. Stěžovatelka přitom neprokázala, že šlo o reklamaci původního díla, a soud dospěl k závěru, že šlo o uzavření nové smlouvy o dílo, přičemž jejím sjednáním se montáž původního schodiště stala plněním nemožným. V době, za níž stěžovatelka požadovala zaplacení smluvní pokuty, mělo již být dodáno schodiště s opačnou točivostí. Smluvní pokuta za prodlení s dodáním tohoto schodiště již nebyla sjednána, a nelze ji tedy ani účtovat. Soud prvního stupně proto uzavřel, že stěžovatelka nemá nárok na zaplacení smluvní pokuty za uvedené období, a v této části tak její žalobu zamítl. Pokud jde o nárok na vydání bezdůvodného obohacení, soud prvního stupně vyšel z vypracovaného znaleckého posudku a po vzájemném započtení veškerých úhrad zaplacených ze strany stěžovatelky a hodnoty dodaných výrobků a prací ze strany vedlejšího účastníka dospěl k závěru, že stěžovatelka neobdržela proti plnění za zaplacenou částku ve výši 63 596 Kč, tedy že se vedlejší účastník o tuto částku bezdůvodně obohatil, a zavázal jej proto k zaplacení této částky včetně úroků z prodlení a ve zbylé částce žalobu stěžovatelky zamítl.

7. Pokud jde o otázku nároku stěžovatelky na smluvní pokutu za pozdní dodání dohodnutého plnění, Vrchní soud v Praze se ve svém rozsudku ze dne 12. 4. 2016 č. j. 1 Cmo 191/2015-448 ztotožnil se závěry soudu prvního stupně. Jeho úvahy přitom doplnil tak, že dohodu o dodání nového schodiště s opačnou točivostí, která byla uzavřena v lednu 1999, nelze považovat za pokračování téhož smluvního vztahu, ale je třeba na ni pohlížet jako na uzavření nové smlouvy o dílo, neboť jakkoliv původně dodané schodiště bylo vadné, tato vada nespočívala v točivosti schodiště a zároveň nemůže jít ani o dodatek k původní smlouvě, neboť tu bylo možno měnit toliko pouze písemně a žádný takový dodatek ke smlouvě nebyl vyhotoven. V době, za níž stěžovatelka smluvní pokutu požadovala, tak bylo již objednáno plnění nové, které původní plnění znemožňovalo. Ve výroku o zamítnutí žaloby stěžovatelky, co do částky požadované smluvní pokuty, proto odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně potvrdil. Pokud jde o nárok stěžovatelky na vydání bezdůvodného obohacení, odvolací soud se podrobněji

zabýval cenou jednotlivých dodaných plnění ze strany vedlejšího účastníka a dospěl k závěru, že stěžovatelka vedlejšímu účastníkovi zaplatila celkem částku 541 290 Kč a obdržela plnění v hodnotě 443 700 Kč. Vedlejší účastník se tak bezdůvodně obohatil o částku 70 590 Kč představující rozdíl mezi stěžovatelkou zaplacenou částkou a hodnotou vedlejším účastníkem dodaného plnění. Odvolací soud tedy proto, pokud jde o nárok na vydání bezdůvodného obohacení, rozsudek soudu prvního stupně změnil tak, že uložil vedlejšímu účastníkovi zaplatit stěžovatelce uvedenou částku s úrokem z prodlení a ve zbylé částce žalobu stěžovatelky jako nedůvodnou zamítl.

8. Stěžovatelka následně podala dovolání, v němž uvedla, že jeho přípustnost dovozuje ze skutečnosti, že se odvolací soud při řešení právní otázky, na jejímž vyřešení napadené rozhodnutí záviselo, odchýlil od dosavadní judikatury Nejvyššího soudu. Stěžovatelka v první řadě vyjádřila domněnku, že se odvolací soud neřídil závazným právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2012 sp. zn. 23 Cdo 1677/2008, vydaným v této věci. Dále namítala, že při výkladu obsahu smlouvy, konkrétně při posouzení, zda lze výrobu druhého vřetenového schodiště podřadit pod původní smlouvu o dílo, a zdali jde tedy o stále tentýž smluvní vztah, se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu k otázce výkladu projevu vůle, a označila přitom konkrétní rozhodnutí dovolacího soudu, s nimiž je podle jejího názoru napadené rozhodnutí v rozporu.

9. Napadeným usnesením ze dne 23. 2. 2017 č. j. 23 Cdo 3987/2016-494 Nejvyšší soud dovolání stěžovatelky odmítl, neboť shledal, že trpí vadou, která brání jeho věcnému projednání. Podle něj nebyla právní otázka, kterou měl odvolací soud podle stěžovatelky vyřešit v rozporu s judikaturou dovolacího soudu, tedy otázka výkladu projevu vůle obsažené ve smlouvě, pro rozhodnutí odvolacího soudu významná. Dovolací soud dále uvedl, že závěry odvolacího soudu vyslovené v napadeném rozsudku s předchozím rozhodnutím Nejvyššího soudu v této věci nesouvisí, a tudíž s ním nemohou být v rozporu. Pokud jde o další námítky stěžovatelky, dovolací soud je považoval za pouhou polemiku se skutkovými zjištěními soudů prvního i druhého stupně. Dovolací soud uzavřel, že stěžovatelka nesplnila ve smyslu ustanovení § 241a odst. o. s. ř. svou povinnost vymezit, v čem spatřuje přípustnost dovolání.

II. Argumentace stran

10. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti namítá porušení svých ústavně zaručených základních práv podle čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy a dále podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Dále stěžovatelka namítá také porušení čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy. Svou ústavní stížností napadá jak

usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2017 č. j. 23 Cdo 3987/2016-494, tak i rozsudek Vrchního soudu ze dne 12. 4. 2016 č. j. 1 Cmo 191/2015-448. Napadení rozsudku odvolacího soudu přitom odůvodňuje tak, že dovolání bylo odmítnuto jako nepřipustné z důvodů závisejících na uvážení dovolacího soudu, a proto lze napadnout i předchozí rozhodnutí vydané ve věci.

11. Nejvyššímu soudu stěžovatelka vytýká zejména to, že nedostatečně a nepřesně interpretoval obsah dovolání. Stěžovatelka poukazuje na nejednotnost argumentace obsažené v napadeném usnesení, v němž Nejvyšší soud na jednu stranu souhlasí s tím, že odvolací soud zcela přešel obsah smlouvy a nevyvodil odpovídající závěry, dovolání však zároveň odmítl pro nepřipustnost. Poukazuje na skutečnost, že odvolací soud musel a měl posoudit určitost sjednání předmětu smlouvy o dílo a jejího plnění ze strany vedlejšího účastníka, a v návaznosti na to pak také nárok na smluvní pokutu, a rozporuje závěr dovolacího soudu, že tyto otázky nebyly pro rozhodnutí ve věci relevantní.

12. Pokud jde o napadený rozsudek odvolacího soudu, stěžovatelka se domnívá, že byla porušena povinnost respektovat princip autonomie vůle smluvních stran, v důsledku čehož byl porušen také princip rovnosti účastníků řízení a také právo na spravedlivý proces. V neposlední řadě se svým rozhodnutím měl odvolací soud dopustit také zásahu do práva na ochranu majetku. Stěžovatelka je toho názoru, že napadený rozsudek není vnitřně konzistentní a přezkoumatelný. Vytýká odvolacímu soudu, že jeho závěry nemají oporu v provedeném dokazování, a lze je tedy hodnotit jako libovůli soudu. Odvolací soud podle ní zcela v rozporu s tím, co vyplynulo z provedeného dokazování, vyhodnotil požadavek na dodání nového vřetenového schodiště jako vznik nového smluvního vztahu, a nikoliv jako pokračování původního smluvního vztahu. Podle stěžovatelky je přitom zřejmé, že první schodiště bylo vyrobeno v rozporu se smlouvou o dílo a ke splnění závazku z této smlouvy, byť jen částečnému, došlo až dodáním druhého schodiště. Stěžovatelka dále namítá též nesprávný postup odvolacího soudu při oceňování dalších výrobků, které pro ni vedlejší účastník vyrobil, a rozporuje i samotná zjištění o tom, které výrobky jí byly ze strany vedlejšího účastníka skutečně dodány. V neposlední řadě pak vyslovuje svou pochybnost o řádném vyhotovení znaleckého posudku, na němž soud své rozhodnutí založil, a poukazuje na skutečnost, že se znalec odmítl zúčastnit ústního jednání, a tudíž nebylo možné jej požádat o bližší vysvětlení.

13. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřili účastníci řízení. Nejvyšší soud ve svém vyjádření odkázal na odůvodnění napadeného usnesení a dále uvedl, že dovolání bylo založeno na polemice se skutkovými zjištěními odvolacího soudu a námítky týkající se rozporu s judikaturou Nejvyššího soudu se měly se skutkovými zjištěními odvolacího soudu. Nadto z obsahu dovolání nebylo zřejmé, jakou konkrétní právní otázku má

dovolací soud řešit. Vrchní soud v Praze ve svém vyjádření uvedl, že tvrzení stěžovatelky, že napadeným rozsudkem bylo zasazeno do jejich ústavně zaručených práv, považuje za neopodstatněné, a odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku.

14. Vedlejší účastník ve svém podání vyjádřil názor, že dovolací soud dostatečně konkrétně a jasně odůvodnil svůj závěr, který vedl k odmítnutí dovolání. Pokud jde o tvrzení stěžovatelky, vedlejší účastník nesouhlasí s tím, že by bylo zasazeno do principu autonomie vůle. Domnívá se, že odvolací soud jejich vůli pouze interpretoval.

15. Ve své replice k vyjádřením účastníků řízení a vedlejšího účastníka stěžovatelka uvedla, že vedlejší účastník neuhradil dobrovolně částku, k jejíž úhradě jej soudy zavázaly, a dále poukázala na skutečnost, že vyjádření účastníků jsou velmi stručná a nepřinášejí žádnou novou argumentaci.

III. Hodnocení Ústavního soudu

16. Ústavní soud přezkoumal náležitosti ústavní stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a zastoupenou 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 splňuje i další zákonem stanovené formální náležitosti, včetně vyčerpání všech dostupných procesních prostředků; je tedy přípustná.

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

18. 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.

19. 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 předestřené tvrzení a důkazy. Tyto požadavky mají sloužit především k zajištění řádného chodu spravedlnosti a k 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.

20. 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.)]. 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 zákonné lhůtě k podání dovolání nebo lhůtě stanovené k odstranění nedostatku podmínky právního zastoupení, a pro které nelze v dovolacím řízení pokračovat.

21. 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).

22. V projednávané věci stěžovatelka ve svém dovolání uvedla, že jej považuje za přípustné, neboť rozsudek odvolacího soudu závisí na vyřešení právních otázek, při jejichž řešení se odvolací soud odchýlil od rozhodovací praxe dovolacího soudu. Tyto otázky dále konkretizovala tak, že odvolací soud podle jejího názoru zaprvé nerespektoval závazný právní názor vyslovený v předchozím rozsudku Nejvyššího soudu v této věci ze dne 28. 3. 2012 sp. zn. 23 Cdo 4955/2010 a dále že nerespektoval ani dosavadní judikaturu dovolacího soudu k otázce postupu při výkladu projevu vůle. Označila přitom konkrétní rozhodnutí, od nichž se měl odvolací soud podle jejího názoru odchýlit - rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 1998 sp. zn. 25 Cdo 1650/98, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2009 sp. zn. 23 Cdo 1677/2008, nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2005 sp. zn. I. ÚS 625/03 (N 84/37 SbNU 157).

23. Nejvyšší soud odmítl stěžovatelčino dovolání pro vady bránící jeho věcnému projednání podle ustanovení § 241a odst. 3 o. s. ř. Dospěl k závěru, že závěry odvolacího soudu nesouvisejí s předchozím rozhodnutím dovolacího soudu v této věci, právní otázka výkladu projevu vůle, o níž stěžovatelka tvrdí, že byla vyřešena v rozporu s judikaturou dovolacího soudu, nebyla pro rozhodnutí odvolacího soudu významná a další stěžovatelčiny námitky jsou pouhou polemikou se skutkovými závěry. Na základě těchto zjištění pak uzavřel, že stěžovatelka nedostála své povinnosti vymezit, v čem spatřuje přípustnost dovolání tak, aby bylo zřejmé, kterou otázku hmotného nebo procesního práva podle jejího názoru odvolací soud vyřešil v rozporu s dosavadní judikaturou.

24. Ústavní soud však konstatuje, že za vadu dovolání nelze považovat, pokud Nejvyšší soud oproti dovolateli zastává názor, že předložená právní otázka nebyla ve skutečnosti odvolacím soudem řešena, případně že na jejím řešení rozhodnutí odvolacího soudu nezávisí. Pokud se dovolatel domnívá, že rozhodnutí odvolacího soudu záviselo na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, kterou v dovolání vymezí, avšak Nejvyšší soud je naopak toho názoru, že vyřešení této právní otázky nebylo pro napadené rozhodnutí ve věci rozhodné, nelze dovolání odmítnout pro vady bránící jeho věcnému projednání.

25. Stěžovatelka ve svém podání jasně a srozumitelně vymezila, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání včetně označení konkrétních rozhodnutí dovolacího soudu, od nichž se měl odvolací soud při rozhodování odchýlit, specifikovala konkrétní dovolací důvod a konkretizovala také právní otázku. Tím dostála své povinnosti zakotvené v ustanovení § 241a odst. 2 o. s. ř. uvést, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti. Zkoumal-li Nejvyšší soud povahu otázek formulovaných stěžovatelkou v jejím dovolání a shledal-li, že na nich rozhodnutí odvolacího soudu nespočívá, nebylo možné takové hodnocení přenášet do fáze posuzování vymezení formálních požadavků k projednání dovolání. Fakticky šlo totiž o posouzení splnění předpokladů přípustnosti dovolání [srov. náleží Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2017 sp. zn. I. ÚS 425/17 (N 63/85 SbNU 145)].

26. Došlo-li tedy k odmítnutí stěžovatelčina dovolání pro údajné vady z důvodů, které jsou však fakticky posouzením přípustnosti dovolání, vedlo takové rozhodnutí k odepření přístupu stěžovatelky k soudu, a tím k porušení jejího práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že v projednávané věci rozhodl o odmítnutí dovolání pro vady tříčlenný senát, a nikoliv samosoudce. Uvedené odlišení důvodů odmítnutí dovolání, tedy zda pro nepřípustnost nebo včas neodstraněné vady, totiž není samoúčelné. Pro dovolatele má význam z toho hlediska, že podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je podmínkou přípustnosti ústavní stížnosti i (efektivní) vyčerpání mimořádného

opravného prostředku, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřipustný z důvodu závisejícího na jeho uvážení. V těchto případech nemůže jít nesplnění předpokladů přípustnosti k tíži dovolatele v tom smyslu, že by mu byla odepřena možnost podat proti dovoláním napadenému rozhodnutí odvolacího soudu ústavní stížnost. Ustanovení § 72 odst. 4 zákona o Ústavním soudu pro tento případ zachovává lhůtu k podání ústavní stížnosti i proti rozhodnutí odvolacího soudu, resp. nově ji odvíjí právě od doručení odmítavého usnesení dovolacího soudu [v podrobnostech srov. nálezh Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2017 sp. zn. II. ÚS 1966/16 (N 45/84 SbNU 527), bod 28 a násl.].

27. Přípustnost dovolání by potom v projednávané věci mohla být založena jen při splnění některé z podmínek uvedených v § 237 občanského soudního řádu. Podle tohoto ustanovení 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 dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak. Právě v rámci této fáze dovolacího řízení se Nejvyšší soud musí zabývat (vedle posouzení, zda byla předeštěná právní otázka vyřešena v rozporu s jeho dosavadní judikaturou, dosud vyřešena nebyla vůbec, je rozhodována rozdílně anebo má být vyřešena jinak) také tím, zda byla tato právní otázka pro napadené rozhodnutí odvolacího soudu zásadní, zda na jejím vyřešení předmětné rozhodnutí závisí.

28. Otázkou, zda napadené rozhodnutí závisí na stěžovatelkou předeštěné právní otázce, se již dovolací soud ve svém rozhodnutí fakticky zabýval, byť nesprávně, jak bylo výše uvedeno, již v té fázi řízení, v níž dovolací soud posuzuje, zda má podání veškeré zákonem stanovené náležitosti. Ústavní soud konstatuje, že ani závěr dovolacího soudu o tom, že stěžovatelka vymezila právní otázku, která nebyla pro napadený rozsudek odvolacího soudu rozhodná, ve světle výše předeštěných ústavních principů neobstojí.

29. Z dovolání stěžovatelky je zřejmé, že dovozovala přípustnost dovolání mimo jiné ze skutečnosti, že rozhodnutí odvolacího soudu bylo podle jejího názoru v rozporu s ustálenou judikaturou dovolacího soudu, a to konkrétně s rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 1998 sp. zn. 25 Cdo 1650/98 a s usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2009 sp. zn. 23 Cdo 1677/2008, v nichž se dovolací soud zabýval otázkou výkladu vůle smluvních stran.

30. Z napadeného rozsudku odvolacího soudu pak zřetelně plyne, že právě výklad vůle stran, který měl být odvolacím soudem podle

stěžovatelky proveden v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu, byl rozhodný pro závěr odvolacího soudu o tom, že dodání druhého schodiště bylo plněním z nové smlouvy o dílo, a nikoliv pouze dodáním bezvadného plnění z původní smlouvy o dílo, což jej vedlo k úvaze, že v době, za niž stěžovatelka požadovala smluvní pokutu, již žádný závazek vedlejšího účastníka neexistoval, neboť ve chvíli, kdy bylo rozhodnuto o zhotovení druhého schodiště s opačnou točivostí, stalo se původní plnění nemožným. Otázka výkladu vůle smluvních stran tak byla naprosto zásadní pro rozhodnutí v předmětné věci, a nelze proto uzavřít, že na jejím řešení napadené rozhodnutí nezávisí, a tedy že je dovolání z tohoto důvodu nepřipustné. Pokud tedy za těchto okolností dovolací soud dovolání stěžovatelky odmítl s odůvodněním, že „právní otázka, kterou podle dovolatelky odvolací soud vyřešil v rozporu s judikaturou, nebyla pro rozhodnutí odvolacího soudu významná . . . , otázka výkladu projevu vůle tudíž nemůže podle § 237 o. s. ř. založit přípustnost dovolání“, postupoval v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny, a porušil tak stěžovatelčino základní právo na přístup k soudu. V dalším řízení se tedy bude Nejvyšší soud – vázán právním názorem vysloveným v tomto nálezu – dále zabývat otázkou, zda byla předložená právní otázka vyřešena v rozporu či v souladu s dosavadní judikaturou dovolacího soudu.

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

32. Ve zbývajících částech Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako nepřipustnou podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť v návaznosti na zrušení usnesení Nejvyššího soudu a s ohledem na doktrínu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů mu již dále nepřísluší přezkoumávat napadené rozhodnutí odvolacího soudu. Tento přezkum bude nyní v kompetenci Nejvyššího soudu, který bude muset – vázán nálezem Ústavního soudu – o dovolání znovu rozhodnout. Ústavní stížnost týkající se merita věci je tak v tomto případě prostředkem předčasným.

Č. 213

K náhradě škody za nezákonné rozhodnutí o zahájení trestního stíhání po postoupení věci ke kázeňskému řízení

I. Pokud trestní stíhání obviněného skončí rozhodnutím podle § 222 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, o postoupení věci do kázeňského řízení ve smyslu zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, nelze na toto kázeňské řízení z pohledu ústavního práva nahlížet jako na pokračování trestního řízení. Usnesení o postoupení věci vyvolává nezákonnost usnesení, kterým bylo trestní stíhání zahájeno. Pokud obviněnému v souvislosti s tímto trestním stíháním vznikla škoda, pak má podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nárok na její náhradu, i pokud byl později v kázeňském řízení, do kterého byla věc postoupena, shledán vinným kázeňským přestupkem.

II. Ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) 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, nelze vykládat tak, že by z něj analogicky plynula výluka odškodnění v případech postoupení trestní věci do kázeňského řízení, ve kterém je obviněný později shledán vinným kázeňským přestupkem.

Nález

Ústavního soudu - senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka - ze dne 14. listopadu 2017 sp. zn. II. ÚS 1930/17 ve věci ústavní stížnosti O. R., zastoupeného JUDr. Markem Křížem, Ph.D., advokátem, AK se sídlem Masarykovo nám. 91/28, Karviná, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2017 č. j. 62 Co 453/2016-61 o zamítnutí stěžovatelovy žaloby na náhradu škody za nezákonné trestní stíhání, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a Ministerstva spravedlnosti jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2017 č. j. 62 Co 453/2016-61 bylo porušeno právo stěžovatele na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím při výkonu veřejné moci podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Tento rozsudek se proto ruší.

Odůvodnění

I. Rekapitulace průběhu řízení, obsahu ústavní stížnosti a vyjádření účastníků řízení

1. Stěžovatel čelil trestnímu stíhání pro přečin zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní zákoník“) a přečin neoprávněného přístupu k počítačovému systému a nosiči informací podle § 230 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) trestního zákoníku. Stíhaný skutek spočíval v tom, že stěžovatel jako policista lustroval informační systémy Policie České republiky (centrální registr vozidel a registr pátrání po odcizených vozidlech) v souvislosti s oznámením dopravní nehody, kterou však oznamovatel měl fingovat, aby zjistil informace o dotčeném vozidlu. Stěžovatel lustraci neprováděl řádně. Navíc ji provedl pod nesprávným označením. Generální inspekce bezpečnostních sborů proto dne 6. 6. 2013 zahájila trestní stíhání stěžovatele. Státní zástupce Krajského státního zastupitelství v Ostravě na něj podal obžalobu za uvedené přečiny dne 3. 10. 2013. Okresní soud v Ostravě (dále jen „okresní soud“) však usnesením ze dne 4. 7. 2014 věc stěžovatele podle § 222 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní řád“) postoupil k projednání a rozhodnutí v kázeňském řízení. Vedoucí příslušného územního odboru Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje poté rozhodnutím ze dne 26. 9. 2014 shledal stěžovatele vinným kázeňským přestupkem ve smyslu § 50 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o služebním poměru“). Uložil mu kázeňský trest v podobě snížení základního platového tarifu o 10 % na dobu jednoho měsíce.

2. Stěžovatel se 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), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o odpovědnosti státu“) obrátil na Ministerstvo spravedlnosti se žádostí o náhradu škody, která mu vznikla v důsledku neoprávněné

vedeného trestního řízení. Požadoval konkrétně částku 39 313Kč, která představovala náhradu nákladů obhajoby. Ministerstvo spravedlnosti však jeho žádosti nevyhovělo. Podle jeho názoru je smyslem a účelem zákona o odpovědnosti státu odškodnit toho, kdo se nedopustil žádného protiprávního jednání. Stěžovatel se však dopustil jednání, které naplňovalo znaky kázeňského přestupku. Na danou věc proto podle Ministerstva spravedlnosti analogicky dopadala vyluka odškodnění podle § 12 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti státu. Podle tohoto ustanovení nemá právo na náhradu škody ten, kdo si vazbu, odsouzení nebo uložení ochranného opatření zavini sám.

3. Stěžovatel se obrátil na Obvodní soud pro Prahu 2 (dále jen „obvodní soud“). Ministerstvo spravedlnosti ve vyjádření k žalobě nově namítalo, že na danou věc analogicky dopadá vyluka odškodnění podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o odpovědnosti státu. Podle tohoto ustanovení nemá právo na náhradu škody žadatel o náhradu škody, pokud bylo trestní stíhání proti němu vedené zastaveno jen proto, že není za spáchaný trestný čin trestně odpovědný. Obvodní soud nicméně svým rozsudkem ze dne 26. 8. 2016 žalobě stěžovatele vyhověl a uplatňovaný nárok mu přiznal.

4. Ministerstvo spravedlnosti se odvolalo. Městský soud v Praze (dále též jen „městský soud“) rozsudek obvodního soudu změnil a žalobu stěžovatele zamítl. Usnesení okresního soudu o postoupení věci do kázeňského řízení podle něj nerušilo účinky zahájení trestního stíhání. Řízení se nadále vedlo, byť jen jako přestupkové. Usnesení o postoupení věci zachovává kontinuitu stíhání osoby pro její protiprávní jednání. Stěžovatel se přitom protiprávního jednání dopustil, což je pro posouzení jeho nároku podstatné i podle judikatury Nejvyššího soudu. Na věc proto analogicky dopadá vyluka podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o odpovědnosti státu. Námitku stěžovatele, že by mu nevznikly náklady obhajoby, pokud by byl rovnou stíhán kázeňsky, městský soud odmítl jako spekulativní. Rolí podle městského soudu nehrála ani skutečnost, že skutek, pro který byl ve výsledku shledán kázeňsky vinným, se neshodoval s vymezením skutku v usnesení o zahájení trestního stíhání a v obžalobě.

5. Stěžovatel ústavní stížností napadá rozsudek městského soudu, který podle něj vyložil podústavní právo v rozporu s obecnými principy jeho interpretace a aplikace plynoucími z judikatury Ústavního soudu. Pro danou věc je v tomto kontextu stěžejní, zda je usnesení trestního soudu o postoupení věci rozhodnutím o ukončení trestního stíhání za trestný čin a zda toto rozhodnutí zakládá nárok stěžovatele na náhradu škody za nezákonně vedené trestní řízení. Již ze samotné dikce § 222 odst. 2 trestního řádu je zřejmé, že soud v trestním řízení může postoupit věc pouze v případě, že „shledá, že nejde o trestný čin“. Rozhodnutí o postoupení věci je proto rozhodnutím, kterým se trestní stíhání pro skutek popsany

v obžalobě končí, neboť se nejedná o trestný čin, za který by soud po vyslovení viny stěžovatele mohl uložit trest. Postoupení věci jinému orgánu není pokračováním trestního řízení. Usnesení o postoupení věci proto zakládá právo stěžovatele na náhradu škody, která stěžovateli vznikla vynaložením finančních prostředků na obhajobu. Policista musí být trestně bezúhonný. Pokud by byl stěžovatel od počátku stíhán pouze za kázeňské provinění, pak by zcela jistě nevykládal náklady na svou obhajobu. Toto řízení by jej existenčně neohrožovalo. Výklad zákona o odpovědnosti státu přijatý městským soudem porušuje právo stěžovatele na ochranu před neústavním zásahem orgánu soudní moci do jeho ústavně zaručených práv podle čl. 36, 39 a 40 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

6. Městský soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že práva stěžovatele zaručená Listinou neporušil. Stěžovatel spatřuje porušení svého ústavního práva na spravedlivý proces v tom, že městský soud po právní stránce jinak posoudil skutkový stav zjištěný obvodním soudem. Městský soud v odůvodnění svého rozsudku podrobně vysvětlil, proč změnil rozsudek obvodního soudu, včetně odkazu na judikaturu Nejvyššího soudu (rozsudek sp. zn. 28 Cdo 605/2012 ze dne 17. 9. 2012). Stěžovatelova práva podle čl. 39 a 40 Listiny pak městský soud nemohl porušit vůbec, protože se nijak nezabýval tím, zda stěžovatel spáchal trestný čin. Z těchto důvodů považuje ústavní stížnost za neopodstatněnou.

7. Ministerstvo spravedlnosti se jako vedlejší účastník řízení k ústavní stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřilo.

II. 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“). Po zvážení argumentace obsažené v ústavní stížnosti, obsahu napadených rozhodnutí i vyžádaného spisového materiálu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

9. Ústavní soud připomíná, že ho neváže ústavněprávní kvalifikace, kterou věci přisuzuje navrhovatel v odůvodnění svého návrhu. Podle zásady *iura novit curia* se návrhem může zabývat i z pohledu ustanovení, jichž se navrhovatel či strany nedovolávají. Ústavní stížnost je charakterizována skutky, které kritizuje, resp. svým předmětem, jehož neústavnost tvrdí, a ne pouhým právním odůvodněním [viz náleznost Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006 (N 92/41 SbNU 173; 419/2006 Sb.), bod 54].

10. Stěžovatel v ústavní stížnosti zejména namítá, že mu vznikla škoda v podobě nákladů obhajoby v důsledku nezákonně vedeného trestního stíhání. Zdůrazňuje, že postoupení věci k projednání a rozhodnutí v kázeňském řízení nelze chápat jako pokračování trestního řízení. Pro posouzení

jeho nároku proto nehraje roli, že byl později v kázeňském řízení shledán vinným ze spáchání kázeňského přestupku. Pokud by proti němu bylo od počátku vedeno kázeňské řízení, náklady obhajoby by mu nevznikly.

II. a) Obecné principy

11. Ústavní soud se již v minulosti několikrát vyjádřil k otázce deliktní odpovědnosti státu za materiální a nemateriální škodu způsobenou protizákonným výkonem veřejné moci. Ve své judikatuře zdůrazňuje, že v této oblasti je třeba hledat mnohem větší sepětí s ústavním právem. Jedním ze stěžejních principů právního státu je totiž budování důvěry občanů v právo a instituce státu, resp. veřejné moci. Ústavní soud v jednom ze svých nálezů uvedl: „Tam, kde jednotlivec jedná s důvěrou ve věcnou správnost aktů státu či jeho postupů a rovněž s důvěrou v jejich soulad s právem, musí být současně garantováno právo na náhradu škody, pokud se ukáže, že presumpce správnosti či zákonnosti byla klamná. Udržování důvěry občanů v právo je jedním z podstatných pilířů odpovědnosti státu za škodu a vice versa nemůže být dána důvěra tam, kde nezákonnost či nesprávnost aktů veřejné moci není sankcionována v podobě odpovědnosti za škodu.“ [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625), bod 22].

12. Ve vztahu k problematice náhrady škody způsobené státem v souvislosti s trestním stíháním určité osoby Ústavní soud již mnohokrát konstatoval, že právní základ nároku jednotlivce na náhradu škody v případě trestního stíhání, které skončí jinak než odsouzením (nejčastěji zproštěním obžaloby či zastavením trestního stíhání), je třeba hledat nejen v ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny, ale v obecné rovině především v čl. 1 odst. 1 Ústavy, tedy v principech materiálního právního státu. Má-li být stát skutečně materiálním právním státem, musí nést objektivní odpovědnost za jednání svých orgánů či za jednání, kterým státní orgány nebo orgány veřejné moci přímo zasahují do základních práv jednotlivce. Stát nemá svobodnou vůli. Má naopak povinnost striktně dodržovat právo v jeho ideální (škodu nepůsobilci) interpretaci. Na jednu stranu je jistě povinností orgánů činných v trestním řízení vyšetřovat a stíhat trestnou činnost. Na druhou stranu se stát nemůže zbavit odpovědnosti za postup těchto orgánů, pokud se posléze ukáže jako postup mylný, zasahující do základních práv. V takové situaci nehraje roli, jak orgány činné v trestním řízení vyhodnotily původní podezření. Rozhodující je jen to, zda se jejich podezření v trestním řízení potvrdilo [srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 642/05 ze dne 28. 8. 2007 (N 133/46 SbNU 249), sp. zn. IV. ÚS 3193/10 ze dne 10. 3. 2011 (N 42/60 SbNU 491), a sp. zn. II. ÚS 1540/11 ze dne 20. 2. 2013 (N 32/68 SbNU 343)].

13. Prostředky trestního procesu, které nezřídka vedou k omezení základních práv obviněného, nelze posuzovat zcela izolovaně, ale pouze v kontextu účelu jejich použití, kterým je odhalení a potrestání pachatele

trestné činnosti. Pokud se v kterékoli fázi trestního řízení ukáže, že tento účel nelze naplnit, protože se obviněný trestné činnosti nedopustil, a podezření orgánů činných v trestním řízení bylo liché, pak je nutné považovat veškeré úkony, které byly v trestním řízení provedeny, za vadné. Musí-li jednotlivec snášet úkony prováděné orgány činnými v trestním řízení, musí v podmínkách materiálního právního státu existovat garance, že dostane odškodnění za veškeré úkony, kterým ho stát neoprávněně podrobil, prokáže-li se, že trestnou činnost nespáchal. Pokud by taková perspektiva neexistovala, nebylo by možné trvat na povinnosti jednotlivce taková omezení v rámci trestního stíhání snášet [viz nálezy sp. zn. II. ÚS 590/08 ze dne 17. 6. 2008 (N 108/49 SbNU 567) a sp. zn. II. ÚS 1540/11 ze dne 20. 2. 2013]. Citované závěry platí jak pro majetkovou, tak nemajetkovou újmu (viz nálezy sp. zn. II. ÚS 1540/11 ze dne 20. 2. 2013).

14. Tyto závěry stvrzuje i komentářová literatura, podle které „[p]ožadavku materiálního chápání výkladu pojmu nezákonného rozhodnutí (...) odpovídá východisko, dle kterého právo na náhradu škody způsobené tím, že trestní řízení bylo vůbec vůči poškozenému zahájeno, vedeno a neskončilo jeho pravomocným odsouzením v důsledku zastavení trestního stíhání či zproštění obžaloby pro určité důvody, je odrazem nezákonně zahájeného trestního stíhání bez ohledu na zákonem stanovenou formu takového zahájení“ (viz Ištváněk, F., Simon, P., Korběl, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2017, s. 88). Právě citovaný komentář k zákonu o odpovědnosti státu i judikatura Nejvyššího soudu však [se zřetelnou inspirací v plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/10 ze dne 6. 9. 2011 (N 148/62 SbNU 277; 314/2011 Sb.), body 26 až 27] upozorňují, že zejména závěry nálezu sp. zn. II. ÚS 590/08, „byť obecně formulované, nelze automaticky vztahovat na jiné případy, než je posouzení zavinění jako okolnosti vylučující odpovědnost státu ve smyslu § 12 tam, kde je jinak naplněn odpovědnostní titul (...), a formálně i předpoklady uvedené v ustanovení § 12, avšak soud dospěje k závěru, že v posuzovaném trestním řízení byl institut trestního práva (...) použit zcela neadekvátním, až absurdním způsobem. Nadto uvedené nelze vztahovat na každý případ tvrzeného porušení procesních práv obviněného (...), nýbrž především na případy odpovědnosti za újmu způsobenou obviněnému trestním stíháním či omezením osobní svobody“ (viz Ištváněk, F., Simon, P., Korběl, F., citováno výše, s. 90; či rozsudek sp. zn. 30 Cdo 3310/2013 ze dne 24. 6. 2015).

15. Povinnost respektovat výše uvedené ústavní meze a samotný účel (smysl) zákona o odpovědnosti státu, ústavně vymezený v čl. 36 odst. 3 Listiny, váže (s ohledem na ústavní příkaz zakotvený v čl. 4 odst. 4 Listiny) i obecné soudy. Základní práva a svobody působí jako regulativní ideje,

na které obsahově navazují normy podústavního práva. Současně tyto ideje určují výklad právních norem. Porušení některé z těchto norem v důsledku svévole, výkladu v extrémním rozporu s principy spravedlnosti či v jiném významu, než který plyne ze zákona či konsensuálně přijímaného právního myšlení, nebo ve smyslu rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy pak zakládá porušení základního práva a svobody [srov. např. nálezy sp. zn. III. ÚS 269/99 ze dne 2. 3. 2000 (N 33/17 SbNU 235); nálezy sp. zn. I. ÚS 1052/10 ze dne 29. 9. 2010 (N 206/58 SbNU 857); či nálezy sp. zn. II. ÚS 2121/14 ze dne 30. 9. 2014 (N 182/74 SbNU 591); či nálezy sp. zn. II. ÚS 3005/14 ze dne 5. 5. 2015 (N 87/77 SbNU 273), bod 18].

16. Příkladem takové vadné a ústavně nekonformní práce s podústavním právem je volba takového výkladu ze strany obecných soudů, který vede k popření smyslu a účelu aplikované právní normy, v nyní projednávaném případě tedy příslušných ustanovení zákona o odpovědnosti státu, jako „prováděcího předpisu“ k čl. 36 odst. 3 Listiny. Jak ostatně Ústavní soud vymezil v nálezu sp. zn. III. ÚS 1320/10 ze dne 9. 12. 2010 (N 247/59 SbNU 515) ve vztahu k přezkumu rozhodování obecných soudů ohledně odpovědnosti státu za škodu, „do samotného zhodnocení konkrétních okolností případu z pohledu zmíněných zákonných kritérií obecnými soudy Ústavní soud zásadně není oprávněn vstupovat, ledaže by příslušné závěry bylo možno označit za skutečně extrémní, vymykající se zcela smyslu a účelu dané právní úpravy. Pak totiž by takový postup mohl být shledán jako rozporný s ústavně zaručenými základními právy účastníka řízení ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny. Pouhý nesouhlas s tím, jak obecný soud rozhodl tu kterou okolnost, resp. s tím, že některé z hodnocených skutečností přisoudil menší či naopak větší váhu než skutečnosti jiné, věc (ústavní stížnost) do ústavní roviny posunout zásadně nemůže“ (viz nálezy sp. zn. II. ÚS 3005/14, bod 19).

II. b) Aplikace obecných principů na projednávanou věc

17. Městský soud podle názoru Ústavního soudu svým názorem popřel výše popsany smysl a účel aplikovaných ustanovení zákona o odpovědnosti státu (viz body 11 až 13) jako prováděcí úpravy k základnímu právu stěžovatele na náhradu škody způsobené nezákonně vedeným trestním stíháním. Podle Ústavního soudu především nelze souhlasit s pohledem městského soudu, podle kterého tvoří trestní řízení a kázeňské řízení jeden celek. Ústavní právo naopak mezi těmito řízeními rozlišuje. Tato řízení jsou totiž silně kvalitativně odlišná z pohledu práva na spravedlivý proces, jak ho zaručuje čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), tvořící součást našeho ústavního pořádku [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)]. Zatímco část řízení od zahájení trestního stíhání do postoupení věci

představovala řízení o trestním obvinění, které se spojuje s několika specifickými ústavněprávními zárukami, kázeňské řízení do této kategorie nespadá.

18. K určení, zda lze z pohledu ústavního práva hovořit o „trestní věci“, se tradičně využívají tzv. Engelova kritéria (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976 ve věci *Engel a ostatní proti Nizozemsku*, stížnost č. 5100/71, § 82 až 83; nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015 č. j. 4 Afs 210/2014-57; či ze dne 30. 9. 2015 č. j. 6 As 114/2014-55). Těmito kritérii jsou: 1. kvalifikace deliktu ve vnitrostátním právu; 2. povaha deliktu (obvinění); 3. druh a stupeň závažnosti sankce. Pokud samo vnitrostátní právo pokládá dotčenou věc za trestní, pak je tato věc podle prvního Engelova kritéria trestní i z ústavněprávního pohledu. Není proto nutné pokračovat dále a zkoumat další dvě Engelova kritéria. V projednávané věci to byl případ trestního stíhání stěžovatele, které vyústilo v podání neúspěšné obžaloby a postoupení věci do kázeňského řízení. Až do momentu postoupení věci dané řízením spadalo pod trestní větev práva na spravedlivý proces.

19. Určit povahu kázeňského řízení je však složitější. K posouzení, zda je lze považovat za „trestní“ v ústavněprávním smyslu, je nutné pracovat s dalšími Engelovými kritérii. V rámci druhého z nich se musíme ptát, zda jde o „typicky trestní“ delikt. Evropský soud pro lidská práva v té souvislosti pracuje se dvěma stěžejními faktory: a) zda je vnitrostátní právní úprava předmětného deliktu aplikovatelná vůči všem nebo jen vůči určité skupině lidí; b) zda má sankce stanovená za daný delikt spíše preventivně-represivní nebo reparační povahu. Již v rámci druhého Engelova kritéria lze dojít k závěru, že jde o trestní věc, pokud je předmětná právní norma stanoví konkrétní delikt ve smyslu prvního faktoru obecná a ve smyslu druhého faktoru stanovuje preventivně-represivní sankci. Pokud ale norma stanoví konkrétní delikt ve smyslu prvního faktoru není obecná, a je tedy určená vymezené skupině osob, přičemž současně za daný delikt stanovuje preventivně-represivní sankci ve smyslu druhého faktoru, pak je třeba postoupit ke třetímu Engelovu kritériu. V jeho rámci se zkoumá sankce, kterou je možné za předmětný delikt uložit, nikoliv sankce skutečně uložená. Sankce musí dosáhnout dostatečného prahu závažnosti, musí jít např. o odnětí svobody či vysoký peněžitý trest apod. (viz Bartoň, M. a kol. Základní práva. 1. vyd. Praha : Leges, 2016, s. 513–516; či Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 574–582).

20. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu zásadně nelze kázeňská či kárná řízení se státními zaměstnanci chápat jako „trestní“ [viz např. rozsudek ze dne 9. 1. 2013 ve věci *Volkov proti Ukrajině*, stížnost č. 21722/11, § 92 až 95; či nález sp. zn. Pl. ÚS 33/09

ze dne 29. 9. 2010 (N 205/58 SbNU 827; 332/2010 Sb.), body 45 až 55]. Není tomu tak ani v tomto případě. Kázeňské obvinění vznesené vůči stěžovateli totiž mělo původ v právní úpravě vůči zvláště vymezené skupině osob – příslušníkům bezpečnostních sborů. Stěžovateli sice hrozila preventivně-represivní sankce, ale nebyla dostatečně závažná, např. v podobě velmi vysoké pokuty. Stěžovatel byl shledán vinným ze spáchání kázeňského přestupku, který § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru definuje jako zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku. Ustanovení § 52 odst. 2 zákona o služebním poměru však umožňuje uložení pokuty příslušníkovi ve výši stanovené zvláštním předpisem (§ 52 odst. 3 zákona o služebním poměru) jen v případě jednání, které má znaky přestupku. Takového jednání se však stěžovatel nedopustil.

21. Kázeňské řízení podle zákona o služebním poměru tedy nepředstavuje řízení o trestním obvinění v ústavněprávním smyslu. Neuplatní se v něm některé základní záruky jdoucí ruku v ruce s vedením ryze trestního řízení, které představuje intenzivnější zásah do základních práv jednotlivce. Proto ho ostatně doprovází některé další procesní garance, na něž pamatují např. čl. 6 odst. 2 a 3 Úmluvy či relevantní ustanovení v hlavě páté Listiny. Z toho důvodu je podle Ústavního soudu namísto pohlížení na trestní řízení vedené proti stěžovateli a pozdější kázeňské řízení jako na dva samostatně existující procesní celky. V té souvislosti hraje roli i skutečnost, že skutek, pro který byl stěžovatel ve výsledku shledán kázeňsky vinným, se neshodoval s vymezením skutku v usnesení o zahájení trestního stíhání a v obžalobě. To jen stvrzuje závěr, že kázeňské řízení představuje samostatně existující procesní celek se samostatně působícími dopady do právní sféry stěžovatele. Východisko úvah městského soudu, že kázeňské řízení je po postoupení věci pokračováním řízení trestního, proto z pohledu ústavního práva neobstojí.

22. Pro vznik nároku na náhradu škody podle zákona o odpovědnosti státu je nutné zrušení či změna nezákonného rozhodnutí (§ 8 zákona o odpovědnosti státu). Jak plyne z výše uváděných obecných principů, tímto titulem je – v důsledku zastavení trestního stíhání či zproštění obžaloby – nezákonné usnesení o zahájení trestního stíhání (viz např. rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2614/2003 ze dne 9. 12. 2004; sp. zn. 25 Cdo 1325/2004 ze dne 30. 11. 2005; či sp. zn. 31 Cdo 2805/2011 ze dne 13. 6. 2012 aj.; blíže viz Ištváněk, F., Simon, P., Korbel, F., citováno výše, s. 88–90). Je však otázkou, zda lze usnesení o zahájení trestního stíhání považovat za nezákonné i v případě, že trestní řízení skončí postoupením věci podle § 222 odst. 2 trestního řádu. Nejvyšší soud ve své judikatuře uvedl, že „za nezákonné (...) je třeba považovat usnesení o zahájení trestního stíhání i v případě, kdy trestní stíhání skončí postoupením věci

do přestupkového řízení. Přestupkové řízení není v takovém případě pokračováním trestního stíhání; výsledek přestupkového řízení je z hlediska splnění podmínek odpovědnosti státu za újmu způsobenou uvedeným trestním stíháním nerozhodný“ (rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 4771/2015 ze dne 18. 10. 2016; obdobně viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 4669/2014 ze dne 8. 11. 2016). Nejvyšší soud tedy usnesení o postoupení věci přiznal účinky, které na zákonnost usnesení o zahájení trestního stíhání má rozhodnutí o jeho zastavení či zproštění obžaloby. Ústavní soud nevidí žádného důvodu, proč by tyto účinky neměly platit i v případě postoupení věci do kázeňského řízení. Usnesení o zahájení trestního stíhání tedy lze i v tomto případě považovat za nezákonné rozhodnutí ve smyslu zákona o odpovědnosti státu.

23. Jak již Ústavní soud zmínil výše, účelem trestního řízení je odhalení a potrestání pachatele trestné činnosti. Ukáže-li se později, že tento účel nelze naplnit, protože se obviněný nedopustil trestné činnosti, pak je třeba považovat veškeré úkony, které byly v trestním řízení provedeny, za vadné. Za veškeré úkony, kterým ho stát neoprávněně v trestním řízení podrobil, by proto měl dostat odškodnění. Podle Ústavního soudu je pro projednávanou věc hlavní skutečnost, že se nepotvrdilo původní podezření orgánů činných v trestním řízení, že stěžovatel spáchal trestný čin, kvůli čemuž okresní soud postoupil věc do kázeňského řízení. V důsledku tohoto postupu je nutno hledět na usnesení o zahájení trestního stíhání a na něj navazující trestní řízení jako na nezákonné. Za období od zahájení trestního stíhání do postoupení věci by tedy stěžovateli měla náležet náhrada škody, která mu v příčinné souvislosti s vedením trestního řízení vznikla. Pozdější shledání viny za spáchání kázeňského přestupku nemá na právě uvedený závěr žádný vliv. Kázeňské řízení představovalo z pohledu ústavního práva samostatnou fázi řízení, ve které již nebylo možné odčinit následky „zbytečně“ vedeného trestního řízení.

24. Ústavní soud tedy v této věci přiměřeně aplikoval závěry nálezu sp. zn. II. ÚS 590/08 a na něj navazující judikatury (srov. bod 14). Jde zde totiž o posouzení zavinění stěžovatele jako okolnosti vylučující náhradu škody podle § 12 zákona o odpovědnosti státu. Vznikl také odpovědnostní titul (nezákonné usnesení o zahájení trestního stíhání, které skončilo postoupením věci do kázeňského řízení). Městský soud však podle Ústavního soudu v této věci nesprávně aplikoval vyluku odškodnění cestou analogie § 12 odst. 1 písm. b) zákona o odpovědnosti státu. Toto ustanovení říká, že právo na náhradu škody nevzniká tomu, kdo byl zproštěn obžaloby nebo bylo proti němu trestní stíhání zastaveno jen proto, že není za spáchaný trestný čin trestně odpovědný. Výklad, podle kterého by analogická aplikace tohoto ustanovení bránila odškodnění za nezákonné vedené trestní stíhání v případě postoupení věci, však podle Ústavního soudu popírá výše

popsané principy plynoucí z čl. 36 odst. 3 Listiny, čl. 1 odst. 1 Ústavy a citované judikatury Ústavního soudu. Ačkoliv tedy komentářová literatura i judikatura Nejvyššího soudu vyzývají ke zdrženlivé a zužující aplikaci těchto principů plynoucích zejména z nálezu sp. zn. II. ÚS 590/08, jejich aplikace je podle Ústavního soudu namístě i při absenci formálních předpokladů vyluky odškodnění podle § 12 zákona o odpovědnosti státu (viz také body 25 až 27). Trestní stíhání stěžovatele v konkrétních skutkových okolnostech této věci nebylo adekvátní reakcí na jeho jednání. Současně představovalo i nezákonnou reakci, byť se jeho nezákonnost projevila až následně ve fázi řízení před soudem (stejně viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 4669/2014, bod 29).

25. Výklad zákona o odpovědnosti státu, jak ho provedl městský soud, navíc neodpovídá spravedlivému čtení textu § 12 daného zákona (srov. Scalia, A., Garner, B. A. *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*. St. Paul : Thomson/West, 2012, s. 33). Slova „není za spáchaný trestný čin trestně odpovědný“ se týkají základních předpokladů trestní odpovědnosti, kterými jsou dosažení věku patnácti let (§ 25 trestního zákoníku) a přítomnosti, neboli absence duševní poruchy v době spáchaní činu, kvůli které jednotlivec nemohl rozpoznat jeho nebezpečnost pro společnost nebo ovládat své jednání (§ 26 trestního zákoníku; blíže viz Ištváněk, F., Simon, P., Korběl, F., citováno výše, s. 112; shodně viz Vojtek, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Komentář. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 136). Komentářová literatura přitom pochybuje o tom, zda lze předmětné ustanovení vztáhnout i na následný zánik trestní odpovědnosti, např. v důsledku promlčení, účinné lítosti či zániku trestnosti přípravy, pokusu nebo účastenství aj. (ačkoliv by text tohoto ustanovení podobný výklad připouštěl). Tím spíše zde není prostor pro použití analogie, kterou z daného ustanovení vyvodil městský soud. V tomto případě nelze hovořit o otevřené mezeře v zákoně, která je předpokladem pro uplatnění analogie (Melzer, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 245).

26. Městský soud dále podložil své závěry odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 605/2012 ze dne 17. 9. 2012. Nejvyšší soud v tomto rozsudku uvedl, že pokud dojde k promlčení trestního stíhání a v důsledku toho k zániku trestní odpovědnosti, pak to nic nemění na skutečnosti, že se určitá osoba dopustila jednání zákonem zakázaného. Jen zanikla její trestní odpovědnost. Z toho podle Nejvyššího soudu neplyne, že pachatel má právo na náhradu nákladů trestního řízení, protože to bylo právě jeho protiprávní jednání, které si vynutilo tuto (být opožděnou) reakci státu. Nejvyšší soud proto v citované věci přistoupil k aplikaci § 12 odst. 1 písm. b) zákona o odpovědnosti státu, kterou podle něj jeho text (přes výše popsané komentářové pochybnosti) připouští. Neuchýlil se k analogii jako

městský soud v projednávané věci. Z uvedeného judikátu nelze – vzhledem k popsané nutnosti oddělovat trestní řízení a kázeňské řízení – dovozovat možnost vztáhnout § 12 odst. 1 písm. b) zákona o odpovědnosti státu i na situaci postoupení věci do kázeňského řízení a následného shledání viny za jinak skutkově vymezený kázeňský přestupek.

27. V návaznosti na vše právě uvedené Ústavní soud konstatuje, že městský soud příliš zjednodušeně a široce uplatnil právní zásadu *ex iniuria ius non oritur* („z bezpráví nemůže povstat právo“). Stěžovatel se nedopus-til bezpráví, ze kterého ho vinily orgány činné v trestním řízení. Ve vztahu k trestnímu řízení vedenému proti stěžovateli proto nelze uvedenou zása-du uplatnit způsobem, jakým to městský soud učinil. Zásada *ex iniuria ius non oritur* je ostatně jistým filozofickým podkladem úpravy výluk z odškod-nění podle § 12 zákona o odpovědnosti státu. Jak ale plyne z dosavadního odůvodnění tohoto nálezu, projednávaná věc mezi ně nespadá.

28. Ústavní soud tedy shrnuje, že městský soud v projednávané věci pochybil, pokud zamítl nárok stěžovatele na náhradu škody způsobené v důsledku nezákonně vedeného trestního stíhání kvůli pozdějšímu shle-dání viny ze spáchání kázeňského přestupku v kázeňském řízení, kam okresní soud věc stěžovatele postoupil. Mimo jiné opomenul aplikovat re-levantní judikaturu Nejvyššího soudu, která jeho závěry popírá (srov. bod 22). Na danou věc nedopadá žádná z výluk odškodnění podle § 12 zá-kona o odpovědnosti státu. Stěžovateli proto uplatňovaný a ústavně chrá-něný nárok na náhradu škody v podobě náhrady nákladů obhajoby vznikl. Městský soud mu ho pak v rozporu s čl. 36 odst. 3 Listiny upřel.

III. Závěr

29. Na základě výše uvedeného Ústavní soud ústavní stížnosti stěžo-vatele vyhověl a zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2017 č. j. 62 Co 453/2016-61 [§ 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Městský soud je v dalším řízení vázán právním názo-rem Ústavního soudu. Bude muset celou věc znovu posoudit a s náležitým odůvodněním, respektujícím závěry tohoto nálezu, rozhodnout o odvolání Ministerstva spravedlnosti proti rozsudku obvodního soudu.

30. Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti bez nařízení jednání, ne-boť dospěl k závěru, že by od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 214

K právu poškozeného na navrácení lhůty podle § 61 odst. 1 trestního řádu

Tím, že krajský soud nezvažoval analogickou interpretaci ustanovení § 61 odst. 1 trestního řádu ve vztahu k žádosti o povolení navrácení lhůty právního zástupce stěžovatelů (v trestním řízení v postavení poškozených), se krajský soud dopustil porušení práva stěžovatelů na přístup k soudu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Kateřiny Šimáčkové – ze dne 21. listopadu 2017 sp. zn. I. ÚS 2084/16 ve věci ústavní stížnosti 1. I. K., 2. P. K., 3. V. K., 4. M. K a 5. J. K., zastoupených JUDr. Janem Kučerou, advokátem advokátní kanceláře Jan Kučera, advokátní kancelář, s. r. o., se sídlem Římská 104/14, 120 00 Praha 2, proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 19. dubna 2016 č. j. Nt 406/2016-532 a proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 19. dubna 2016 č. j. 10 To 188/2016-536, vydaným v trestním řízení, v němž stěžovatelé vystupovali jako poškození, za účasti Krajského soudu v Praze jako účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 19. dubna 2016 č. j. Nt 406/2016-532 a usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 19. dubna 2016 č. j. 10 To 188/2016-536 bylo porušeno právo stěžovatelů na přístup k soudu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění**I. Vymezení předmětu řízení a průběh předchozího řízení před Ústavním soudem**

1. Stěžovatelé svou společnou ústavní stížností, splňující všechny procesní předpoklady dle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), brojili proti ve výroku I uvedeným usnesením Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) a navrhli jejich zrušení, neboť jejich vydáním mělo dojít

k porušení ústavně zaručených základních práv stěžovatelů dle čl. 36 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 96 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).

2. Stěžovatelé spojili se svou ústavní stížností návrh na zrušení ustanovení § 61 odst. 1 věty první zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní řád“) a ustanovení § 143 odst. 1 trestního řádu v rozsahu slova „tří“ (dále též jen „napadená ustanovení“). Senát Ústavního soudu usnesením sp. zn. I. ÚS 2084/16 ze dne 13. 9. 2016 postoupil návrh stěžovatelů na zrušení napadených ustanovení plénu a současně přerušil řízení do doby, než plénum Ústavního soudu o tomto návrhu rozhodne. O tomto návrhu rozhodl Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 32/16 ze dne 8. 8. 2017 (N 139/86 SbNu 369; 345/2017 Sb.) tak, že jej zamítl.

3. Usnesením Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2084/16 ze dne 19. 9. 2017 rozhodl Ústavní soud, že v řízení o ústavní stížnosti stěžovatelů se pokračuje.

II. Rekapitulace skutkového stavu a řízení před obecnými soudy

4. Stěžovatelé vystupovali v řízení před obecnými soudy jako poškození v trestním řízení, kteří se připojili se svými nároky na náhradu škody a nemajetkové újmy do tzv. adhezního řízení. Trestní stíhání bylo vedeno pro podezření ze spáchání trestného činu usmrcení z nedbalosti dle ustanovení § 143 odst. 1 a 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, proti řidiči motorového vozidla, který při dopravní nehodě dne 18. 12. 2014 usmrtil blízkou příbuznou poškozených. Toto trestní stíhání skončilo pravomocným odsouzením řidiče pro tento trestný čin.

5. V průběhu tohoto trestního řízení podali poškození návrh na přiznání náhrady nákladů řízení potřebných k účelnému uplatnění svých nároků na náhradu škody a nemajetkové újmy, a to 1. stěžovateli ve výši 214 348,12 Kč, 2. stěžovatelce ve výši 210 398,68 Kč, 3. stěžovateli ve výši 91 915,48 Kč, 4. stěžovatelce ve výši 59 003,48 Kč a 5. stěžovateli ve výši 91 915,48 Kč. Celkem žádal právní zástupce stěžovatelů náhradu nákladů za šestnáct úkonů právní služby, mezi nimiž byly mimo jiné i návrh na zajištění důkazu, účast při výslechu obviněného v přípravném řízení či účast při ohledání vozidel.

6. Okresní soud v Kladně rozhodl svým usnesením č. j. 6 T 22/2015-507 ze dne 16. 3. 2016 tak, že 1. stěžovateli přiznal částku ve výši 141 702 Kč, 2. stěžovatelce ve výši 152 737 Kč, 3. stěžovateli ve výši 48 192 Kč, 5. stěžovateli ve výši 48 192 Kč a 4. stěžovatelce nepřiznal na náhradě nákladů nic.

7. Stěžovatelé chtěli proti tomuto usnesení podat stížnost, nicméně jejich zmocněnec ze zdravotních důvodů zmeškal třídenní lhůtu k jejím podání, přičemž hned den po jejím uplynutí zaslal soudu jménem

stěžovatelů stížnost proti shora uvedenému usnesení Okresního soudu v Kladně, lékařskou zprávu a rovněž žádost o navrácení lhůty dle ustanovení § 61 odst. 1 trestního řádu.

8. Krajský soud o žádosti o navrácení lhůty stěžovatelů rozhodl svým v záhlaví specifikovaným usnesením pod č. j. Nt 46/2016-532 tak, že navrácení lhůty nepovolil. Toto rozhodnutí odůvodnil tím, že stěžovatelé nejsou ve smyslu ustanovení § 61 odst. 1 trestního řádu oprávněnými subjekty k podání žádosti o navrácení lhůty, neboť toto ustanovení přiznává právo žádat o navrácení lhůty toliko obviněnému a jeho obhájci. Následně proto krajský soud rozhodl i o vlastní stížnosti svým v záhlaví specifikovaným usnesením pod č. j. 10 To 188/2016-536 tak, že ji dle ustanovení § 148 odst. 1 písm. b) trestního řádu zamítl jako opožděnou. Krajský soud v tomto zamítavém usnesení pouze konstatoval, že stížnost proti usnesení Okresního soudu v Kladně byla podána po uplynutí zákonné třídní lhůty, a výslovně uvedl, že napadené usnesení Okresního soudu v Kladně nemohl meritorně přezkoumat. Odkázal přitom na své v záhlaví specifikované usnesení pod č. j. Nt 46/2016-532 a v něm uvedené důvody, proč nemohl vyhovět žádosti o navrácení lhůty. Jelikož další řádný ani mimořádný opravný prostředek proti napadeným usnesením krajského soudu stěžovatelům právní řád nepřiznává, obrátili se na Ústavní soud s ústavní stížností.

III. Argumentace stěžovatelů a další vyjádření účastníků řízení

9. Stěžovatelé porušení svých ústavně zaručených základních práv spatřovali zejména ve skutečnosti, že právní řád jim neposkytuje možnost žádat o navrácení lhůty dle ustanovení § 61 odst. 1 trestního řádu, neboť toto právo přiznává toliko obviněnému a jeho obhájci. Stěžovatelé to považovali za projev ústavně reprobované nerovnosti a zdůraznili, že byt' je v tzv. adhezním řízení postupováno podle předpisů trestního práva procesního, nelze v něm odhlédnout od soukromoprávní povahy sporu mezi poškozeným a obviněným o nárok vyplývající ze soukromého práva. Podle stěžovatelů je právě s touto povahou neslučitelné, pokud je právo žádat o navrácení lhůty přiznáno pouze jedné ze stran takto nazíraného sporu.

10. Stěžovatelé rovněž v této souvislosti poukazují na skutečnost, že náhrada nákladů trestního řízení může být poškozenému přiznána výlučně postupem dle ustanovení § 154 trestního řádu, a tedy nelze se jí domoci jinak tak, jak je to běžné např. ohledně nároku na náhradu škody či nemajetkové újmy v rozsahu, v němž trestní soud poškozeného odkáže na řízení ve věcech občanskoprávních. Napadenými rozhodnutími krajského soudu tak byla stěžovatelům definitivně odňata možnost se náhrady nákladů poškozených v trestním řízení domáhat.

11. Stěžovatelé dále spatřují protiústavnost napadených rozhodnutí v délce lhůty k podání stížnosti, kterou považují za příliš krátkou. Dle

názoru stěžovatelů není pro třídenní délku lhůty k podání stížnosti dle ustanovení § 143 trestního řádu žádná racionální opodstatnění a tato je disproporční vzhledem k významu usnesení, proti nimž je stížnost přípustná. Stěžovatelé zdůraznili, že stížnost se netýká jen poškozeného, ale že v řadě případů slouží k ochraně práv a svobod obviněného před těmi nejintenzivnějšími zásahy do jeho práv. V tomto ohledu odkazují např. na stížnost proti usnesení o vzetí do vazby.

12. Stěžovatelé rovněž uvedli, že jsou si vědomi, že otázky náhrady nákladů řízení zpravidla postrádají ústavněprávní dimenzi, poukazují však na to, že jejich případ tuto dimenzi má vzhledem k tomu, že krajský soud jejich stížnost v důsledku kombinace příliš krátké lhůty a nerovnosti mezi účastníky řízení vůbec věcně nepřezkoumával.

13. Ústavní soud si vyžádal vyjádření krajského soudu. Ten uvedl, že i při vědomí závěrů nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/16 ze dne 8. 8. 2017 konstatoval, že oběma jeho napadenými rozhodnutími bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 61 odst. 1 trestního řádu, a proto musela být stížnost stěžovatelů zamítnuta jako opožděně podaná podle § 148 odst. 1 písm. b) trestního řádu. Vzhledem k tomu, že krajský soud nezpochybnil ani závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/16, ani neuvedl nad rámec odůvodnění svých napadených rozhodnutí žádnou argumentaci, s níž se stěžovatelé nemohli vypořádat již ve své ústavní stížnosti, nepovažoval Ústavní soud za nutné zaslat vyjádření krajského soudu stěžovatelům k dalšímu vyjádření.

IV. Posouzení Ústavním soudem

14. Pravomoc Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné moci je založena ustanovením čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy jen tehdy, jestliže tímto rozhodnutím došlo k zásahu do ústavně zaručených práv a svobod. Jakékoliv jiné vady takového rozhodnutí se nachází mimo přezkumnou pravomoc Ústavního soudu, a tomu je tak zapovězeno se jimi zabývat. Ústavní soud totiž nestojí nad Ústavou, nýbrž podléhá stejné povinnosti respektovat ústavně zakotvenou dělbu veřejné moci a rozdělení úkolů a jim odpovídajících práv a povinností jejich orgánů jako kterýkoliv jiný orgán veřejné moci. Proto se musí důsledně vystríhat svévole a bedlivě dbát mezi svých pravomocí svěřených mu Ústavou. Jinak by popřel samotný smysl své existence jakožto soudního orgánu ochrany ústavnosti. V řízení o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné moci je tak Ústavní soud povinen vždy nejprve zkontrolovat, zda jsou ústavní stížností napadená rozhodnutí způsobilá k vlastnímu meritornímu přezkumu, tedy zda těmito rozhodnutími vůbec mohla být porušena ústavně garantovaná práva či svobody stěžovatelů.

15. Vady vytýkané stěžovateli jsou způsobilé porušit jejich právo na přístup k soudu, jakož i právo na rovnost v řízení. Skutečnost, že mezi

dvěma subjekty trestního řízení, kterými jsou jednotlivci požívající ochrany svých základních ústavně zaručených práv a svobod a které mají shodně kvalifikované postavení strany trestního řízení, je rozdíl spočívající v obecné přípustnosti využití institutu navrácení lhůty jen jednou z těchto stran, odůvodňuje meritoriální přezkum ústavní stížnosti. Proto ji Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněnou a proto rovněž nejprve řízení přerušil k rozhodnutí o připojeném návrhu na zrušení napadených ustanovení.

16. Svým nálezem sp. zn. Pl. ÚS 32/16 ze dne 8. 8. 2017 (viz výše) Ústavní soud návrh stěžovatelů na zrušení napadených usnesení zamítl. Ústavní soud v tomto nálezu dospěl k závěru (body 42 až 56), že příznání práva žádat o navrácení lhůty toliko obviněnému a jeho obhájci není porušením rovnosti účastníků řízení zaručené čl. 37 odst. 3 Listiny, neboť postavení poškozeného a obviněného nejsou srovnatelná. Ústavní soud však v tomto nálezu dospěl rovněž k závěru, že napadené ustanovení § 61 odst. 1 trestního řádu porušuje právo poškozeného v trestním řízení na přístup k soudu, jestliže podáním stížnosti uplatňuje právo, které nemůže uplatnit jinak než v trestním řízení. Ústavní soud k tomu odkazuje na body 68 až 82 výše specifikovaného nálezu.

17. Přesto Ústavní soud neshledal důvod ke zrušení napadeného ustanovení § 61 odst. 1 trestního řádu, neboť je lze ústavně konformně interpretovat *per analogiam* i ve prospěch poškozeného, uplatňuje-li tento právo, jež nemůže uplatnit jinak než v trestním řízení. Konečně v bodě 97 tohoto nálezu pak Ústavní soud vyslovil následující závazný právní názor: „Zmeškal-li poškozený či jeho zmocněnec z důležitých důvodů lhůtu k podání opravného prostředku, jímž uplatňuje právo, které nelze uplatnit jinak než v trestním řízení, má právo na navrácení lhůty dle § 61 odst. 1 trestního řádu obdobně jako v případě žádosti obviněného a jeho obhájce.“

18. Protiústavnost naopak Ústavní soud neshledal co do třídenní délky lhůty k podání stížnosti (srov. body 90 až 96 odkazovaného nálezu).

V. Dopady nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/16 na nynější případ

19. Stěžovatelé nevytýkali krajskému soudu jiné pochybení než aplikaci ustanovení právního předpisu, které považovali za protiústavní. V napadených usneseních krajský soud analogickou interpretací ustanovení § 61 odst. 1 trestního řádu nezvažoval, stejně jako možnou protiústavnost napadených ustanovení, neboť neinicioval řízení před Ústavním soudem dle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu na základě čl. 95 odst. 2 Ústavy. Logicky proto rozhodl tak, že navrácení lhůty stěžovatelů k podání stížnosti proti usnesení o uložení povinnosti obviněnému nahradit náklady řízení stěžovatelům jakožto poškozeným nepovolil. Tuto skutečnost potvrdil krajský soud i ve svém vyjádření v tomto řízení o ústavní stížnosti.

20. Jak vyplývá z obsahu napadených ustanovení, krajský soud se tedy jak žádostí o navrácení lhůty, tak stížností samotnou po věcné stránce nezabýval, neboť měl za to, že tomu brání zákonná právní úprava, která žádát o navrácení lhůty poškozenému neumožňuje. Z pohledu krajského soudu se tento postup jevil jako legitimní, neboť povolením navrácení lhůty by se dostal do rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

21. Ve světle závazného právního názoru Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/16 ze dne 8. 8. 2017 však tento postup krajského soudu nemůže obstát. Krajský soud se měl zabývat tím, zda doslovnou interpretací ustanovení § 61 odst. 1 trestního řádu a z ní vyplývajícím nepovolením žádosti o navrácení lhůty jen z důvodu podání dle zákona výslovně neoprávněnou osobou nemůže být porušeno základní ústavně zaručené právo stěžovatelů na přístup k soudu. Krajský soud tak nikterak nezvažoval, zda právní zástupce stěžovatelů coby poškozených v trestním řízení zmeškal lhůtu k podání opravného prostředku z omluvitelných důvodů, ani to, zda podáním tohoto opravného prostředku poškození uplatňovali právo, které nemohli uplatnit jinak než jako poškození v trestním řízení. Náhradu nákladů trestního řízení poškozenému dle ustanovení § 154 trestního řádu přitom nelze přiznat v žádném jiném typu řízení, neboť se jedná o zcela specifický nárok [srov. body 72 a 73 odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/16 ze dne 8. 8. 2017 (345/2017 Sb.)].

22. Jak vyplývá ze shora sub 17 citovaného závazného právního názoru Ústavního soudu vyjádřeného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/16 ze dne 8. 8. 2017, již jen tím, že krajský soud nezvažoval analogickou interpretaci ustanovení § 61 odst. 1 trestního řádu ve vztahu k žádosti o povolení navrácení lhůty právního zástupce stěžovatelů, se krajský soud dopustil porušení práva stěžovatelů na přístup k soudu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny. Podle tohoto závazného právního názoru Ústavního soudu totiž stěžovatelé v nyní projednávaném případě byli osobami oprávněnými k podání žádosti o navrácení lhůty dle ustanovení § 65 odst. 1 trestního řádu *per analogiam*. Pokud jim postavení osob oprávněných k podání této žádosti krajský soud nepřiznal, dopustil se *denegationis iustitiae*, přičemž stěžovatelé již nedisponovali žádným dalším procesním prostředkem, jak by mohli rozhodnutí Okresního soudu v Kladně pod č. j. 6 T 22/2015-507 napadnout, případně jak by se mohli domoci přezkoumání zbytku svých uplatněných nároků na náhradu nákladů trestního řízení v rozsahu, v němž jim Okresní soud v Kladně tuto náhradu nákladů nepřiznal.

23. Ústavní soud na tomto místě zdůrazňuje, že v tomto řízení o ústavní stížnosti nemůže přezkoumávat odůvodněnost žádosti právního zástupce stěžovatelů o povolení navrácení lhůty k podání stížnosti proti usnesení o náhradě nákladů stěžovatelů jakožto poškozených v trestním řízení obviněným, neboť těmito důvody se krajský soud dosud nezabýval a jejich

posouzení bude předmětem dalšího řízení následujícího po vydání tohoto nálezu. Ústavní soud tak nikterak nepředjímá, jak krajský soud o žádosti poškozených rozhodne.

VI. Závěr

24. Tím, že krajský soud zamítl žádost stěžovatelů o povolení navrácení lhůty bez toho, aby posoudil, zda na straně stěžovatelů, resp. jejich právního zástupce, skutečně byly dány důvody pro povolení navrácení lhůty či nikoliv, ačkoliv šlo v dané situaci o osoby oprávněné k podání této žádosti, dopustil se porušení jejich základního práva na přístup k soudu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud byl proto nucen napadená rozhodnutí zrušit. V novém řízení po zrušení napadených rozhodnutí se bude krajský soud muset zabývat tím, zda žádost o navrácení lhůty podaná právním zástupcem stěžovatelů byla důvodná, tedy zda tento právní zástupce zmeškal lhůtu k podání opravného prostředku z důležitých důvodů, či nikoliv.



Č. 215

K rovnocennému podílu obou rodičů na péči a výchově dítěte

Pojem „v péči obou rodičů“ nelze chápat jako paušalizaci (upřednostnění) střídavé péče jakožto základního východiska při rozhodování o výchově dětí. Naopak je nezbytné, aby obecné soudy vždy zohlednily ad hoc všechny okolnosti posuzované věci a rozhodly o formě péče v nejlepším zájmu dítěte – tak, aby byl podíl obou rodičů na péči a výchově dítěte zásadně rovnocenný, čehož nelze dosáhnout jen úpravou péče střídavé nebo společné, ale i svěřením dítěte do výlučné péče jednoho z rodičů, avšak za současné odpovídající úpravy styku dítěte s druhým rodičem (úpravou „širokého“ styku).

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj) a Jana Musila – ze dne 21. listopadu 2017 sp. zn. IV. ÚS 1921/17 ve věci ústavní stížnosti P. B., zastoupeného Mgr. Tomášem Prokopem, advokátem, se sídlem v Kolíně, Kutnohorská 43, proti rozsudkům Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 4. 2017 č. j. 6 Co 385/2017-290 a Okresního soudu v Písku ze dne 7. 12. 2016 č. j. 1 Nc 2476/2015-229, jimiž byl stěžovatelův nezletilý syn svěřen do péče matky, za účasti Krajského soudu v Českých Budějovicích a Okresního soudu v Písku jako účastníků řízení a M. P., zastoupené JUDr. Evou Zajíčkovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem v Českém Krumlově, Na Moráni 556, a nezletilého O. B., zastoupeného kolizním opatrovníkem Městským úřadem Písek, se sídlem v Písku, Velké náměstí 114/3, jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

Rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 4. 2017 č. j. 6 Co 385/2017-290 a Okresního soudu v Písku ze dne 7. 12. 2016 č. j. 1 Nc 2476/2015-229 se zrušují, neboť jimi byla porušena práva stěžovatele na ochranu před neoprávněným zasahováním do rodinného života a na péči o děti a jejich výchovu zaručená v čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Odůvodnění

I. Řízení před obecnými soudy

1. Okresní soud v Písku svěřil rozsudkem ze dne 7. 12. 2016 č. j. 1 Nc 2476/2015-229 nezletilého O. B. do péče matky - vedlejší účastnice M. P. (výrok I), uložil stěžovateli (otci) povinnost přispívat na výživu nezletilého syna částkou 3 500 Kč měsíčně (výrok II) a zaplatit dlužné výživné 20 300 Kč (výrok III). Dále nalézací soud zamítl návrh stěžovatele na svěření syna do střídavé péče rodičů (výrok IV), umožnil stěžovateli stýkat se s nezletilým vždy v každém sudém kalendářním týdnu od pátku 18.00 hodin do neděle 18.00 hodin a v každém sudém kalendářním roce od 26. 12. 9.00 hodin do 28. 12. 18.00 hodin (výrok V) – s tím, že nezletilý bude předáván v místě bydliště matky (výrok VI); matce přiznal osvobození od soudních poplatků (výrok VII), otcí uložil povinnost nahradit náklady státu 8 950 Kč (výrok VIII) a žádnému z účastníků řízení nepřiznal náhradu nákladů řízení (výrok IX).

2. Okresní soud dospěl k závěru, že nezletilý byl fakticky ve výlučné péči matky již delší dobu a tato forma péče prospívá jeho vývoji. Vzhledem k tomu, že rodiče bydlí 180 km od sebe a probíhá pravidelný styk s nezletilým podle dohody rodičů, zamítl soud návrh otce na střídavou péči. Ohledně úpravy styku dospěl nalézací soud k závěru, že přibližně kopíruje dohodu mezi rodiči, širšímu styku pak nelze bránit a mohl by být ku prospěchu nezletilého.

3. Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 6. 4. 2017 č. j. 6 Co 385/2017-290 potvrdil výroky I, IV až VIII rozsudku nalézacího soudu a změnil výroky II, III a IX tak, že se stanoví nižší výživné (2 800 Kč), že ke dni 6. 4. 2017 nevznikl na výživném žádný nedoplatek a že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů.

II. Ústavní stížnost a vyjádření

4. Proti uvedeným rozsudkům se stěžovatel brání ústavní stížností a navrhuje, aby je Ústavní soud zrušil; namítá zásah do práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Úmluva“), na soudní ochranu podle čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), na ochranu před neoprávněným zásahem do soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny, do práva pečovat o dítě podle čl. 32 odst. 4 Listiny a na respektování rodinného a soukromého života podle čl. 8 Úmluvy.

5. Stěžovatel tvrdí, že se v řízení před obecnými soudy domáhal svěřeni nezletilého do střídavé či do své výlučné péče, že nebyl proveden jediný důkaz, který by měl racionálně zeslabovat úlohu stěžovatele jako rodiče, ani nepadl jediný „argument svědčící ve prospěch matky“. Byla to matka,

kdo se rozhodl odstěhovat z Kolína, za poslední tři roky se pětkrát přestěhovat, a vytvořit tak současnou překážku – vzdálenosti bydlišť rodičů.

6. Stěžovatel dále uvádí, že oproti vedlejší účastnici má stabilní a neměnné zázemí, bydlí ve městě s dobrou občanskou vybaveností a řádně pracuje; odkázal na závěry znalkyně, podle kterých má stěžovatel veškeré výchovné předpoklady a s nezletilým má výborný vztah. Stěžovatel má zájem v co nejširším rozsahu se podílet na výchově syna, saturovat jeho potřeby a kladně jej rozvíjet, nezletilý je navyklý na způsob výchovy oběma rodiči, včetně častého cestování. Dále stěžovatel poukazuje na závěry obecných soudů, podle kterých by střídavá péče byla proti zájmům nezletilého, neboť by musel nadměrně cestovat, což by jej unavovalo, nezhodnotily však, o jakou četnost cestování jde. Ve střídavé péči by byl nezletilý méně unavený, neboť by nemusel absolvovat hektické víkendy plné přejezdů v rámci současné úpravy styku. Oproti dohodě rodičů o úpravě styku obecné soudy omezily jeho rozsah, ačkoliv je nezletilý již starší a výchovné předpoklady stěžovatele byly zjištěny jako výborné. Každý řádný rodič má podle stěžovatele právo na rovnocenný podíl na výchově a péči o své dítě a zároveň dítě má právo udržovat s oběma rodiči rovnocenný a plnohodnotný vztah. Do doby úpravy styku soudem probíhal stěžovatelův styk s nezletilým v rozsahu až 12 dnů měsíčně, což je takřka rozsah střídavé péče. Současná úprava styku je nesprávná a frustrující, neboť vyjma speciálního styku v období Vánoc a běžného styku nemá stěžovatel možnost se na výchově nezletilého podílet. Stěžovatel svoji argumentaci podpořil odkazem na náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1506/13 ze dne 30. 5. 2014 (N 110/73 SbNU 739), usnesení sp. zn. I. ÚS 247/16 ze dne 15. 3. 2016 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) a náleží sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. 5. 2014 (N 105/73 SbNU 683); porušení práva na spravedlivý proces spatřuje v bezdůvodném neprovedení jím navržených důkazů.

7. Vedlejší účastnice (matka) považuje ústavní stížnost za nedůvodnou. Obecné soudy podle ní důkladně provedly dokazování a po jejich zhodnocení rozhodly správně. Střídavá péče by podle matky neměla být automaticky používána jako forma spravedlivého rozdělení péče o dítě, ze zákona žádná priorita nevyplývá, vždy by mělo být postupováno v nejlepší zájmu dítěte. Bydliště vedlejší účastnice je vyhovující pro péči o nezletilého a během letních prázdnin byl dohodnut styk stěžovatele s nezletilým v rozsahu 17 dnů. Dále matka uvedla, že před úpravou styku okresním soudem byla uzavřena mezi ní a stěžovatelem dohoda, podle které probíhal styk mimo pracovní dny vždy o víkendech, prázdninách a svátcích. Střídání dvou škol by pro nezletilého bylo náročné – k tomu vedlejší účastnice odkázala na náleží Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2014 sp. zn. I. ÚS 3216/13 (N 176/74 SbNU 529) a usnesení ze dne 12. 8. 2015 sp. zn. I. ÚS 1234/15 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). Vzdálenost mezi bydlišti rodičů sama

o sobě nemusí být podle matky důvodem pro vyloučení střídavé péče, avšak s přihlédnutím k dalším okolnostem posuzované věci není tato forma výchovy v nejlepším zájmu jejího syna; rovněž je třeba zohlednit, kdo dosud především osobně pečoval o nezletilého a dbal o jeho rozumovou a citovou výchovu. Rodiči dohodnuté parametry styku by pak měly mít přednost před jejich změnou.

8. Obecné soudy shodně odkázaly na odůvodnění napadených rozhodnutí a uvedly, že zákon nestanoví žádnou prioritu při volbě formy péče, pouze musí být rozhodnuto v nejlepším zájmu dítěte, což se i stalo.

9. Ve své replice stěžovatel zejména uvedl, že matka je neúměrně fixována na svého syna, rozsah styku byl obecnými soudy zkrácen na pouhé 4 dny v měsíci, i přestože před jejich rozhodnutím to bylo až 12 dnů, letní styk v rozsahu jednoho týdne musel stěžovatel „vyhandlovat“ za styk o víkendech, a proto neviděl nezletilého 4 týdny v červenci.

III. Procesní podmínky

10. Ústavní stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a řádně zastoupenou advokátem podle § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“); stížnost rovněž není nepřijatelná ve smyslu § 75 odst. 1 téhož zákona. Ústavní soud se důkladně seznámil s ústavní stížností, připojeným procesním spisem a shledal, že stížnost je opodstatněná – rozhodl o ní mimo ústní jednání, neboť v intencích § 44 věty první zákona o Ústavním soudu byl od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci.

IV. Posouzení ústavní stížnosti

11. Úkolem Ústavního soudu je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky), není součástí soustavy obecných soudů a nepřisluší mu do jejich pravomoci zasahovat, postupují-li v souladu s principy hlavy páté Listiny. Ústavní soud se nezabývá porušením běžných práv fyzických nebo právnických osob, neznamená-li zároveň porušení ústavně zaručeného práva nebo svobody [srovnej např. nález ze dne 1. 2. 1994 sp. zn. III. ÚS 23/93 (N 5/1 SbNU 41)].

12. Stěžovatel brojí proti tomu, že nezletilý nebyl svěřen do střídavé péče rodičů, případně byl v nedostatečném rozsahu upraven jeho styk se synem, čímž bylo zasaženo do práva na rodinný život. Druhý okruh námitek se týká porušení práva na spravedlivý proces.

13. Ústavní soud přezkoumal napadená rozhodnutí obecných soudů a dospěl k závěru, že jimi byla porušena ústavně zaručená práva stěžovatele na ochranu před neoprávněným zásahem do soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny, na péči o dítě podle čl. 32 odst. 4 Listiny

a na respektování rodinného a soukromého života podle čl. 8 Úmluvy; porušení práva na spravedlivý proces neshledal.

V. Právo na rodinný život a péče o dítě

V. a) Obecná východiska

14. Ústavní soud se k otázce svěřování dětí do péče po rozvodu (rozchodu) rodičů ve své náleзовé judikatuře již opakovaně vyjádřil; obecné principy shrnul například v náleзу ze dne 30. 12. 2014 sp. zn. I. ÚS 1554/14 (N 236/75 SbNU 629). Základním kamenem této judikatury je princip nejlepšího zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Obecné soudy musí u každého z rodičů (jiných rodinných příslušníků, případně i dalších osob, které usilují o svěřování dítěte do péče) zhodnotit přinejmenším čtyři kritéria: (1) existenci pokrevního pouta mezi dítětem a o jeho svěřování do péče usilující osobou; (2) míru zachování identity dítěte a jeho rodinných vazeb v případě jeho svěřování do péče daného rodiče; (3) schopnost rodiče zajistit jeho vývoj, fyzické, vzdělávací, emocionální, materiální a jiné potřeby; (4) přání dítěte. V případě, že jeden z rodičů naplňuje uvedená kritéria výrazně lépe, je zpravidla v zájmu dítěte, aby bylo svěřeno do jeho péče, naplňují-li je oba rodiče přibližně stejnou měrou, je třeba vycházet z premisy, že zájmem dítěte je, aby bylo především v péči obou rodičů. Uvedenou presumpci lze vyvrátit, nicméně jsou k tomu zapotřebí pádné důvody, které musí sledovat ochranu nejlepšího zájmu dítěte.

15. Být spolu znamená pro rodiče a jeho dítě jeden ze základních prvků rodinného života, a to i přes rozkoly ve vztazích mezi rodiči [nález sp. zn. II. ÚS 3765/11 ze dne 13. 3. 2012 (N 52/64 SbNU 645), bod 27; shodně také ustálená judikatura Evropského soudu pro lidská práva – např. rozsudek ve věci *Voleský proti České republice* ze dne 29. 6. 2004 č. 63627/00, § 117]. Jak vyplývá z Úmluvy o právech dítěte, má dítě právo udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči a oba rodiče mají společnou odpovědnost za jeho výchovu a vývoj (čl. 9 odst. 3 a čl. 18 odst. 1). Z ustálené judikatury Ústavního soudu pak vyplývá, že v zájmu dítěte zpravidla je, aby bylo v péči obou rodičů, aby každý z nich poskytl dítěti láskyplnou péči a svým dílem přispěl k osobnostnímu vývoji dítěte – k tomu srovnej například nález ze dne 23. 2. 2010 sp. zn. III. ÚS 1206/09 (N 32/56 SbNU 363), bod 28, nález ze dne 18. 8. 2010 sp. zn. I. ÚS 266/10 (N 165/58 SbNU 421), bod 25, nález ze dne 26. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 2482/13, bod 26, nebo nález ze dne 30. 12. 2014 sp. zn. I. ÚS 1554/14, bod 25.

V. b) Dohoda rodičů ohledně péče o nezletilé

16. V případě existující dohody ohledně péče o děti je nutno akceptovat, že rozumným kompromisem rodičů nastavené poměry mají mít

zásadně přednost před jejich „soudní“ změnou, a to z důvodu stability výchovného prostředí dětí, které mohou být na nastavený režim navyklé, a nemusí být v jejich nejlepším zájmu jej měnit direktivním soudním rozhodnutím. Vždy je třeba mít na zřeteli, zda v konkrétních okolnostech každého případu je zájem na stálosti výchovného prostředí (jakožto „součástí“ nejlepšího zájmu dítěte) schopen převážit nad zájmy rodiče na styk (k tomu srov. např. náleze Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2014 sp. zn. I. ÚS 3216/13).

17. Ústavní soud v nyní posuzované věci obecným soudům zejména vytýká, že se důsledněji nevypořádaly se skutečností, že mezi rodiči nezletilého existovala dohoda o péči o nezletilého a jeho styku s otcem, která byla také fakticky realizována. Dohodou ustálený stav by měl být obecnými soudy zásadně respektován a promítnut do rozhodnutí o péči o nezletilého, popř. do výroku o styku stěžovatele se synem, budou-li pro to splněny další podmínky. V posuzované kauze byla mj. zavedena určitá praxe osobního styku stěžovatele se synem (téměř každý víkend, Vánoce střídavě u matky a otce atd.), kterou však obecné soudy dostatečně nereflektovaly, aniž by svoji „odchylku od faktického stavu“ v rozhodnutí odpovídajícím způsobem vysvětlily, a v rozhodnutí poněkud nelogicky dospívají k závěru, že „ohledně úpravy styku kopírují dohodu mezi rodiči“.

V. c) Kritérium rovnoměrné péče o nezletilého a její forma

18. Primární východisko při rozhodování o péči o dítě představuje premisa, že nejlepším zájmem dítěte je, aby bylo „především v péči obou rodičů“ (k tomu viz zejména náleze Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 2482/13). Právu dítěte být v rovnoměrné péči obou rodičů odpovídá i právo rodičů v zásadě stejnou měrou podílet se na výchově dítěte [srov. např. náleze Ústavního soudu ze dne 26. 7. 2016 sp. zn. I. ÚS 153/16 (N 137/82 SbNU 207)].

19. Péče o dítě po odluce rodičů je ze zákona zajištěna prostřednictvím čtyř forem výchovy – výlučnou péčí jednoho z rodičů, střídavou péčí, společnou péčí, popř. péčí osobou odlišnou od rodičů. Žádná priorita některé z uvedených forem ze zákona (§ 907 odst. 1 obč. zák.) nevyplývá, ačkoliv se na toto téma vedly dlouhodobé diskuse před přijetím „nového“ občanského zákoníku. V případě společné či střídavé péče je rovnoměrný podíl na péči o dítě zajištěn již rozhodnutím o jedné z těchto forem. U výlučné péče je nutné zohlednit výše uvedená východiska nejlepšího zájmu dítěte a upravit styk druhého rodiče s dítětem v odpovídajícím rozsahu, aby byla rovnoměrná péče matky i otce o dítě zajištěna.

V. d) Kritérium rovnoměrné péče a rozhodnutí soudu o styku

20. Z výše uvedeného nálezu sp. zn. I. ÚS 2482/13 plyne, že obecné soudy musí při rozhodování o péči o dítě vycházet z předpokladu, že

zájmem dítěte je, aby bylo „především v péči obou rodičů“. Je-li rozhodnutím soudu svěřeno dítě do péče jen jednoho z rodičů, pak musí být druhému umožněno stýkat se s dítětem v takové míře, aby byl postulat rovné rodičovské péče co nejvíce naplněn (srov. náleze ze dne 26. 7. 2016 sp. zn. I. ÚS 153/16), neexistují-li pro to prokázané objektivní překážky.

21. Uvedené ústavní principy plně zohledňuje i zákonná úprava styku rodiče s dítětem, která stanoví, že dítě, které je v péči jen jednoho (tzv. rezidentního) rodiče, má právo stýkat se s druhým (tzv. nerezidentním) v rozsahu, který je v zájmu dítěte, stejně jako tento rodič má právo stýkat se s dítětem (§ 888 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Občanský zákoník tedy v souladu s ústavním rámcem upravuje právo rodiče i dítěte na vzájemný styk, jehož rozsah má být určován především nejlepším zájmem dítěte.

22. Pojem „v péči obou rodičů“ nelze chápat jako paušalizaci (upřednostnění) střídavé péče jakožto základního východiska při rozhodování o výchově dětí. Naopak je nezbytné, aby obecné soudy vždy zohlednily ad hoc všechny okolnosti posuzované věci a rozhodly o formě péče v nejlepším zájmu dítěte – tak, aby byl podíl obou rodičů na péči a výchově dítěte zásadně rovnocenný, čehož nelze dosáhnout jen úpravou péče střídavé nebo společné, ale i svěřením dítěte do výlučné péče jednoho z rodičů, avšak za současné odpovídající úpravy styku dítěte s druhým rodičem (úpravou „širokého“ styku).

23. V nyní posuzované věci okresní soud rozhodl o svěřením nezletilého do výlučné péče matky a zároveň stanovil, že osobní styk stěžovatele se synem bude probíhat každý sudý kalendářní týden od pátku 18.00 hodin do neděle 18.00 hodin a každý rok od 26. 12. od 9.00 hodin do 28. 12. do 18.00 hodin, což by podle soudu mělo pokrýt období Vánoc (místem předání nezletilého je bydliště vedlejší účastnice). Důvodem takto stanovené péče a rozsahu styku je podle okresního soudu věk nezletilého a vzdálenost mezi bydlištěm stěžovatele a vedlejší účastnice (cca 180 km). Odvolací soud se s touto úpravou péče a styku ztotožnil.

24. Podle Ústavního soudu však nelze z připojeného opatrovnického spisu seznat, že by u stěžovatele existoval některý ze závažných důvodů, pro který by nebylo vhodné rozhodnout o rovnoměrném rozdělení péče o nezletilého mezi oba rodiče. Obecné soudy správně vzaly v potaz nízký věk nezletilého a vzdálenost mezi bydlištěm obou rodičů, k tomu však nedostatečně refletovaly praxi (dohodu), která před rozhodnutím okresního soudu mezi oběma rodiči fungovala. Jak vyplývá mj. z vyjádření kolizního opatrovníka (č. I. 97–98 procesního spisu), stěžovatel se osobně stýkal se synem každý víkend, sám okresní soud v rozsudku uvedl, že široký styk stěžovatele s nezletilým je jen ku prospěchu jeho vývoje, aby následně rozhodl o styku tak, jak rozhodl – viz bod 25. Rovněž ustanovená znalkyně ve svém písemném

posudku neshledala, že by stěžovatel neměl předpoklady pro péči o nezletilého. Z napadených rozhodnutí se tak nabízí, že nosným důvodem pro zvolený způsob stanovení péče a rozsahu styku byla zejména vzdálenost mezi bydlišti rodičů nezletilého. Uvedené kritérium však nemůže být jediným důvodem, aniž by byl blíže zkoumán dopad častého stěhování (cestování) na vývoj nezletilého [k tomu blíže viz zejména náleznost Ústavního soudu ze dne 24. 6. 2016 sp. zn. II. ÚS 169/16 (N 120/81 SbNU 873)].

25. Na základě provedeného dokazování v souzené věci nelze dospět k závěru o vhodnosti takto nastaveného rozsahu (formě) péče o nezletilého a jeho styku s otcem, aniž by tím nebyla porušena ústavní práva stěžovatele. Jak bylo již uvedeno výše, střídavá péče není primárním či snad dokonce jediným východiskem uspořádání poměrů v nefunkční rodině – tím může být i výlučná péče jednoho z rodičů – ovšem s dostatečně upraveným („širokým“) stykem. Pokud obecné soudy uvedly, že široký styk stěžovatele s nezletilým prospěje vývoji dítěte, a následně bez dalšího upravily jeho styk pouze v rozsahu od pátku 18.00 hodin do neděle 18.00 hodin každý sudý týden a v období „Vánoce“ od 26. do 28. 12., je jejich závěr rozporný a excesivní. Příkladem může být právě úprava styku během Vánoc. Představa, že období od 26. 12. (9.00 hodin) do 28. 12. (18.00 hodin) pokrývá období Vánoc, je iluzorní – navíc takto stanovený styk ani nereflkuje dřívější dohodu rodičů nezletilého. Má-li být upraven styk nerezidentního rodiče přiměřeně, je nutné, aby měl možnost být s dítětem i na Štědrý den (tedy v ten pro dítě i jeho rodiče „nejsvátečnější“ den v roce) – obdobně jako matka dítěte (například o vánočních prázdninách v lichých letech s převzetím syna dne 22. 12. a jeho vrácením matce dne 26. 12., v sudých letech ode dne 26. 12. do 1. 1. následujícího roku).

26. Vánoce nejsou jedinými významnými svátky, a proto je přinejmenším vhodné v případě nedohody mezi rodiči do výroku o úpravě styku zahrnout i svátky další. Stejně je třeba pamatovat i na prázdniny, nejen na ty letní. Styk obou rodičů lze upravit tak, aby mohli o syna rovnoměrně pečovat v režimu „lichý a sudý rok“ o jarních a podzimních prázdninách, Velikonočních, 5. a 6. července či dalších státem uznávaných svátcích. O letních prázdninách by se oba rodiče měli vystřídat v péči o dítě tak, aby s ním strávili každý v souhrnu jeden měsíc. Z žádného zákonného ustanovení nevyplývá, že by otec nemohl v rámci víkendového styku syna převzít v pátek přímo z předškolního zařízení, později ze školy, a v pondělí jej sem vrátit, ani to, že by muselo být povinností otce „převzít nezletilého v místě bydliště matky a tam jej také po skončení styku předat“ atd.

VI. Právo na spravedlivý proces

27. Druhou skupinu stěžovatelových námitek tvoří tvrzený zásah do práva na spravedlivý proces, údajně spočívající v tom, že obecné soudy

neprovedly jim navržené důkazy. Ústavnímu soudu v zásadě nepřísluší zasahovat do provedení dokazování obecnými soudy, pokud se nedopustily excesu. Jsou to právě obecné soudy, které rozhodují o rozsahu dokazování tak, aby dostatečně zjistily skutkový stav a v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů z něj dospěly k udržitelným právním závěrům.

28. V nyní projednávané věci Ústavní soud neshledal, že by neprovedením stěžovatelem navržených důkazů obecné soudy pochybily, hodnotily je svévolně, v rozporu se zásadou volného hodnocení důkazů či excesivně, připustily tzv. „opomenuté důkazy“, čímž by zasáhly do stěžovatelova práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

29. Ústavní soud však z opatrovnického spisu zjistil, aniž by to stěžovatel namítal, že ustanovená znalkyně sice vyhotovila písemný posudek, nebyla však před soudy vyslechnuta. Je zřejmé, že nalézací soud výslech znalkyně vyžadoval, avšak po její omluvě z jednání ji následně znovu nepředvolal a nevyšlechl. Podle § 127 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, platí, že soud je znalce až na vzácné výjimky povinen vyslechnout; jen výjimečně se může spokojit s jeho písemným posudkem. Okresní soud by tak měl v dalším řízení zvážit, zda není skutečně třeba znalkyni vyslechnout, a dostat tak zákonným požadavkům na provedení tohoto specifického důkazního prostředku.

VII. Závěr

30. Z výše uvedených důvodů proto Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti, neboť shledal, že napadenými rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích a Okresního soudu v Písku byla porušena práva stěžovatele na ochranu před neoprávněným zasahováním do rodinného života a na péči o děti a jejich výchovu zaručená v čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu tedy Ústavní soud zrušil napadená rozhodnutí.

31. V novém řízení jsou obecné soudy vázány tímto nálezem a jeho nosnými důvody. Bude na nich, aby znovu přezkoumaly podmínky pro péči o nezletilého a rozhodly o ní ústavně konformním způsobem, tedy měly na zřeteli faktický stav v péči o dítě (dohodu rodičů), zvolily adekvátní formu péče o nezletilého, případně upravily styk rodičů s dítětem a své závěry pečlivě odůvodnily. Okresní soud rovněž v dalším řízení pečlivě zváží, zda není skutečně nutné před novým rozhodnutím znalkyni vyslechnout.



Č. 216

K odměně zmocněnce za bezplatnou právní pomoc poskytovanou poškozenému v trestním řízení

Právo na právní pomoc poškozenému náleží již od počátku trestního řízení a vztahuje se na všechny jeho fáze, což je zřejmé z dikce ustanovení čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, přičemž toto právo náleží též nemajetnému poškozenému. Ustanovení § 51a odst. 1 trestního řádu je proto třeba interpretovat tak, že zmocněnci, kterého si poškozený zvolil ještě před přiznáním nároku na bezplatnou právní pomoc poskytovanou zmocněncem, náleží – v případě, že je takový nárok poškozenému přiznán – odměna a náhrada hotových výdajů zpravidla ode dne podání důvodného návrhu na přiznání nároku na bezplatnou právní pomoc.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) a soudců Jaromíra Jirsy a Jana Musila – ze dne 21. listopadu 2017 sp. zn. IV. ÚS 2334/17 ve věci ústavní stížnosti R. J. a Mgr. Josefa Žďárského, advokáta, se sídlem Praha 1, Panská 6, zastoupených Mgr. Alenou Řendšovskou, advokátkou, se sídlem Praha 1, Panská 6, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2017 sp. zn. 5 To 71/2017 a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 5. 1. 2017 sp. zn. 3 T 16/2015 o stěžovatelově odměně za právní pomoc a náhradě hotových výdajů.

Výrok

I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2017 sp. zn. 5 To 71/2017 a výrokem II usnesení Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 5. 1. 2017 sp. zn. 3 T 16/2015 bylo porušeno základní právo stěžovatele Mgr. Josefa Žďárského, zaručené čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2017 sp. zn. 5 To 71/2017 a výrok II usnesení Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 5. 1. 2017 sp. zn. 3 T 16/2015 se ruší.

III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I.

1. V ústavní stížnosti stěžovatelé navrhují zrušení v záhlaví označeného usnesení Obvodního soudu pro Prahu 10, kterým bylo v trestní věci odsouzeného M. Č. podle § 51a odst. 1 a 4 a § 151 odst. 6 trestního řádu rozhodnuto, že se stěžovateli Mgr. Josefu Žďárskému, zmocněnci stěžovatelky R. J., stanoví odměna a náhrada hotových výdajů v celkové výši 242 605 Kč (výrok I) a že se návrh stěžovatele co do zbytku uplatněného nároku ve výši 490 473,50 Kč zamítá (výrok II). Dále navrhují zrušení označeného usnesení Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta stížnost stěžovatele proti uvedenému usnesení Obvodního soudu pro Prahu 10.

2. Podle stěžovatelů došlo vydáním napadených rozhodnutí k zásahu do práv stěžovatelky podle čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a k zásahu do práv stěžovatele podle čl. 11 odst. 1 a 4 a čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

II.

3. Stěžovatelé namítají, že stěžovatelce vystupující v trestním řízení v postavení poškozené nebyl plně přiznán nárok na právní pomoc poskytovanou zmocněncem bezplatně a že trestní soudy omezily tento nárok pouze na dobu po právní moci rozhodnutí o jeho přiznání, přestože podmínky bezplatné právní pomoci byly splněny po celou dobu trestního řízení. Stěžovatelé odkazují na nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2016 sp. zn. I. ÚS 848/16 (N 174/82 SbNU 693). Náklady na realizaci práva nemajetného poškozeného na právní pomoc podle stěžovatelů nemůže nést zmocněnec, neboť by tím mj. bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací.

4. Stěžovatelé jsou toho názoru, že dovozuje-li judikatura Ústavního soudu, že právo na právní pomoc a obhajobu obviněnému náleží již od počátku trestního řízení, odepření takového práva poškozenému by znamenalo razantní zásah do práva poškozeného na spravedlivý proces a představovalo by porušení rovnosti účastníků řízení.

III.

5. Obvodní soud pro Prahu 10 ve svém vyjádření k ústavní stížnosti pouze odkázal na odůvodnění napadených rozhodnutí a ústavní stížnost označil jako nedůvodnou. Městský soud v Praze se ve lhůtě stanovené Ústavním soudem k ústavní stížnosti nevyjádřil.

6. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat obdržené vyjádření stěžovatelům k replice, neboť neobsahovalo žádné nové závažné skutečnosti nebo argumentaci, které by měly vliv na posouzení věci. Nadto z materiálního hlediska nelze přehlížet skutečnost, že Ústavní soud ústavní stížnosti zčásti vyhověl.

IV.

7. 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 stěžovatelů a účastníků řízení. Nekonání ústního jednání odůvodňuje také skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval za potřebné provádět dokazování.

V.

8. Ústavní soud, předtím než přistoupí k meritornímu posouzení ústavní stížnosti, zda ústavní stížnost splňuje zákonem požadované náležitosti a zda jsou dány podmínky jejího projednání stanovené zákonem o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu 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 pořádkem.

9. Jak již bylo výše uvedeno, napadeným usnesením Obvodního soudu pro Prahu 10 bylo rozhodnuto o přiznání odměny a náhrady hotových výdajů stěžovateli Mgr. Josefu Žďárskému, resp. o zamítnutí zbytku jím uplatněného nároku. Napadeným usnesením Městského soudu v Praze pak byla zamítnuta stížnost, kterou podal právě a výhradně stěžovatel Mgr. Josef Žďárský.

10. Z uvedeného je patrné, že byť napadená usnesení do jisté míry a zprostředkovaně souvisela s právy stěžovatelky R. J. vystupující v řízení v pozici poškozené, bylo těmito usneseními rozhodováno výhradně o právech jejího zmocněnce, tedy stěžovatele Mgr. Josefa Žďárského.

11. Na základě výše uvedeného byla ústavní stížnost ve vztahu ke stěžovateli R. J. podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu odmítnuta jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným.

VI.

12. Poté, co Ústavní soud konstatoval, že ústavní stížnost stěžovatele Mgr. Josefa Žďárského je přípustná, je podána včas a splňuje ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona

o Ústavním soudy], seznámil se s obsahem vyžádaného trestního spisu a přezkoumal, zda tvrzení obsažená v ústavní stížnosti mají oporu v listinných podkladech, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je zčásti důvodná.

13. Ústavní soud předesílá, že posuzoval ústavní stížnost z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti, který není další instancí v systému všeobecného soudnictví, není soudem nadřazeným 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.

14. Ústavní soud dále 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. náleze sp. zn. Pl. ÚS 85/06 ze dne 25. 9. 2007 (N 148/46 SbNU 471)].

15. Jak již bylo uvedeno, stěžovatel se ve své argumentaci odvolává na náleze sp. zn. I. ÚS 848/16, v němž Ústavní soud dovodil, 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, mj. proto, že k tomuto dni se nemajetnost obviněného také osvědčuje. Ze stejného názoru pak Ústavní soud vycházel i ve svém dalším nálezu sp. zn. IV. ÚS 2295/16 ze dne 22. 11. 2016 (N 219/83 SbNU 445).

16. V nyní projednávané věci se sice nejedná o právo obviněného na bezplatnou obhajobu, ale o právo poškozeného na bezplatné právní zastoupení zmocněncem, nicméně obě tato práva mají stejný základ. Ten spočívá v tom, že základní práva a svobody svěřčí všem osobám bez rozdílu majetku (srov. čl. 3 odst. 1 Listiny) a že každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení (srov. čl. 37 odst. 2 Listiny).

17. Z toho vyplývá, že nejen právo obviněného na obhajobu, ale také práva dalších účastníků trestního řízení (včetně poškozeného) musí být zajištěna všem, tedy stejně osobám majetným i nemajetným. Proto, může-li si majetný poškozený smluvně zajistit a zaplatit zmocněnce a realizovat tak své právo na právní pomoc, musí být zajištěno, aby možnost efektivního výkonu tohoto práva měl i nemajetný poškozený. Náklady na realizaci

práva nemajetného poškozeného na právní pomoc pak nemůže nést toliko zmocněnec-advokát, který s převzetím jeho zastupování obhajoby z dobré vůle souhlasil, neboť by tím byla ohrožena jeho konkurenceschopnost v rámci volného trhu s právními službami (byl by znevýhodněn vůči jiným advokátům) a rovněž by bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací.

18. Právo na právní pomoc poškozenému náleží již od počátku trestního řízení a vztahuje se na všechny jeho fáze, což je zřejmé z dikce ustanovení čl. 37 odst. 2 Listiny. Rovněž nemajetnému poškozenému tedy náleží toto právo, přičemž meze tohoto práva určuje ustanovení § 51a odst. 1 trestního řádu. Toto ustanovení je nicméně s ohledem na větu první čl. 4 odst. 4 Listiny třeba vykládat v kontextu obecnějšího práva na právní pomoc, které bez pochyby náleží i nemajetným (srov. čl. 3 odst. 1 Listiny, podle kterého se základní práva zaručují všem bez rozdílu majetku), a tedy při respektování výše naznačených principů.

19. Vzhledem k výše uvedenému je nutno závěry, k nimž Ústavní soud dospěl ve výše citovaných nálezech sp. zn. I. ÚS 848/16 a IV. ÚS 2295/16, vztáhnout právě i na ustanovení § 51a odst. 1 trestního řádu. Toto ustanovení je proto třeba interpretovat tak, že zmocněnci, kterého si poškozený zvolil ještě před přiznáním nároku na bezplatnou právní pomoc poskytovanou zmocněncem, náleží – v případě, že je takový nárok poškozenému přiznán – odměna a náhrada hotových výdajů zpravidla ode dne podání důvodného návrhu na přiznání nároku na bezplatnou právní pomoc, což je také den, ke kterému se nemajetnost poškozeného osvědčuje. Nelze přijmout interpretaci, jež jde k tíži zmocněnce-advokáta, který na sebe z dobré vůle převzal finanční riziko spojené se zastupováním nemajetného poškozeného, a který tak nejen v zájmu poškozeného, ale i v zájmu spravedlnosti jako takové *de facto* plní roli absentujícího systému právní pomoci nemajetným.

20. V případě stěžovatelů trestní soudy ustanovení § 51a odst. 1 trestního řádu tímto ústavně konformním způsobem nevyložily. Stěžovatelce byl usnesením soudkyně Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 20. 10. 2014 sp. zn. 1 Nt 1559/2014 přiznán nárok na právní moc poskytovanou zmocněncem bezplatně. Napadeným usnesením Obvodního soudu pro Prahu 10 pak sice byla stěžovateli přiznána odměna a náhrada hotových výdajů, avšak až za dobu od právní moci rozhodnutí o přiznání nároku na bezplatnou právní pomoc, nikoliv od data podání návrhu na přiznání tohoto nároku.

21. Tím, že trestní soudy stěžovateli nepřiznaly odměnu a náhradu hotových výdajů za činnost prováděnou v období mezi podáním návrhu na přiznání nároku na bezplatnou právní pomoc poskytovanou zmocněncem a právní mocí rozhodnutí, jímž byl tento nárok přiznán, povinnost

jejich úhrady fakticky přenesly na nemajetnou poškozenou, tj. stěžovatelku. Stěžovatele pak uvedly do situace, kdy by si měl u nemajetného poškozeného nárokovat splnění svých finančních nároků, ačkoliv jeho zastupování přebíral z dobré vůle a s vědomím, že se jedná o osobu nemajetnou.

22. Nelze přijmout argumentaci Městského soudu v Praze, který odmítl závěry obsažené v citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 848/16 vztahovat i na případy zastupování poškozeného zmocněncem. Takový přístup totiž naprosto ignoruje výše zmíněné právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy ve smyslu čl. 37 odst. 2 Listiny, které svědčí každému, tedy i osobě vystupující v trestním řízení v pozici poškozeného. Městský soud v Praze navíc nevěnoval žádnou pozornost právu stěžovatele podle čl. 26 odst. 3 Ústavy, tj. získávat prostředky pro své životní potřeby prací, jehož porušení shledal Ústavní soud v obou výše citovaných nálezech.

23. Městský soud dále argumentoval tím, že poškozená měla právo na bezplatnou právní pomoc podle § 5 odst. 1 zák. č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o obětech trestných činů“), a jestliže se s ní nespokojila, byla to jen její volba a náklady na právní zastoupení zmocněncem musí nést až do okamžiku právní moci rozhodnutí o přiznání nároku na bezplatnou právní pomoc sama. Takový přístup je však naprosto nepřijatelný, neboť v podstatě směřuje k určité formě sankcionování poškozeného za to, že využil svého zákonného práva a nechal se v řízení zastupovat zmocněncem. Městský soud v Praze navíc nechal v úvahu ustanovení § 6 odst. 1 zákona o obětech trestných činů, podle kterého je bezplatná právní pomoc poskytována oběti za podmínek a v rozsahu stanoveném v jiném právním předpise, přičemž tímto jiným právním předpisem je právě trestní řád. Ustanovení zákona o obětech trestných činů týkající se poskytování odborné (tedy mj. i právní) pomoci obětem trestných činů v žádném případě nevyklučují aplikaci ustanovení § 51a trestního řádu.

24. Rozhodováním o výši odměny stěžovatele na základě ústavně nekonformní interpretace ustanovení § 51a odst. 1 trestního řádu Obvodní soud pro Prahu 10 a Městský soud v Praze porušily ústavně zaručené právo stěžovatele podle čl. 26 odst. 3 Listiny, tj. získávat prostředky pro své životní potřeby prací, resp. z něj vyplývající právo na přiměřenou odměnu za přispění k výkonu spravedlnosti.

25. Na základě výše uvedeného Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) a podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

Č. 217

K ochraně spotřebitele při neodpovídající výši vyúčtovaného vodného a stočného

Při interpretaci a aplikaci zákonných ustanovení, která upravují spotřebitelské vztahy, musí obecné soudy respektovat ústavní princip ochrany slabší strany, plynoucí z principu rovnosti vyjádřeného v čl. 1 Listiny základních práv a svobod a zahrnující i princip ochrany spotřebitele, a promítnout jej do svých úvah a posouzení. Připouští-li pak zákonná ustanovení vícero možných výkladových řešení, je ústavně konformní takový výklad, který je pro spotřebitele nejpříznivější.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajky) a soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře – ze dne 23. listopadu 2017 sp. zn. I. ÚS 2063/17 ve věci ústavní stížnosti Pavla Chalupského, zastoupeného JUDr. Jiřím Vlasákem, advokátem, se sídlem v Plzni, náměstí Republiky č. 2/2, proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. března 2017 č. j. 18 Co 558/2016-71, kterým byla zamítnuta stěžovatelova žaloba na vydání bezdůvodného obohacení, za účasti Krajského soudu v Plzni jako účastníka řízení a VODÁRNA PLZEŇ, a. s., se sídlem v Plzni, Malostranská 143/2, zastoupené Mgr. Alenou Královou, advokátkou, se sídlem v Plzni, Šafaříkovy sady 7, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 22. března 2017 č. j. 18 Co 558/2016-107 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění**I. Předchozí průběh řízení**

1. Stěžovatel se ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, protože jím měla být porušena jeho ústavně zaručená základní práva, konkrétně jeho právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) a jeho právo na ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti, napadeného rozhodnutí a předloženého spisu Ústavní soud zjistil, že stěžovatel uzavřel dne 8. 7. 2004 smlouvu o dodávkách vody se společností VODÁRNA PLZEŇ, a. s., (dále jen „žalovaná“). Dne 4. 12. 2006 došlo k osazení vodoměru. Dne 6. 8. 2012 došlo potom k jeho výměně. Při této příležitosti byl proveden odečet vodoměru, a to za období od 5. 12. 2012 do 24. 2. 2013 a bylo zjištěno, že v uvedeném období bylo odebráno 618 m³ vody. Dne 25. 2. 2013 bylo stěžovateli vystaveno vyúčtování odběru vody, v němž mu byl fakturován nedoplatek ve výši 17 938 Kč. Na to reagoval stěžovatel svým přípisem ze dne 8. 4. 2013, v němž žalované sdělil, že se stanovenou výší nedoplatku nesouhlasí a spotřebu vody považuje za chybně změřenou. Přípisy žalované ze dne 2. 5. 2013 a 11. 7. 2013 byl stěžovatel vyrozuměn žalovanou, že jeho reklamace nebyla uznána, a byl vyzván k úhradě nedoplatku. Úhrada nedoplatku byla žalovanou dále urgována výzvou ze dne 20. 2. 2014.

3. Dne 25. 4. 2014 provedl stěžovatel příkaz k úhradě na účet žalované. Úhradu v poznámce k platbě výslovně označil jako zálohu na měsíc březen a duben. Namísto částky 5 020 Kč však poukázal na účet žalované částku 50 020 Kč. Zažádal proto nejprve ústně a následně též písemně o vrácení omylem zaslané částky. Žalovaná vyrozuměla dne 9. 5. 2014 stěžovatele, že na pohledávku stěžovatele na vydání bezdůvodného obohacení ve výši 45 000 Kč započítla svou pohledávku ve výši 17 590 Kč, tedy pohledávku na uhrazení nedoplatku na vodném za období od 5. 12. 2012 do 24. 2. 2013 (sníženou o 348 Kč, tedy částku, kterou již žalovaná započítala na dřívější přeplatek žalovaného). Následně dne 13. 5. 2014 poukázala žalovaná na účet stěžovatele částku ve výši 27 410 Kč. Dne 20. 5. 2014 vyzval právní zástupce stěžovatele žalovanou k vydání neoprávněně zadržené částky ve výši 18 590 Kč. Neboť žalovaná požadovanou částku neuhradila, podal stěžovatel dne 25. 4. 2016 u Okresního soudu Plzeň-město (dále jen „okresní soud“) žalobu na vydání bezdůvodného obohacení ve výši 18 590 Kč s příslušenstvím.

4. Okresní soud svým rozsudkem ze dne 22. 9. 2016 č. j. 39 C 104/2016-80 uložil žalované povinnost zaplatit stěžovateli částku 17 938 Kč se zákonným úrokem jdoucím od 30. 5. 2014 do zaplacení, a to do tří dnů od právní moci rozsudku (výrok I), co do částky 652 Kč s příslušenstvím žalobu stěžovatele zamítl (výrok II) a uložil žalované zaplatit stěžovateli na náhradě nákladů řízení částku 14 467,40 Kč (výrok III). V odůvodnění rozsudku okresní soud konstatoval, že žalovaný nepožádal o přezkoušení vodoměru před jeho odmontováním, a žalovaná proto neměla povinnost vodoměr přezkoušet. V souladu se zákonem byl také způsob vyúčtování spotřeby vody, neboť žalovaná nemá povinnost zkoumat, zda se spotřeba vody nápadným způsobem nezvýšila. Dále však odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 7. 2011 sp. zn. 15 Co 248/2011, z něhož plyne, že

vyvstanou-li v řízení okolnosti zakládající důvod o spotřebě pochybovat, nemusí pouhý protokol o provedeném odečtu vodoměru k prokázání tvrzení o spotřebě vody stačit. V projednávané věci přitom okresní soud považoval za rozhodné, že spotřeba v minulých letech byla konstantní a po výměně vodoměru se opět vrátila k původním hodnotám. Nebylo přitom prokázáno, že by v domě v rozhodné době došlo k havárii, že by v něm byl vadný spotřebič nebo že by nastaly jiné okolnosti vysvětlující dočasný nárůst spotřeby vody v domě. Spotřeba se významně zvedla ve všech bytech v domě. Podružné vodoměry přitom naměřily výrazně nižší hodnoty než úředně ověřený vodoměr a zároveň hodnoty naměřené podružným vodoměrem nijak nevybočovaly z hodnot naměřených v minulých letech.

5. Proti rozsudku okresního soudu podala odvolání žalovaná, která se domnívala, že okresní soud nesprávně aplikoval ustanovení § 16 odst. 1 a § 17 odst. 3 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění účinném od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2013, (dále jen „zákon o vodovodech a kanalizacích“) ve spojení se zásadou, že každý je povinen dbát o svá práva. Žalovaná poukazovala na skutečnost, že stěžovatel měl možnost nechat vodoměr přezkoušet, měl-li pochybnost o tom, zda je spotřeba naměřena správně, nicméně mohl a měl tak učinit pouze do doby výměny vodoměru. Pokud reklamaci uplatnil až po obdržení vyúčtování, reklamáce byla opožděná, a byla tak založena nevyvratitelná právní domněnka správnosti hodnot naměřených vodoměrem.

6. Krajský soud v Plzni svým rozsudkem ze dne 22. 3. 2017 č. j. 18 Co 558/2016-71 změnil rozsudek okresního soudu ve výrocích I a III tak, že žalobu v části, v níž se stěžovatel domáhal zaplacení částky 17 938 Kč, zamítl, a dále rozhodl, že je stěžovatel povinen nahradit žalované náklady řízení před soudem prvního stupně ve výši 20 909 Kč a náklady odvolacího řízení ve výši 6 130 Kč. V odůvodnění rozsudku uvedl, že z ustanovení § 16 zákona o vodovodech a kanalizacích vyplývá vyvratitelná právní domněnka správnosti měření vodoměru. Ustanovení § 17 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích pak stanoví, že odběratel má právo požadovat přezkoušení vodoměru do jeho výměny. Je proto jeho zodpovědností spotřebu průběžně sledovat a kontrolovat. Pokud stěžovatel zpochybnil správnost měření půl roku po demontáži vodoměru, nedbal dostatečně ochrany svých práv, a nemůže se nyní dovolávat nesprávnosti výsledku měření spotřeby. Krajský soud proto dospěl k závěru, že zde existovala pohledávka žalované způsobila k započtení, a tudíž ze strany žalované nedošlo k bezdůvodnému obohacení, pokud nevrátila stěžovateli omylem zaplacenou částku ve výši, v níž vůči němu měla pohledávku.

II. Obsah ústavní stížnosti a vyjádření účastníků řízení

7. Stěžovatel spatřuje porušení svého práva na spravedlivý proces a na ochranu majetku v postupu krajského soudu, který učinil závěr, že právní domněnku o správnosti hodnot naměřených úředně ověřeným vodoměrem již po jeho demontáži nelze nijak vyvrátit.

8. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti uvedl, že považuje za nesprávný takový právní výklad předmětných ustanovení odvolacím soudem, který nemožňuje žádným způsobem vyvrátit předpokládanou správnost měření vodoměru, přestože sám odvolací soud označuje domněnku správnosti měření za vyvratitelnou. Takový výklad považuje za nesouladný s ústavním pořádkem. Dále také poukázal na skutečnost, že k převodu peněz došlo omylem a odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 2. 2010 sp. zn. 28 Cdo 2771/2009, z něhož podle stěžovatele plyne, že dojde-li k převodu peněz omylem, vzniká povinnost bezdůvodně obohacení vydat vždy. Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Ústavní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu.

9. Krajský soud ve svém vyjádření konstatoval, že se nedomnívá, že by v řízení došlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatele a odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

10. Vedlejší účastnice (žalovaná) ve svém vyjádření uvedla, že napadené rozhodnutí považuje za správné. Domnívá se, že zákonodárce stanovil jasná pravidla kvalifikovaného způsobu měření spotřeby vody a jasné podmínky pro ověření správnosti měření. Připomněla také, že soukromé právo akcentuje povinnost účastníků soukromoprávních vztahů řádně se starat o své záležitosti a dbát o ochranu svých práv a oprávněných zájmů. Ústavní stížnost považuje za zjevně neopodstatněnou, neboť je pouhou polemikou se závěry odvolacího soudu, aniž by bylo dostatečně zřejmé, z jakých důvodů měla být porušena ústavně zaručená práva stěžovatele.

III. Formální předpoklady projednání návrhu

11. Ústavní soud posoudil splnění podmínek 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, a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

IV. Hodnocení Ústavního soudu

A. Obecné principy

12. Jak již Ústavní soud mnohokrát v minulosti zdůraznil, jeho základním úkolem podle čl. 83 Ústavy je ochrana ústavnosti. Ve své činnosti musí respektovat jeden ze základních principů právního státu, dle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). Ústavní soud není vrcholem soustavy soudů (čl. 91 Ústavy), a proto mu ani nepřísluší přehodnocovat hodnocení dokazování provedené obecnými soudy, nejsou-li jimi porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatele.

13. Podle Ústavního soudu je jednou z funkcí Ústavy, zvláště ústavní úpravy základních práv a svobod, její „prostupování“ celým právním řádem včetně oblasti práva soukromého. Smysl Ústavy spočívá nejen v úpravě základních práv a svobod, institucionálního mechanismu a procesu utváření legitimních rozhodnutí státu, nýbrž i v povinnosti orgánů veřejné moci interpretovat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod, což pro soudy výslovně vyplývá již z čl. 4 Ústavy [srov. např. nálezn. sp. zn. II. ÚS 1287/14 ze dne 31. 8. 2015 (N 159/78 SbNU 401); všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, ale v němž je třeba vždy nalézat i principy uznávané demokratickými právními státy [srov. např. nálezn. sp. zn. I. ÚS 523/07 ze dne 7. 5. 2009 (N 113/53 SbNU 409) a nálezn. sp. zn. II. ÚS 1648/10 ze dne 16. 11. 2010 (N 226/59 SbNU 299)]. V procesu, kterým se interpretuje a aplikuje právo, tak musí být vždy přítomna spravedlnost [srov. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 16/12 ze dne 16. 10. 2012 (N 174/67 SbNU 115; 369/2012 Sb.), bod 30].

14. V projednávané věci bylo předmětem řízení vydání bezdůvodného obohacení, které má spočívat v omylem zaslání částce ze strany stěžovatele na účet žalované. Spornou pak byla otázka oprávněnosti započtení dluhu vzniklého neuhrazením vyúčtovaného vodného a stočného, jehož správnost stěžovatel rozporoval, na tuto částku. Jádrem projednávané věci je tedy spor, na jehož počátku stála smlouva o dodávkách vody uzavřená mezi stěžovatelem a žalovanou, tedy smlouva spotřebitelská, a v němž bylo zásadní především vyřešení otázky práv (a jejich mezí) spotřebitele při odběru vody.

15. Ústavní soud se v minulosti opakovaně zabýval ochranou slabší smluvní strany a v jeho judikatuře již byla shledána principem ústavněprávního významu, jímž se orgány veřejné moci mají v aplikační praxi povinnost řídit. Tento princip je obzvláště akcentován v oblasti právních vztahů specifického charakteru, jako jsou spotřebitelské smlouvy, vztahy

vyplývající z pracovního, směnečného či nájemního práva apod. [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2164/10 ze dne 1. 11. 2011 (N 187/63 SbNU 171), usnesení sp. zn. III. ÚS 3436/12 ze dne 19. 3. 2013, dále např. nálezy sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 (N 183/71 SbNU 201), sp. zn. III. ÚS 562/12 ze dne 24. 10. 2013 (N 179/71 SbNU 153) a sp. zn. II. ÚS 1774/14 ze dne 9. 12. 2014 (N 221/75 SbNU 485)]. Cílem je nahradit formální rovnost smluvních stran rovností materiální.

16. V minulosti se Ústavní soud problematikou práv spotřebitelů zabýval zejména v kontextu ústavní autonomie vůle a smluvní volnosti a vzájemného vyvažování principu *pacta sunt servanda* a principu ochrany slabší smluvní strany. V této souvislosti zejména dovodil, že vznik závazkových vztahů musí vycházet zejména z respektu a ochrany autonomie vůle smluvních subjektů, neboť se jedná o zcela elementární podmínku fungování materiálního právního státu. Ústavní soud ve své předchozí judikatuře autonomii vůle dovodil též z čl. 2 odst. 3 Listiny, podle něhož každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 167/04 ze dne 12. 5. 2004 (N 70/33 SbNU 197)]. Přesto však ochrana autonomie vůle nemůže být absolutní tam, kde existuje jiné základní právo jednotlivce nebo ústavní princip či jiný ústavně aprobovaný veřejný zájem, který je způsobilý autonomii vůle proporcionálně omezit [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 457/10 ze dne 18. 7. 2013 (N 124/70 SbNU 133)]. Takovým ústavním principem korigujícím v soukromém právu uplatnění zásady autonomie vůle je bezpochyby princip rovnosti, a to v jeho materiálním či faktickém pojetí (čl. 1 Listiny). Základní ústavní princip rovnosti lze pojímat ve dvou rovinách – jako rovnost formální nebo rovnost faktickou. Není pochyb o tom, že úlohou zákonodárce je zajistit při tvorbě právního řádu všem adresátům právních norem formální rovnost, avšak s ohledem na skutečnost, že v reálném světě přírody i společnosti existuje z řady důvodů faktická nerovnost, musí zákonodárce v odůvodněných případech zvažovat i případy normativního zakotvení nerovnosti, která například odstraní faktickou nerovnost nebo jiný handicap. I tam, kde se zákonodárce nevydal cestou vědomého zvýhodnění „slabšího“, aby pro konkrétní životní situaci dal přednost rovnosti faktické před formální, ponechává orgánu, který pozitivní právo aplikuje, prostor pro řešení napětí mezi neúplností psaného práva a povahou konkrétního případu cestou aplikace ústavních principů v materiálním pojetí právního státu (soudcovská diskrece) [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 42/03 ze dne 28. 3. 2006 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.) nebo nález sp. zn. I. ÚS 3308/16 ze dne 19. 1. 2017 (N 16/84 SbNU 181)].

17. Právní doktrína k otázce rovnosti v soukromoprávních vztazích uvádí (Hurdík, J., Lavický, P. Systém zásad soukromého práva. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2010, str. 115–120), že soukromé právo garantuje

každému co nejširší míru možnosti svobodného jednání, avšak právě proto, že ji garantuje každému, musí ji zároveň u některých omezit, aby byla zaručena všem. Ze střetu autonomie vůle a z ideje rovnosti potom vyplývá ochrana slabší smluvní strany, a to s cílem dosažení vyvážené pozice, tj. spravedlnosti, ekvity či rovnováhy zúčastněných zájmů. Ve vztazích, v nichž vystupují strany, jejichž výchozí pozice jsou značně nerovnovážné (například ve vztahu podnikatele se spotřebitelem), se nelze spokojit s tím, že oběma stranám budou poskytnuty stejné právní prostředky, tedy jakási formální rovnost, neboť ve skutečnosti nerovnost výchozích prostředků způsobuje i nerovnost ve výsledku samotném. Řešení této situace spočívá v nerovnovážné úpravě subjektivních práv a povinností účastníků soukromoprávního vztahu tím, že slabší smluvní straně (typicky spotřebiteli) je přiznáno více práv a silnější smluvní straně (dodavateli) je uloženo více povinností. Účelem dané právní úpravy je tedy snaha o dosažení skutečné rovnováhy tím, že budou právně vyrovnány výchozí ekonomické, informační, odborné a jiné rozdíly, jež mezi stranami panují. Jinak řečeno, aby bylo dosaženo rovnosti jako cíle, je nutno nerovnost výchozích pozic korigovat stejně nerovnou úpravou práv a povinností. V této souvislosti hovoří doktrína i judikatura o zajištění rovnosti prostředků [viz nálezn. sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 (N 183/71 SbNU 201)].

18. Ochrana slabší strany – spotřebitele – zákonodárce vtělil do právního řádu. Východiskem ochrany plynoucí ze spotřebitelského práva je fakticky nerovné postavení spotřebitele vůči podnikateli, jenž může profitovat z větší profesionální zkušenosti, lepší znalosti práva či snazší dostupnosti právních služeb [srov. nálezn. sp. zn. I. ÚS 342/09 ze dne 15. 6. 2009 (N 144/53 SbNU 765)]. Silnější postavení podnikatele spočívá též v odborném zázemí, jímž zpravidla disponuje a které odpovídá jeho právní povinnosti evidovat, vykazovat a zdaňovat jednotlivé příjmy od svých zákazníků. Od dodavatele je třeba také očekávat (resp. vyžadovat), že se ve vztahu ke spotřebiteli bude chovat v obecné poloze poctivě. Nepostupuje-li tímto způsobem, zpronevěří se důvěře druhého účastníka smluvního vztahu v poctivost svého jednání, a takovému jednání nelze poskytnout právní ochranu (s tím nyní již výslovně počítá v ustanovení § 6 zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Nerovnost vzájemného postavení spotřebitele a podnikatele je pak ještě výraznější tehdy, nabízí-li podnikatel služby, bez nichž se spotřebitele neobejde, a zároveň je na daném území jediným poskytovatelem takové služby, tak jako je tomu typicky právě při dodávce vody, elektřiny a plynu. Tehdy totiž k výše uvedenému přistupuje ještě skutečnost, že spotřebitel nemá v podstatě jinou možnost než do smluvního vztahu s podnikatelem vstoupit, což ještě posiluje pozici dodavatele. V těchto vztazích je proto třeba o to důrazněji dbát na prosazování ochrany spotřebitele.

19. Pro projednávanou věc rozhodná právní úprava zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v ustanovení § 55 odst. 3 stanovila, že v pochybnostech o významu spotřebitelských smluv platí výklad pro spotřebitele příznivější. Judikatura vrcholných soudů i právní nauka v této souvislosti dovodily, že ustanovení je třeba vnímat tak, že z více možných je třeba vždy zvolit takový výklad, který je pro spotřebitele nejpříznivější (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 8. 2008 sp. zn. 28 Cdo 864/2008, dostupný na www.nssoud.cz, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010 č. j. 1 As 46/2010-79, dostupný na www.nssoud.cz, Večeřa, J. Ochrana spotřebitele v České republice a Evropské unii. Praha : Leges, 2012, s. 98–99). Na tento přístup navazuje také zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který stanoví, že lze-li obsah smlouvy vyložit různým způsobem, použije se výklad pro spotřebitele nejpříznivější.

20. V souladu s výše popsáním principem ochrany slabší strany je však třeba postupovat také při výkladu kogentních norem, které na spotřebitelský vztah dopadají. Pokud tedy obecné soudy v řízení (ať už je jeho předmět definován jakkoliv) aplikují a interpretují zákonná ustanovení, která upravují vznik, obsah či zánik smluvního závazku vzniklého uzavřením spotřebitelské smlouvy (mezi které patří také smlouva o dodávce vody) a připouští-li tato ustanovení vícero možných výkladů, musí soudy respektovat požadavek, aby byla vykládána způsobem pro spotřebitele nejpříznivějším. Jak totiž uvedl Ústavní soud již ve svém nálezu ze dne 22. 11. 2016 sp. zn. IV. ÚS 2989/16 (N 220/83 SbNU 453), jakkoliv se výše citovaná ustanovení dřívějšího i nového občanského zákoníku vztahují primárně na výklad spotřebitelských smluv, není žádný důvod postupovat jinak ani při pochybnostech o výkladu zákona.

21. Nadto je vhodné dodat, že ochrana spotřebitele spadá také mezi jednu ze sdílených politik Evropské unie (srov. čl. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie), proto je nutno na věc nahlížet také pohledem unijního práva a jako referenční rámec považovat také Listinu základních práv Evropské unie, která ve svém čl. 38 stanovuje vysokou úroveň ochrany spotřebitele. I pro moc soudní z toho plyne povinnost interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo „eurokonformním“ způsobem [srov. náleze sp. zn. III. ÚS 1996/13 ze dne 16. 7. 2015 (N 130/78 SbNU 57), body 46, 47].

B. Aplikace ústavních principů v projednávané věci

22. Ústavní soud přezkoumal ústavní stížnost spolu s připojeným spisem okresního soudu z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti, a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

23. Ústavní soud připomíná, že obecný soud je povinen vykládat podústavní právo způsobem, který je v souladu s Ústavou (ústavně

konformní výklad) a umožňuje účinnou ochranu základních práv účastníků řízení. Nelze tedy připustit, aby rozhodnutí založené na zákonem povolené úvaze soudu, vybočilo z mezí stanovených ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy [srov. nálezn. sp. zn. I. ÚS 528/99 ze dne 28. 8. 2001 (N 126/23 SbNU 217)]. V poměrech projednávané věci to tedy zejména znamená dbát ochrany práv slabší strany, respektovat požadavek materiální rovnosti a při výkladu sporných či nejasných smluvních i zákonných ustanovení vážit veškeré výkladové možnosti a přiklonit se k takovému řešení, které je pro spotřebitele nejpriznivější.

24. V projednávané věci bylo pro rozhodnutí ve věci rozhodné vymezení práv odběratele vody (spotřebitele) a jejich mezí, konkrétně pak zodpovězení otázky, kdy a jakým způsobem může odběratel vody zpochybnit správnost měření vodoměru. Smlouva o dodávkách vody je soukromoprávní spotřebitelskou smlouvou, na niž dopadá obecná úprava obsažená v soukromoprávních předpisech (občanský a obchodní zákoník), avšak vznik a obsah samotného závazku k dodávce vody je upraven zákonem o vodovodech a kanalizacích a zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), z nichž vyplývá řada modifikací tohoto závazku, které omezují smluvní volnost účastníků smluvního vztahu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2003 sp. zn. 33 Cdo 2732). Pro zodpovězení otázky, zda lze zpochybnit správnost naměřené spotřeby vody poté, co byl vodoměr vyměněn, která byla pro rozhodnutí v této věci zásadní, je třeba vyložit ustanovení § 17 odst. 3 ve spojení s ustanovením § 16 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích.

25. Ustanovení § 17 odst. 3 věty druhé zákona o vodovodech a kanalizacích stanoví, že má-li odběratel pochybnosti o správnosti měření nebo zjistí-li závadu na vodoměru, má právo požádat o jeho přezkoušení. Toto právo lze uplatnit nejpozději při výměně vodoměru. Ustanovení § 16 odst. 1 věty třetí zákona o vodovodech a kanalizacích stanoví, že vodoměrem registrované množství dodané vody nebo jiným způsobem určené množství dodané vody je podkladem pro vyúčtování dodávky (fakturaci) vody. Lze tedy výkladem dovodit, že zákon skutečně stanoví vyvratitelnou domněnku správnosti naměřené spotřeby vody úředně ověřeným vodoměrem a výsledek provedeného měření je podkladem pro vyúčtování dodávky vody. Zákon zároveň výslovně poskytuje odběrateli právo zpochybnit správné fungování vodoměru a umožňuje mu nechat jej přezkoušet. O takové přezkoušení lze žádat nejpozději do doby, než je vodoměr vyměněn. Potud lze s právními závěry krajského soudu souhlasit.

26. Z díkce citovaných ustanovení však nelze dovozovat, tak jak to činí krajský soud, že odběratel nemůže po provedení výměny tvrdit a prokazovat nesprávnost naměřené spotřeby vůbec, tedy že by nemohl po výměně vodoměru vyvrátit domněnku správnosti naměřené spotřeby jinými

způsoby než přezkoušením vodoměru. Ustanovení § 17 odst. 3 totiž reflektuje faktickou nemožnost vodoměr po jeho výměně přezkoušet, a nikoliv záměr zákonodárce znemožnit odběrateli po tomto časovém okamžiku naměřenou spotřebu vyvrátit jakýmkoliv způsoby a důkazními prostředky.

27. Odvolacím soudem přijatý výklad předmětných ustanovení by byl nepřiměřeně tvrdý s přihlédnutím k okolnostem projednávaného případu i k právní úpravě postupu a povinností provozovatele při výměně vodoměru (účinné v rozhodné době). Pokud jde o konkrétní okolnosti tohoto případu, v řízení bylo prokázáno, že odběratel o provedení výměny dopředu nevěděl, výměně nebyl přítomen a o tom, že byl vodoměr vyměněn, se dozvěděl až z vyúčtování odběru vody, na něž reagoval svou reklamací. Rozhodná právní úprava totiž nestanovila žádnou povinnost provozovatele vodoměru o jeho výměně odběratele předem vyzoomět a podle zaběhnuté praxe, jak vyplynulo z dokazování, tak sice činil, nicméně obvykle v průměru pouze dva až pět dní před plánovanou výměnou, a to vhozením lístku do schránky nebo jeho přichycením na vstupní dveře objektu, tedy způsobem, který nemohl zaručit, že se o něm odběratel vůbec (natož pak včas) dozví. Ústavní soud také nepřehlédl, že krajský soud přejal bez dalšího právní názor vyjádřený v komentářové literatuře, aniž by jej jakkoliv blíže odůvodnil. Podstatnou část odůvodnění tak tvoří doslova převzatý text komentáře, ač na něj rozsudek výslovně neodkazuje [srov. Rubeš, P. Zákon o vodovodech a kanalizacích (č. 274/2001 Sb.). Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2014]. Na okraj Ústavní soud poukazuje na skutečnost, že autorem komentáře je právník, který v letech 2006–2013 pracoval pro vodárenskou společnost (jak je v samotném komentáři uvedeno), a lze mít proto pochybnost o tom, že jeho pohled na věc je zcela nezaujatý, což zvyšuje potřebu kritického přístupu ze strany soudů k takovému zdroji.

28. Za této situace by výklad přijatý odvolacím soudem kladl nepřiměřené nároky na spotřebitele (odběratele), který by za účelem efektivní ochrany svých práv byl v podstatě nucen neustále sledovat a vyhodnocovat aktuální spotřebu vody a v případě jakýchkoliv okolností ihned požadovat přezkoušení, aby tak předešel tomu, že bude vodoměr bez jeho vědomí vyměněn, a tím bude zcela zbaven možnosti namítat nesprávnost jeho měření. Takový výklad, který by neumožňoval zpochybnit správnost naměřené spotřeby poté, co bude vodoměr vyměněn, by vytvářel zjevně nepřiměřenou nerovnost v právech odběratele (spotřebitele) na straně jedné a v právech dodavatele (podnikatele) na straně druhé. Výklad, který ještě prohlubuje ze své podstaty (z podstaty spotřebitelského vztahu) nerovné postavení stran, nelze považovat za nejpráznivější pro spotřebitele, a tedy ani za ústavně konformní.

29. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud dospěl k závěru, že z pohledu ústavních vodítek interpretace a aplikace právních předpisů je třeba

upřednostnit takový výklad ustanovení § 17 odst. 3 ve spojení s ustanovením § 16 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích, že zákon stanoví vyvratitelnou domněnku správnosti hodnot naměřených úředně ověřeným vodoměrem, kterou lze vyvrátit různými důkazními prostředky, a to i po výměně vodoměru; jeho přezkoušení však lze žádat pouze do doby jeho výměny.

30. Při interpretaci a aplikaci zákonných ustanovení, která upravují spotřebitelské vztahy, musí obecné soudy respektovat ústavní princip ochrany slabší strany, plynoucí z principu rovnosti vyjádřeného v čl. 1 Listiny základních práv a svobod a zahrnující i princip ochrany spotřebitele, a promítnout jej do svých úvah a posouzení. Připouští-li pak zákonná ustanovení vícero možných výkladových řešení, je ústavně konformní takový výklad, který je pro spotřebitele nejpříznivější. V projednávané věci však závěry, k nimž krajský soud v napadeném rozhodnutí dospěl, a to navíc bez bližšího odůvodnění, tyto principy neodráží a naopak ještě prohlubují nerovnost typickou pro spotřebitelské vztahy, kterou by soudy měly užitím uvedených principů odstraňovat či zmírňovat. Pokud se tedy odvolací soud vůbec nezabýval důkazy předloženými stěžovatelem v řízení před soudem prvního stupně a spokojil se s konstatováním, že správnost naměřených hodnot již po výměně vodoměru nelze zpochybnit žádnými důkazními prostředky, dopustil se porušení stěžovatelova základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť mu v rozporu s ústavně konformním výkladem rozhodné právní úpravy znemožnil vyvrátit vyvratitelnou právní domněnku o správnosti měření vodoměru.

31. Ústavní soud proto podané ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozhodnutí Krajského soudu v Plzni zrušil, a to v souladu s ustanovením § 82 odst. 1 a 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů. Ústavní soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci (§ 44 téhož zákona).



Č. 218

K ochraně spotřebitele jako slabší smluvní strany v souvislosti s rozhodováním soudu o náhradě nákladů řízení

Je to žalující podnikatel, kdo by měl být schopen v případě sporu se spotřebitelem evidovat natolik zásadní skutečnosti, jako je provedení platby za poskytnuté plnění. Tato povinnost plyne z postavení podnikatele jako silnější smluvní strany a profesionálního dodavatele plnění, který má zákonnou povinnost vést účetnictví a mít jasný přehled o svých obchodních aktivitách.

Pro účely stanovení náhrady nákladů řízení před obecnými soudy je v rozporu s principem materiální rovnosti mezi spotřebitelem a dodavatelem (projevujícím se v rovině podústavního práva jako ochrana spotřebitele), vycházejí-li obecné soudy z toho, že je spotřebitel povinen již v předžalobní fázi doložit podnikateli uhrazení ceny za poskytnutou službu.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře – ze dne 27. listopadu 2017 sp. zn. I. ÚS 1844/17 ve věci ústavní stížnosti Karla Sedláčka a Heleny Sedláčkové, zastoupených JUDr. Tomášem Prokopcem, advokátem, se sídlem Karlovo nám. 19, Praha 2, proti výroku II rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 31. března 2017 č. j. 19 C 70/2015-84 o náhradě nákladů řízení, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 2 jako účastníka řízení a společnosti API Atelier, s. r. o., IČO 27435776, se sídlem Všešrdova 27, Praha 1, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Výrokem II rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 31. března 2017 č. j. 19 C 70/2015-84 bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tento výrok se proto ruší.

Odůvodnění

I. Předchozí průběh řízení

1. Společnost API Atelier, s. r. o., (dále jen „vedlejší účastnice“) vystavila v září 2012 fakturu na částku 29 732 Kč za stavební opravy provedené v bytě stěžovatelů a adresovala ji stěžovatelům se žádostí o její uhrazení a s předžalobní výzvou. Stěžovatelé fakturu vedlejší účastnici vrátili s tvrzením, že smlouvu neuzavřeli s ní jako s právnickou osobou, nýbrž s jejím zaměstnancem, který jim přislíbil realizaci prací a jemuž také již uhradili částku 20 000 Kč v hotovosti. Toto stěžovatelé uváděli jak ve své reakci na předžalobní výzvu, tak v reakci na žalobu vedlejší účastnice ze dne 22. 5. 2015. V reakci na žalobu stěžovatelé zároveň přiložili jako důkaz platební doklady podepsané zaměstnancem vedlejší účastnice. Dle stěžovatelů nebyla vedlejší účastnice vůbec aktivně legitimována k podání žaloby. V závěrečném návrhu ze dne 17. 3. 2017 vedlejší účastnice vzala žalobu částečně zpět a nadále po stěžovatelích požadovala pouze částku 9 732 Kč.

2. Obvodní soud pro Prahu 2 napadeným rozsudkem rozhodl, že stěžovatelé jsou povinni vedlejší účastnici zaplatit částku 9 732 Kč (výrok I) a nahradit náklady řízení ve výši 36 093 Kč (výrok II). Rozhodnutí soudu o nákladech řízení obvodní soud odůvodnil tím, že stěžovatelé před zahájením soudního řízení nevyvinuli dostatečnou součinnost k objasnění fakturace daných částek a že důsledkem této nesoučinnosti stěžovatelů došlo k tomu, že vedlejší účastnice neměla řádně evidovány platební doklady. Dle soudu byla tudíž žaloba původně podána důvodně v plné výši a následné částečné zpětvzetí žaloby bylo zaviněno stěžovateli. Z důvodu bagatelnosti sporu nebylo proti rozsudku obvodního soudu odvolání přípustné.

II. Argumentace účastníků řízení

3. Stěžovatelé ve své ústavní stížnosti uvedli, že k tomu, aby byli povinni hradit náklady řízení, musí být splněny zároveň dvě podmínky, a to že žaloba byla podána důvodně a že ke zpětvzetí došlo pro chování žalovaného.

4. Dle stěžovatelů však mělo být vedlejší účastnici již před podáním žaloby známo, že stěžovatelé zaplatili za předmětné stavební práce 20 000 Kč. Tuto skutečnost totiž tvrdili již před podáním žaloby a v reakci na žalobu to obratem doložili příjmovými doklady. Žaloba byla tedy podle stěžovatelů důvodná pouze do výše 9 732 Kč a k jejímu částečnému zpětvzetí nedošlo z důvodu chování stěžovatelů, nýbrž vedlejší účastnice.

5. Stěžovatelé mají za to, že napadený výrok rozsudku obvodního soudu jim dává za vinu nepořádek ve vedení účetnictví vedlejší účastnice a že tímto výrokem bylo porušeno jejich právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na rovnost účastníků dle čl. 37 odst. 3 Listiny.

6. Obvodní soud se ve svém vyjádření pouze odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku a vedlejší účastnice své možnosti vyjádřit se k ústavní stížnosti ve stanovené lhůtě nevyužila.

III. Hodnocení Ústavního soudu

7. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy České republiky soudním orgánem ochrany ústavnosti a tuto svoji pravomoc vykonává mimo jiné tím, že ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Ústavní soud následuje doktrínu minimalizace zásahů do činnosti orgánů veřejné moci [srov. nález sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994 (N 5/1 SbNU 41); nález sp. zn. II. ÚS 1795/16 ze dne 16. 5. 2017 (N 77/85 SbNU 331) či nález sp. zn. III. ÚS 3425/16 ze dne 23. 8. 2017 (N 154/86 SbNU 563); veškerá judikatura zdejšího soudu je dostupná z <http://nalus.usoud.cz/>]. Z toho důvodu Ústavnímu soudu nepřisluší zasahovat do ústavně vymezené pravomoci jiných subjektů veřejné moci, pokud jejich činností nedošlo k zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod.

8. Z napadeného rozhodnutí plyne právní názor obvodního soudu, že v případě doručení výzvy věřitele k úhradě dluhu je povinností dlužníka předložit i bez výslovné výzvy věřiteli platební doklady o provedené úhradě, a to už v předžalobní fázi. Tato povinnost by dle právního názoru obvodního soudu existovala dokonce i v případě spotřebitelského vztahu, když podnikatel, jehož povinností je vést účetnictví a evidovat platby, dodává službu zákazníkovi/spotřebiteli, který tuto právní povinnost nemá.

9. Právě tento závěr posouvá spor do ústavní roviny, ačkoli se obecně Ústavní soud k problematice nákladů řízení ve své konstantní judikatuře staví značně rezervovaně a podrobuje ji toliko omezenému ústavněprávnímu přezkumu. Z hlediska kritérií spravedlivého procesu totiž nelze klást rovnítko mezi řízení vedoucí k rozhodnutí ve věci samé a rozhodování o nákladech řízení, neboť spor o náklady řízení často zpravidla nedosahuje intenzity opodstatňující výrok Ústavního soudu o porušení ústavně zaručených práv stěžovatele. V daném případě je však třeba upozornit, že přisouzená částka sice činila méně než 10 000 Kč, avšak stěžovatelům bylo uloženo na náhradě nákladů řízení uhradit vedlejší účastnici 36 093 Kč, což již není možno ani v ústavněprávní rovině považovat za částku bagatelní.

10. Podle čl. 2 odst. 3 Listiny může každý činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (srov. obdobně čl. 2 odst. 4 Ústavy). Toto ustanovení vyjadřuje jeden ze základních strukturálních principů právního státu, který vychází i z čl. 1 odst. 1 Ústavy, podle kterého ústřední (podle preambule Ústavy dokonce nedotknutelnou) hodnotou českého ústavního pořádku i právního řádu je lidská důstojnost

a svoboda [srov. nález sp. zn. I. ÚS 190/15 ze dne 13. 9. 2016 (N 171/82 SbNU 657) či nález sp. zn. I. ÚS 615/17 ze dne 10. 8. 2017 (N 148/86 SbNU 485)].

11. Judikatura Ústavního soudu z čl. 1 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny dovodila subjektivní právo jednotlivce na svobodné jednání v zákonných mezích [srov. nález sp. zn. I. ÚS 557/05 ze dne 24. 7. 2007 (N 116/46 SbNU 99); nález sp. zn. III. ÚS 3333/11 ze dne 26. 9. 2013 (N 168/70 SbNU 563) či nález sp. zn. II. ÚS 2124/14 ze dne 26. 1. 2016 (N 13/80 SbNU 163)]. Smluvní volnost jednotlivců ovšem nemůže být neomezená, a to z důvodu respektování principu ochrany slabší strany, který je principem ústavněprávního významu, jímž se orgány veřejné moci mají v aplikační praxi povinnost řídit [srov. nález sp. zn. II. ÚS 1774/14 ze dne 9. 12. 2014 (N 221/75 SbNU 485), bod 13; nález sp. zn. II. ÚS 3399/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 112/77 SbNU 651) či nález sp. zn. I. ÚS 615/17 ze dne 10. srpna 2017, bod 50]. Soukromé právo totiž garantuje každému co nejširší míru možnosti svobodného jednání; avšak právě proto, že ji garantuje každému, musí ji zároveň u některých omezit, aby byla zaručena všem. Ze střetu autonomie vůle a z ideje rovnosti potom vyplývá ochrana slabší smluvní strany, a to s cílem dosažení vyvážené pozice, tj. spravedlnosti, ekvity či rovnováhy zúčastněných zájmů.

12. Proto i tam, kde se zákonodárce nevydal cestou výslovného zvýhodnění „slabšího“, ponechává orgánu, který pozitivní právo aplikuje, prostor pro řešení napětí mezi neúplností psaného práva a povahou konkrétního případu cestou aplikace ústavních principů v materiálním pojetí právního státu (soudcovská diskrece) [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 42/03 ze dne 28. 3. 2006 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.) či nález sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 (N 183/71 SbNU 201)].

13. Spotřebitelský vztah je jedním z příkladů nerovných vztahů, ve kterých se setkává podnikatel-profesionál jako silnější strana se zákazníkem-spotřebitelem jako slabší stranou. Ochrana spotřebitele je rovněž celoevropským zájmem (srov. čl. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie) a spotřebitelské právo, ačkoli působící ve formě vnitrostátních zákonů, má svůj původ ve směrnicové úpravě na unijní úrovni. Při aplikaci právních předpisů v oblasti spotřebitelských vztahů je proto nutné na věc nahlížet také pohledem unijního práva. Pokud totiž vnitrostátní právní úprava spadá do působnosti unijního práva, musí být respektována základní práva Evropské unie a „nemůže nastat případ, který by spadal pod unijní právo, a uvedená práva by se neuplatnila. Základní práva jsou totiž „stínem“ unijního práva“ (viz stanovisko generálního advokáta Bobka ze dne 7. září 2017 ve věci C-298/16 *Ispas*, ECLI:EU:C:2017:650, bod 29; srov. rovněž rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 26. 2. 2013 ve věci C-617/10 *Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105, bod 21). Jinými slovy, pokud se použije unijní právo,

použije se i Listina základních práv Evropské unie [„if EU law applies, Charter applies“, srov. nálezn sp. zn. II. ÚS 443/16 ze dne 25. 10. 2016 (N 200/83 SbNU 209), bod 30, či nálezn sp. zn. I. ÚS 615/17 ze dne 10. 8. 2017, bod 70]. Aplikovatelnost spotřebitelské právní úpravy tedy vede i k aplikovatelnosti čl. 38 Listiny základních práv Evropské unie, který garantuje vysokou úroveň ochrany spotřebitele. I pro moc soudní z toho plyne povinnost interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo „eurokonformním“ způsobem [srov. nálezn sp. zn. III. ÚS 1996/13 ze dne 16. 7. 2015 (N 130/78 SbNU 57), body 46 a 47].

14. Východiskem ochrany plynoucí ze spotřebitelského práva je fakticky nerovné postavení spotřebitele vůči podnikateli, jenž může profitovat z větší profesionální zkušenosti, lepší znalosti práva či snazší dostupnosti právních služeb [srov. nálezn sp. zn. I. ÚS 342/09 ze dne 15. 6. 2009 (N 144/53 SbNU 765)]. Silnější postavení podnikatele spočívá též v odborném zájmu, jímž zpravidla disponuje a které odpovídá jeho právní povinnosti evidovat, vykazovat a zdaňovat jednotlivé příjmy od svých zákazníků. Od dodavatele je třeba také očekávat (resp. vyžadovat), že se ve vztahu ke spotřebiteli bude chovat v obecné poloze poctivě. Nepostupuje-li tímto způsobem, zpronevěří se důvěře druhého účastníka smluvního vztahu v poctivost svého jednání a takovému jednání nelze poskytnout právní ochranu (srov. § 6 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník).

15. Je zřejmé, že vedlejší účastnice se po stěžovateli částky 9 732 Kč domáhala oprávněně. Naopak ohledně částky 20 000 Kč nebyla od samého počátku žaloba důvodná, jelikož již byla tato částka v minulosti ze strany stěžovatelů zaplácena, což stěžovatelé tvrdili již před podáním žaloby (byť jim nemuselo být zřejmé, kdo je vlastně dodavatelem díla) a následně to ve svém vyjádření k žalobě také doložili. Vedlejší účastnice ovšem vzala žalobu částečně zpět až o téměř dva roky později v březnu 2017.

16. Obvodní soud svým rozhodnutím o nákladech řízení porušil spotřebitelskou ochranu stěžovatelů, neboť je jakožto slabší smluvní stranu neúměrně zatížil povinností evidovat a bez výzvy předložit doklady o platbě vedlejší účastnici – podnikatelce dodávající stavební práce už v době před podáním žaloby. Je to však žalující podnikatel, kdo by měl být shopen v případě sporu se spotřebitelem evidovat natolik zásadní skutečnosti, jako je provedení platby za poskytnuté plnění. Tato povinnost plyne z postavení podnikatele jako silnější smluvní strany a profesionálního dodavatele plnění, který má zákonnou povinnost vést účetnictví a mít jasný přehled o svých obchodních aktivitách. Pokud takto podnikatel řádně nečiní a na základě svých mylných či neúplných informací se rozhodne (nedůvodně) postupovat soudní cestou, nese vinu za následné zpětvzetí žaloby a měl by také nést vzniklé náklady řízení.

17. V tomto případě však obvodní soud rozhodl, že za toto pochybení dodavatele nese plnou odpovědnost spotřebitel, který je rovněž povinen hradit soudní výlohy s tímto pochybením spojené. Nadto značná část nákladů řízení vznikla teprve poté, co spotřebitelé již soudu hodnověrně doložili, že platba ve výši 20 000 Kč byla provedena. Tyto náklady tedy nemusely vůbec vzniknout, kdyby spotřebiteli předložené důkazy vedlejší účastnice reflektovala v řízení dříve než po uplynutí dalších dvou let. V důsledku jednání vedlejší účastnice totiž náklady řízení dosáhly částky násobně vyšší (36 093 Kč), než je samotný dluh (9 732 Kč).

18. Pro účely stanovení náhrady nákladů řízení před obecnými soudy je v rozporu s principem materiální rovnosti mezi spotřebitelem a dodavatelem (projevujícím se v rovině podústavního práva jako ochrana spotřebitele), vycházejí-li obecné soudy z toho, že je spotřebitel povinen již v předžalobní fázi doložit podnikateli uhrazení ceny za poskytnutou službu. Při rozhodování o nákladech řízení bylo tedy v rozporu s principem ochrany spotřebitele jako slabší strany, když obvodní soud požadoval po stěžovatelích, aby doložili uhrazení části ceny díla již před podáním žaloby vedlejší účastníci. Zpětvzetí části žaloby totiž nebylo zaviněno jedním stěžovatelů, nýbrž pochybením vedlejší účastnice jako dodavatelky ve spotřebitelském vztahu, která si nevedla dostatečnou evidenci plateb obdržených od svých zákazníků.

19. Vzhledem k tomu, že obvodní soud v napadeném rozhodnutí dospěl k odlišnému závěru a nezohlednil ústavní aspekt materiální rovnosti mezi spotřebitelem a dodavatelem, nechránil stěžovatele jako slabší stranu smluvního vztahu a uložil jim povinnost nahradit náklady řízení v plné výši, porušil tím jejich základní právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud proto ústavní stížnosti stěžovatelů podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, vyhověl a napadený výrok okresního soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

Č. 219

**K porušení kasační závaznosti nálezu Ústavního soudu
dovolacím soudem**

Dovolací soud se dopouští porušením kasační závaznosti právního názoru vyjádřeného v předchozím nálezu Ústavního soudu, nevypověděním všech podstatných námitek stěžovatelů a nedostatečným odůvodněním nepřipustně libovůle a porušuje právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 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 28. listopadu 2017 sp. zn. IV. ÚS 997/16 ve věci ústavní stížnosti 1. stěžovatele města Otrokovice, se sídlem náměstí 3. května 1340, Otrokovice, zastoupeného JUDr. Ing. Pavlem Schreiberem, advokátem, se sídlem Jakubská 1, Brno, a 2. stěžovatelky Compas Capital Consult, s. r. o., se sídlem Na Drahách 247, Sviadnov, zastoupené Mgr. Bohdanou Šocovou, advokátkou, se sídlem Kateřinská 107/5, Olomouc, proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 18. 2. 2009 č. j. 50 Cm 91/2006-218, 50 Cm 103/2006, usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 22. 12. 2009 č. j. 5 Cmo 207/2009-397 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2015 č. j. 29 Cdo 4397/2014-663 o odmítnutí a zamítnutí dovolání stěžovatelů.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2015 č. j. 29 Cdo 4397/2014-663 bylo porušeno základní právo stěžovatelů na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2015 č. j. 29 Cdo 4397/2014-663 se ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnosti odmítají.

Odůvodnění**I.**

1. Usnesením Ústavního soudu č. j. IV. ÚS 997/16-41 bylo rozhodnuto, že se ústavní stížnosti vedené pod sp. zn. IV. ÚS 997/16 a III. ÚS 998/16 spojují ke společnému řízení a budou nadále vedeny pod sp. zn. IV. ÚS 997/16.

II.

2. Stěžovatelé v ústavních stížnostech navrhli zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť mají za to, že jimi došlo k porušení čl. 1 Ústavy, jejich ústavně zaručeného práva na soudní ochranu a spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a dále porušení čl. 3 Listiny, jejich ústavně zaručeného práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě; podle prvního stěžovatele navíc došlo k porušení jeho ústavně zaručeného práva na samosprávu ve smyslu čl. 8, 100 a čl. 101 odst. 3 a 4 Ústavy.

3. Ústavní soud konstatuje, že včas podané ústavní stížnosti splňují formální náležitosti stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

III.

4. Ústavní soud uvádí, že již nálezem ze dne 1. 10. 2014 sp. zn. I. ÚS 2723/13 (N 185/75 SbNU 59) zrušil usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 6. 2013 č. j. 29 Cdo 2580/2010-620, když dovedl, že jím bylo porušeno základní právo stěžovatelů na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny; ve zbytku ústavní stížnosti odmítl.

5. Nejvyšší soud následně nyní napadeným usnesením ze dne 17. 12. 2015 č. j. 29 Cdo 4397/2014-663 dovolání stěžovatelů v rozsahu, v němž směřovala proti druhému, třetímu a čtvrtému výroku usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 22. 12. 2009 č. j. 5 Cmo 207/2009-397 odmítl pro jejich objektivní nepřipustnost (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Odo 874/2001). Ve zbývajícím rozsahu, tj. proti potvrzujícímu (prvnímu) výroku citovaného rozhodnutí odvolacího soudu, poukázal na důvody, které nečiní dovolání přípustnými podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. (ve znění účinném do 31. 12. 2012); současně však s odkazem na závěry Ústavního soudu v citovaném nálezem sp. zn. I. ÚS 2723/13 shledal dovolání přípustným ve vztahu k řešení otázek spojených s námitkami: a) neplatnosti plných mocí udělených akcionáři (obcemi) České spořitelně, a. s., b) povinnosti učinit nabídku převzetí podle § 183b obchodního zákoníku (ve znění účinném do 31. 3. 2003; dále jen „obch. z.“) a c) posouzení důsledku zrušení registrace akcií pro (případnou) systaci hlasovacích práv pro porušení oznamovací povinnosti podle § 183d odst. 2 *in fine* obch. z.

6. Ve vztahu k první námitce s odkazem na soudní judikaturu konstatoval, že plné mocí, na jejichž základě se napadené valné hromady zúčastnil zástupce obcí, nelze ze stěžovateli namítaných důvodů považovat za neplatné. K povinnosti učinit nabídku převzetí podle citovaného ustanovení obch. z., která měla vzniknout statutárnímú městu Zlín, České spořitelně,

a. s., a Jižní vodárenské, a. s., [tj. k námitce b)] dovolací soud s odkazy na judikaturu poukázal na to, proč uvedeným subjektům taková povinnost nevznikla, a to i s důsledky pro výkon hlasovacích práv. Nejvyšší soud konečně [k námitce c)] dovedl, že spolu se zrušením registrace akcií, ke které došlo ještě před konáním napadené valné hromady, zaniká nejen oznamovací povinnost (nelze ji již nadále splnit), ale zanikají také sankce spojené s jejím případným porušením. Dovolací soud uzavřel, že napadené rozhodnutí není stíženo vytykanými vadami řízení, nelze jej považovat za nepřezkoumatelné a ani za překvapivé; dovolání proto ve zbývajícím rozsahu zamítl.

IV.

7. Stěžovatelé v ústavních stížnostech a v jejich doplněních – po obšířlých rekapitulacích předcházejících řízení a informacích o skutkovém stavu – zásah do jejich práva na spravedlivý proces spatřují v několika procesních pochybeních obecných soudů. V první řadě poukazují na to, že Nejvyšší soud nedostal pokynům, které vyplývají z nálezu Ústavního soudu v souzené věci, a následně podrobně připomínají argumentaci týkající se nepřezkoumatelnosti, skutkových zjištění a překvapivého soudního rozhodování. Vrchní soud se podle stěžovatelů nevypořádal se všemi jejich právními argumenty a pomínil mnohé důkazy provedené krajským soudem, čímž založil nepřezkoumatelnost svého rozhodnutí. Stěžovatelé dále poukázali na to, že krajský soud a vrchní soud činily souhrnná skutková zjištění, posuzovaly je selektivně, přičemž z napadených rozhodnutí nevyplývá, o jaké konkrétní důkazní prostředky se učiněná zjištění opírají, což také vede k nepřezkoumatelnosti a překvapivosti napadených rozhodnutí.

8. Stěžovatelé se dále domnívají, že dovolací soud jejich výtky týkající se jednání ve shodě řešil tím, že toto jednání „je vlastně irelevantní“. Nejvyšší soud ve vztahu k neplatnosti plných mocí udělených akcionáři (obcemi) České spořitelně, a. s., nerespektoval skutkový základ, když vycházel z jeho „upravené“ podoby, ve které „absentuje celá řada podstatných informací“, pomínil námitku, že „obsahově se vůbec nejedná o zastoupení“. Stěžovatelé zdůraznili, že dovolací soud otázky spojené s oprávněním vystupovat jménem obce, dále se subdelegací (a přenosem nominací) posuzoval jen v obecné rovině a nepíhlédl ke konkrétní situaci. Za významný zásah do ústavně zaručeného práva na samosprávu, zákonnost a rovnost před zákonem považují nerespektování speciální právní úpravy provedené v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Rozhodnutí Nejvyššího soudu současně nepředstavuje ani komplexní právní posouzení souzené věci, a to i s ohledem na skutečnost, že soud okruh dovolacích otázek nepřipustně zúžil. Stěžovatelé konečně připomněli judikaturu Nejvyššího soudu i Ústavního soudu.

V.

9. Obsah napadených rozhodnutí, průběh řízení před soudy všech instancí stejně jako obsah ústavních stížností netřeba dále podrobněji rekapitulovat, neboť jsou stěžovatelům i Ústavnímu soudu dostatečně známy.

10. Ústavní soud současně uvádí, že prakticky v téže věci s týmiž účastníky řízení vedené pod sp. zn. IV. ÚS 2018/16 již dne 16. 5. 2017 rozhodl tak, že napadené usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2016 č. j. 29 Cdo 950/2015-528 pro porušení základního práva stěžovatelů na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny zrušil a ve zbytku ústavní stížnost odmítl (N 78/85 SbNU 339). Ústavní soud proto s ohledem na skutkovou situaci, argumentaci civilních soudů a stěžovatelů nepovažoval za nutné, a to především s ohledem na materiální hledisko a na procesní ekonomii, zasílat ústavní stížnosti k vyjádření, neboť závažné skutečnosti a také argumentace, které by měly vliv na posouzení věci, se v právě souzené věci v zásadě nelišily od řízení a rozhodnutí vedeného před Ústavním soudem pod výše citovanou spisovou značkou.

VI.

11. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ani ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z ústavních stížností a obsahu spisu. Nekonání ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval ani za potřebné provádět dokazování.

VII.

12. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je částečně důvodná.

13. Ústavní soud připomíná, že není součástí obecné soudní soustavy a nepřísluší mu právo dozoru nad rozhodovací činností ostatních soudů. Do rozhodovací činnosti těchto soudů je oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody. Ústavní soud opakovaně judikuje, že postup v soudním řízení, včetně interpretace a aplikace právních předpisů a vyvození skutkových a právních závěrů, je primárně záležitostí ostatních soudů. Výjimku tvoří případy, kdy soudy na úkor stěžovatele vykročí z mezí daných rámcem ústavně zaručených základních práv, resp. ústavněprávních principů. Právě k takové situaci přitom došlo i v nyní souzené věci, a to pokud jde o ústavní stížností napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu, kterým byla dovolání stěžovatelů odmítnuta jako nepřipustná.

14. Ústavní soud – obdobně jako v citovaném nálezu, na jehož podrobné odůvodnění současně odkazuje – musí připomenout konstantní

(a obecně známou) judikaturu týkající se povinnosti soudů řádně odůvodňovat svá rozhodnutí a v tomto rámci se racionálně a logicky vypořádat s argumentací uplatněnou účastníky řízení. Tuto podmínku Ústavní soud ostatně vícekrát připomněl i v souvislosti s dovoláním, které sice jako mimořádný opravný prostředek nepoživá ústavněprávní ochrany (neexistuje ústavně zaručené právo na dovolání), avšak současně rozhodování soudu v řízení o mimořádném stejně jako o řádném opravném prostředku, a to včetně posuzování jeho přípustnosti v konkrétní věci, se nemůže ocitnout mimo ústavní rámec ochrany základních práv jednotlivce a porušovat maximy práva na spravedlivý proces [srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 128/05 ze dne 10. 5. 2005 (N 100/37 SbNU 355), I. ÚS 2030/07 ze dne 11. 9. 2007 (N 138/46 SbNU 301), IV. ÚS 2117/09 ze dne 15. 3. 2010 (N 51/56 SbNU 553), I. ÚS 962/14 ze dne 19. 8. 2014 (N 155/74 SbNU 323)].

15. Ústavní soud musí při této příležitosti zdůraznit, že jsou to právě procesní předpisy podústavního práva, které kogentně stanoví, jakými konkrétními způsoby a procesními instituty lze právo na soudní a jinou právní ochranu zakotvené v čl. 36 Listiny realizovat. Pokud pak jednotlivec takto stanovený postup dodrží a soud (příp. jiný orgán) přesto odmítne o jeho právu rozhodnout, dochází k porušení práva na soudní ochranu, k ústavně nepřipustnému odepření spravedlnosti. Posouzení odchylnosti či novosti v rozhodování soudů přísluší Nejvyššímu soudu, jemuž náleží sjednocování judikatury ostatních soudů, avšak k odepření spravedlnosti by došlo v důsledku svévole, kdyby například rozhodnutí obsahovalo zcela nedostatečné odůvodnění nebo kdyby intepretaci zákonných ustanovení o dovolání došlo k nepřipustnému zúžení práva na přístup k dovolacímu soudu. Lze proto říci, že ani při plnění funkce sjednocovatele judikatury nemůže dovolací soud v rámci řízení o dovolání pouštět ze zřetele ochranu základních práv a svobod, která musí být uplatňována u soudů všech stupňů (čl. 4 Ústavy).

16. Ústavní soud konstatuje, že Nejvyšší soud v souzené věci obě své funkce (tj. ochránce základních práv stěžovatelů a sjednocovatele judikatury) nenaplnil, přičemž právo stěžovatelů na spravedlivý (řádny) proces porušil zejména nedostatečným posouzením meritorních otázek.

17. Ústavní soud musí i na tomto místě připomenout, že Nejvyšší soud v souzené věci již rozhodoval dvakrát, a to nejprve usnesením ze dne 20. 6. 2013 č. j. 29 Cdo 2580/2010-620, které bylo zčásti zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2014 sp. zn. I. ÚS 2723/13, a konečně napařeným usnesením. Nejvyšší soud se však - ani za této aktuální situace - při rozhodování o dovolání stěžovatelů protiústavnímu postupu nevyhnul. Nemůže totiž nedostát nejen požadavkům na vysvětlení svých úvah, a tedy na přesvědčivé a relevantní odůvodnění svého rozhodnutí, ale současně se také nemůže vyhýbat zodpovězení skutečně zásadní právní otázky.

18. Tato okolnost je navíc závažnější také proto, že – jak již bylo uvedeno – 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 proto bude poskytnout jasné, jednoznačné a srozumitelné odpovědi na právní otázky zásadního významu, které jsou pro výsledek řízení stěžejní [srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 2722/13 ze dne 3. 2. 2015 (N 22/76 SbNU 313) a I. ÚS 2723/13].

19. Ústavní soud shledal ve vztahu k napadenému usnesení jako opodstatněnou námitku porušení kasační závaznosti právního názoru vyjádřeného v předchozím nálezu, libovolnosti rozhodnutí způsobené nevyořádaním všech podstatných námitek stěžovatelů a nedostatečnosti odůvodnění; k otázce kasační závaznosti srov. například nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1642/11 ze dne 8. 11. 2011 (N 191/63 SbNU 219), sp. zn. Pl. ÚS 15/14 ze dne 26. 1. 2016 (N 12/80 SbNU 151; 71/2016 Sb.), sp. zn. III. ÚS 467/98 ze dne 25. 2. 1999 (N 31/13 SbNU 221), sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465). Dovolací soud v souzené věci konkrétně nerespektoval závěry vyslovené již v nálezu sp. zn. I. ÚS 2723/13, a to zejména v bodech 27 až 30. V napadeném rozhodnutí však i nadále chybí vypořádání otázky platnosti plných mocí a zastoupení akcionářů ve smyslu tohoto závazného právního názoru.

20. 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 zastřené a protiprávně převedeno jeho hlasovací právo. Ústavní soud (znovu) připomíná, že z tohoto důvodu je vyloučena aplikace závěrů učiněných v usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 1259/2009, neboť řeší předmětnou otázku samostatně a bez ohledu na její širší zasazení do kontextu celého sporu.

21. S ohledem na výše uvedené skutečnosti je napadené usnesení Nejvyššího soudu částečně nedostatečně odůvodněné (nepřezkoumatelné), částečně i zatížené nepřipustnou libovůlí, a porušuje tak právo stěžovatelů na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 1589/07 ze dne 9. 4. 2008 (N 69/49 SbNU 45)]. V souzené věci je patrné,

že civilní soudy dělí předmětnou kauzu na dílčí právní otázky, které samostatně řeší, ale již jednotlivé závěry nespojují dohromady právě s ohledem na všechna specifika případu, nevypořádávají se proto s argumentací stěžovatelů; dosud nenalezly (a to především dovolací soud jako sjednocovatel judikatury) komplexní řešení, které by skutkový stav kvalifikovalo po právní stránce, umožnilo zaujmout relevantní závěry a odstranit rozpory v rozhodovací činnosti.

22. Obdobně nebyly dovolacím soudem řádně vypořádány námitky stěžovatelů týkající se vzniku povinné nabídky převzetí. Závěr soudu neposkytl zásadní, přesvědčivou a vyčerpávající odpověď na stěžovateli formulované dovolací otázky, totiž, zda akciová společnost může být ovládnuta osobou, která není akcionářem, a zda může vzniknout ovládající osobě, která není akcionářem, povinnost nabídky odkupu akcií podle § 183b obch. z.

23. Ústavní soud konstatuje, že Nejvyšší soud by měl v rámci dalšího řízení zohlednit všechny opomenuté okolnosti a poskytnout 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 by měl posoudit podle nastaveného rozsahu práv a povinností smluvních stran povahu a platnost uzavřených sporných smluv, včetně posouzení, zda bylo jednáno ve shodě a zda některému subjektu vznikla povinná nabídka převzetí, případně, jaký důsledek má její vznik. Nakonec by měl zvážit dopad učiněných závěrů na platnost usnesení následně konaných valných hromad. Není cílem nálezu zpochybnit veškerou činnost společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a. s., za dobu více než 15 let zpětně – obecné soudy proto pečlivě zváží, zda je nezbytné konkrétní usnesení valné hromady společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a. s., konané dne 28. 3. 2006 zrušit, a to s ohledem na věcný obsah usnesení, jeho vztah k podstatě sporu a důsledky pro činnost a směřování této společnosti.

24. 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.

25. Ústavní soud obdobně jako v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2018/16 podtrhuje závažnost otázek a důvodů, pro které podali stěžovatelé ústavní stížnosti. Pokud Nejvyšší soud při posuzování přípustnosti dovolání tyto důvody nerespektoval, dopouštěl se protiústavní svévole. Ústavní soud na nemalou závažnost otázek nastolených stěžovateli usuzuje ještě z dalších okolností souzené věci, mimo jiné i z toho, že nejde o ojedinělý případ, ale o celou sérii soudních řízení, jež se týkají stejných účastníků, se v zásadě totožným skutkovým základem, avšak trpící nejednotnou rozhodovací praxí. Ústavní soud proto musí důrazně připomenout, že právní praxe

vyžaduje odpovědi ze strany Nejvyššího soudu jako sjednocovatele judikatury.

26. Na základě výše uvedeného Ústavní soud shledal, že napadeným usnesením Nejvyššího soudu ze dne 13. 6. 2013 č. j. 29 Cdo 2876/2010-483 bylo porušeno právo stěžovatelů na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

27. S ohledem na doktrínu minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti jiných orgánů veřejné moci, jakož i zásadu subsidiarity ústavní stížnosti Ústavní soud nepřistoupil k přezkumu napadených rozhodnutí nalézacího a odvolacího soudu. Výše ostatně již bylo vícekrát uvedeno, že v prvé řadě je úkolem Nejvyššího soudu sjednocovat judikaturu nalézacích a odvolacích soudů, k čemuž především slouží institut dovolání a k tomuž by mělo sloužit i odůvodnění rozhodnutí o tomto mimořádném opravném prostředku [srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS 192/11 ze dne 28. 3. 2011 (N 55/60 SbNU 677) a sp. zn. II. ÚS 289/06 ze dne 11. 6. 2009 (N 138/53 SbNU 717)]. V této úloze Ústavní soud Nejvyšší soud nahradit nemůže. Proto i na otázky nastolené stěžovateli jak v jejich dovolání, tak v jejich ústavních stížnostech, jež polemizují se závěry nalézacího a odvolacího soudu, musí v prvé řadě reagovat Nejvyšší soud, a to při vědomí své ústavní povinnosti poskytovat ochranu základním právům a svobodám jednotlivců. Případný ústavněprávní přezkum rozhodnutí civilních soudů může přijít na řadu až poté, co se jimi bude řádně zabývat Nejvyšší soud a posoudí výtky stěžovatelů k aplikaci a interpretaci příslušných předpisů nalézacím a odvolacím soudem; dřívější ústavní přezkum by byl předčasný. Proto byly ústavní stížnosti v rozsahu, v němž směřovaly proti rozhodnutím Krajského soudu v Brně a Vrchního soudu v Olomouci, posouzeny jako nepřipustné (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) a jako takové odmítnuty v souladu s § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu.

Č. 220

Ke způsobilosti nezletilého k uzavření přepravní smlouvy

Podle § 31 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, „má se za to, že každý nezletilý, který nenabyl plné svéprávnosti, je způsobilý k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumově a volní vyspělosti nezletilých jeho věku“. Toto pravidlo je třeba aplikovat i na způsobilost nezletilého k uzavření přepravní smlouvy. Na rozdíl od regulačního poplatku za pobyt nezletilého v nemocnici, jehož plátcem je pouze zákonný zástupce, který dal k hospitalizaci souhlas [nález Ústavního soudu ze dne 16. září 2015 sp. zn. II. ÚS 728/15 (N 170/78 SbNU 543)], je u přepravní smlouvy autonomie vůle nezletilého podstatně širší: je – v závislosti na stupni svého duševního vývoje – zpravidla schopen chápat význam povinnosti mít jízdní doklad a nést odpovědnost v případě jízdy „načerno“, popř. – cestuje-li v doprovodu svého zákonného zástupce – i ovlivnit zaplacení jízdného tím, že se může vzepřít jeho rozhodnutí, aby cestoval bez platného jízdního dokladu.

Pokud Okresní soud Plzeň-město zamítl žalobu městského dopravního podniku proti nezletilý z důvodu nedostatku její pasivní legitimace, založil tím přepravci (žalobci) povinnost, které při provádění přepravní kontroly revize jízdenek nemůže dostát: zjistit totožnost doprovodné osoby a její vztah k nezletilý. V případě, že si tato osoba přepravní doklad sama obstarala, nemá přepravce oprávnění prokázat ní těchto osobních údajů po ní požadovat. Pak ale ani nemá možnost domáhat se odpovědnosti za nedodržení přepravního řádu, a přichází tak o své ústavně zaručené právo vlastnit majetek.

Pokud soud nezkoumal v konkrétním případě rozumovou a volní vyspělost nezletilý z hlediska přičitatelnosti následků uzavření přepravní smlouvy a míry jejího zavinění při porušení této smlouvy, došlo k zásahu i do práva stěžovatele (přepravce) na soudní ochranu. Soud musí při svém rozhodování chránit také zájem dítěte, aby do dospělosti nevstupovalo se závazky, jimž nemůže dostát, a vytvořit prostor pro uplatnění (spolu)odpovědnosti jeho rodiče. Jedině tak lze účinně ochránit zájmy nezletilého bez neopodstatněných zásahů do základních práv a svobod stěžovatele.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) a soudců Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 28. listopadu 2017 sp. zn. II. ÚS 1864/16 ve věci ústavní stížnosti Plzeňských městských dopravních podniků, a. s., se sídlem Denisovo nábřeží 920/12,

Plzeň, zastoupené Mgr. Markem Dejmkem, advokátem, se sídlem Perlová 7, Plzeň, proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 31. března 2016 č. j. 39 C 52/2016-32 o zamítnutí stěžovatelčiny žaloby na zaplacení neuhrazeného jízdného s přírážkou, za účasti Okresního soudu Plzeň-město jako účastníka řízení a L. J. jako vedlejší účastnice řízení, zastoupené pěstounkou L. J., právně zastoupené Mgr. Alicí Rychlou, advokátkou, se sídlem Šafaříkova 24, Praha 2.

Výrok

I. Rozsudkem Okresního soudu Plzeň-město ze dne 31. března 2016 č. j. 39 C 52/2016-32 bylo porušeno právo stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Okresního soudu Plzeň-město ze dne 31. března 2016 č. j. 39 C 52/2016-32 se proto ruší.

Odůvodnění

I. Rekapitulace obsahu napadeného rozhodnutí a průběhu řízení před obecnými soudy

1. Stěžovatelka se ústavní stížností ze dne 10. června 2016 domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku, kterým bylo dle jejího názoru zasaženo do ústavně zaručených práv, a to do práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), do práva na soudní ochranu dle čl. 90 Ústavy České republiky, jakož i do práva vlastnit majetek zakotveného v čl. 11 odst. 1 Listiny a práva svobodně podnikat ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny.

2. Podstatou sporu v řízení, které vedlo k vydání napadeného rozhodnutí, byl nárok žalobkyně (stěžovatelky) na neuhrazené jízdné spolu se zákonnou přírážkou k jízdnému v celkové výši 3 000 Kč včetně úroku z prodlení uplatněný vůči žalované (vedlejší účastnici řízení). Žalobkyně tento svůj nárok odůvodnila tím, že vedlejší účastnice řízení dvakrát využila vozidlo městské hromadné dopravy provozované žalobkyní bez platného jízdného dokladu.

3. Okresní soud Plzeň-město (dále též jen „soud“) rozsudkem ze dne 31. března 2016 č. j. 39 C 52/2016-32 žalobu jako nedůvodnou zamítl, neboť dospěl k závěru, že žalovaná není ve věci pasivně legitimována. Svůj závěr odůvodnil tím, že žalovaná jakožto osoba nezletilá byla v době přepravní kontroly v doprovodu své zákonné zástupkyně – matky. Podle názoru soudu v této situaci za úhradu jízdného a případné sankce za jeho neuhrazení odpovídá zákonný zástupce, který je také v řízení pasivně legitimován. Tato právní konstrukce ale není podle soudu aplikovatelná v případě, kdy

nezletilý nastoupí do dopravního prostředku ze své vlastní vůle, bez doprovodu zákonného zástupce. V tom případě by byl pasivně legitimován právě nezletilý.

II. Rekapitulace obsahu ústavní stížnosti

4. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá porušení shora uvedených ústavně zaručených práv. Podle stěžovatelky Okresní soud Plzeň-město napadeným rozhodnutím omezil její vlastnické právo i právo svobodně podnikat, jelikož založil stěžovatelce povinnost, které při provádění přepravní kontroly nemůže nikdy dostát. Podle závěrů soudu by totiž musel pověřený zástupce přepravce v případě přepravní kontroly zjišťovat, zda nezletilá osoba bez přepravního dokladu necestuje v doprovodu zákonného zástupce, který by nesl odpovědnost za nedodržení přepravních podmínek a měl být legitimován a pokutován. To, zda nezletilá osoba cestuje se svým zákonným zástupcem nebo bez něj, není podle názoru stěžovatelky v reálném světě objektivně bezpečně zjištělné. Přepravce nemůže bezpečně seznat, zda nezletilý cestuje s dospělou osobou a zda ta je právě jeho zákonným zástupcem, či nikoli. Možnost modifikace rodičovské odpovědnosti rozhodnutím soudu činí nároky kladené na přepravce (stěžovatele) neuskutečnitelnými. V případě, kdy by zákonný zástupce sám sobě obstaral jízdní doklad, nemá přepravce právo požadovat po této osobě prokázání osobních údajů, ze kterých by bylo možné usuzovat na příbuzenský vztah s nezletilým, a ani zjistit totožnost této osoby, jejíž znalost je nezbytná pro použití dalších sankčních mechanismů. Opačný postup by byl omezením osobní svobody a práva na ochranu osobnosti. Bez zjištění totožnosti osoby se však stěžovatelka nemá možnost domáhat odpovědnosti za nedodržení přepravního řádu, a přichází tak o své ústavně zaručené právo podnikat a vlastnit majetek.

5. Stěžovatelka dále brojí proti názoru soudu, že v případě nástupu do dopravního prostředku městské hromadné dopravy se nezletilý nemůže vzepřít pokynu svého zákonného zástupce, který výlučně a bez dalšího odpovídá za splnění přepravních podmínek ve vztahu k nezletilému. Nezletilou osobou je však fyzická osoba až do dovršení osmnáctého roku života. Dle stěžovatelky tento závěr nemůže před ústavními principy nikdy obstát. Soud se věcí zabýval ve vztahu ke konkrétní osobě poměrně nízkého věku. Názor soudu však nemůže obstát v situaci, kdy kontrolovaným nezletilým bude osoba ve věku blízkém zletilosti. To, zda je nezletilý schopný vzdorovat příkazu zákonného zástupce bez platného jízdního dokladu, nelze obecně určit a odpověď je třeba hledat v každém případě zvlášť. Stěžovatelka není objektivně schopna tuto hranici rozlišit.

6. Stěžovatelka také uvádí, že využití městské hromadné dopravy není povinností, nýbrž právem. Přestože neporušila žádnou ze svých

povinností, je napadeným rozhodnutím omezována a sankcionována. V případě náhrady škody cestujícímu v důsledku vzniklé újmy nebo škody na majetku podle § 2550 ve spojení s § 2554 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „obč. zák.“) by subjektem náhrady škody byl vždy sám cestující. Právní názor Okresního soudu Plzeň-město by v důsledku vedl k tomu, že by subjektem smlouvy o přepravě byl v různých fázích přepravy někdo jiný. S těmito argumenty, stejně jako se stěžovatelčinou argumentací k § 436 a 32 obč. zák. se soud nikterak blíže nevypořádal.

7. Stěžovatelka dodává, že výklad soudu by byl v budoucnu zneužíván nezletilými, popř. jejich zákonnými zástupci k účelovým tvrzením směřujícím ke zproštění se odpovědnosti za porušení přepravních podmínek. Ochrana práv nezletilého není a nesmí být absolutní. V daném případě byla ochrana práv nezletilého nadhodnocena na úkor ostatních subjektů, resp. na úkor práv stěžovatelky.

8. Stěžovatelka rovněž odmítá, že by byla použitelná argumentace vycházející z rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 16. září 2015 sp. zn. II. ÚS 728/15 (N 170/78 SbNU 543). Zákonná úprava smlouvy o přepravě neumožňuje výklad, že smlouvu za nezletilou osobu uzavřel její zákonný zástupce pro přepravu dvou osob. Navíc, jak již bylo výše popsáno, stěžovatelka na rozdíl od zdravotnických zařízení nesmí zjišťovat totožnost jiných osob, než je kontrolovaná osoba, která nesplnila přepravní podmínky. Stěžovatelka tak nemá možnosti zjistit údaje o zákonném zástupci nezletilého, a vymožení jeho nároků je tak nemožné. Rozhodnutí obecného soudu stěžovatelka navíc považuje za překvapivé, jelikož do doby vydání napadeného rozhodnutí soudy obdobné nároky bez dalšího přiznávaly.

III.

9. Pro posouzení věci si Ústavní soud vyzádal příslušný spis a vyjádření účastníka i vedlejší účastnice řízení.

10. Okresní soud Plzeň-město ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že ústavní stížnost nepovažuje za důvodnou. V řízení bylo zjištěno, že jízdy bez jízdního dokladu absolvovala nezletilá žalovaná s matkou či cestou do školy. Matka nezletilé neposkytla finanční prostředky pro zakoupení jízdenky ani jí sama jízdenku nezakoupila. V tomto případě má soud za to, že nelze sankcionovat nezletilé dítě. V podrobnostech pak odkazuje na obsah spisu a napadeného rozhodnutí.

11. Vedlejší účastnice řízení ve vyjádření k ústavní stížnosti v prvé řadě zdůrazňuje, že je třeba vycházet z konkrétních okolností projednávané věci, a nikoliv argumentaci stavět na hypotetických důsledcích výkladu práva. Proto nelze pominout, že stěžovatelce bylo před podáním žaloby dobře známo, že vedlejší účastnice cestovala v dopravním prostředku bez

platné jízdenky spolu s matkou jakožto zákonným zástupcem. Komplikace, které mohou pro stěžovatelku nastat v jiných případech, nemohou mít vliv na posouzení této věci. Vedlejší účastnice se ztotožnila s názorem Okresního soudu Plzeň-město, že matka uzavřela pro nezletilou dceru tzv. smlouvu ve prospěch třetí osoby a jednala vlastním jménem ve prospěch nezletilého. Takový výklad je přitom v zájmu dítěte. Dále rozebírá, že pokud byla vedlejší účastnice svéprávná k uzavření přepravní smlouvy, tak by stejně nemohla tuto smlouvu uzavřít pro nedostatek vůle, neboť řešení situace nechala na zákonném zástupci. Uzavřít přepravní smlouvu za vedlejší účastnici nemohla ani její zákonná zástupkyně, neboť zákonné zastoupení má své meze a nelze je zneužít proti vůli dítěte, zejména pokud je samo k určitému úkonu svéprávné. Podle názoru vedlejší účastnice je třeba zobecnit, že ve všech situacích, kdy zákonný zástupce jedná ve věcech nezletilého dítěte a z jeho úkonu vznikají budoucí finanční závazky, jedná zákonný zástupce svým jménem (nikoliv tedy jménem nezletilého) a v jeho prospěch. Dále podrobně rozebírá otázku zastupování nezletilého a uzavírání smluv v jeho prospěch. Rovněž dovozuje, že je v zájmu nezletilých, aby v případě, že má nezletilý převzít peněžitý závazek, jedná i v rámci své svéprávnosti jménem rodiče (případně i ve svůj prospěch) a z jednání nezletilého je přímo zavázán rodič. Podle názoru vedlejší účastnice je třeba nalézt výklad, že odpovědný vůči věřiteli je přímo vždy rodič, když jeho odpovědnost v rámci rodičovské odpovědnosti předpokládá i nový občanský zákoník (srov. § 457, 855, 857 a 858 obč. zák.). Vedlejší účastnice řízení se konečně vyslovuje k námitkám stěžovatelky ohledně poškození a omezení jejich práv, jakož i k otázce diskriminace, která by v případě opačného rozhodnutí soudu vznikla.

12. Vedlejší účastnice v doplnění vyjádření k ústavní stížnosti ze dne 13. září 2017 připomněla náleze Ústavního soudu ze dne 15. února 2017 sp. zn. I. ÚS 1775/14 (N 29/84 SbNU 349), z něhož vyplývá, že pokud nezletilé dítě cestuje samo bez doprovodu a je k uzavření přepravní smlouvy svéprávné, je třeba posuzovat přímou odpovědnost zákonného zástupce za finanční závazky z přepravní smlouvy. Odůvodnění tohoto nálezu tedy podporuje argumentaci soudu a vedlejší účastnice řízení.

13. Stěžovatelka repliku k vyjádření účastníka a vedlejší účastnice řízení nepodala.

IV. Splnění podmínek řízení

14. 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 ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

V. Vlastní posouzení ústavní stížnosti

15. Ústavní soud v dané věci nenařídil ústní jednání, neboť účastníci řízení předestřeli dostatečně konkrétní argumenty, a proto od ústního jednání již neočekával další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

16. Ústavní stížnost je důvodná.

17. Ústavní soud se k povaze smlouvy o přepravě a přírážky k jízdnému vyjádřil například ve svém nálezu ze dne 10. ledna 2001 sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.). Podle tohoto nálezu je smlouva o přepravě v městské hromadné dopravě uzavírána konkludentním jednáním spočívajícím na straně cestujícího v nástupu do příslušného dopravního prostředku. Zvláštnost této smlouvy spočívá ve formě úhrady ceny za přepravu, která může být paušálně zálohová (síťové jízdenky), nebo přímo (např. platba řidiči, stanovený způsob znehodnocení předem zakoupené jízdenky při nástupu do vozidla nebo jízdenka zakoupená přes mobil). Tím, že cestující nastoupí do dopravního prostředku, pak konkludentně přistupuje na celý rozsah poskytované služby. Mlčky přistupuje i na další, obecně známé vedlejší ujednání smlouvy, totiž mít u sebe platnou jízdenku a na vyzvání ji předložit ke kontrole. Pokud však cestující nezaplatí před zahájením přepravy řádně a včas jízdné, které je cenou za poskytované služby, mlčky souhlasí i s tím, že mu bude účtována smluvní pokuta stanovená a vymáhaná pověřeným pracovníkem dopravce. Použití prostředku městské hromadné dopravy tak i nadále zůstává v plné dispozici občana jako cestujícího a je na jeho úvaze, zda za takto stanovených podmínek do dopravního prostředku nastoupí a smlouvu o přepravě uzavře. Sankce, kterou zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje pověřenou osobou dopravce uložit cestujícímu, který se neprokáže platným jízdním dokladem, je svou povahou smluvní sankcí za nesplnění povinnosti zaplatit jízdné za poskytované služby. Judikатурní praxe Ústavního soudu však není zcela jednotná v tom, že některá jeho rozhodnutí hovoří o přírážce k jízdnému jako o penále. To však pro posouzení věci není rozhodné.

18. Napadené rozhodnutí částečně argumentačně vychází z nálezu Ústavního soudu ze dne 16. září 2015 sp. zn. II. ÚS 728/15. Tento náleze se týkal placení regulačních poplatků dle § 16a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, v rozhodném znění, (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“). Ústavní soud shledal ústavně konformním výklad, že má-li pojištěnec zákonného zástupce, je plátcem regulačního poplatku pouze tento zákonný zástupce. Argumentace použitá v tomto nálezu je však na řešený případ přílehlavá jen částečně. Text § 16a odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění jednoznačně připouštěl různé varianty výkladu, z nichž pak Ústavní soud aproboval tu, která byla v souladu s ústavním

požadavkem na zvláštní ochranu nezletilých a mezinárodními závazky plynoucími z Úmluvy o právech dítěte. Zákonná úprava přepravní smlouvy je však svou povahou a co do šíře výkladu, který umožňuje, odlišná. Je na cestujícím, zda se rozhodne nastoupit do prostředku hromadné dopravy, a uzavřít tak přepravní smlouvu. Citovaný nálezn vychází mimo jiné z toho, že o hospitalizaci nezletilého rozhodují v praxi právě zákonní zástupci, kteří také s hospitalizací dávají souhlas. U přepravní smlouvy je autonomie vůle nezletilého (samozřejmě v závislosti na jeho věku a rozumové a volní vyspělosti) podstatně širší. Podle § 31 obč. zák. se má za to, že každý nezletilý, který nenabyl plné svéprávnosti, je způsobilý k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku. Toto pravidlo je třeba aplikovat i na způsobilost nezletilého k uzavření přepravní smlouvy. Na rozdíl od regulačního poplatku je nezletilý (byť v závislosti na svém tělesném a duševním vývoji) zpravidla schopen chápat význam povinnosti mít jízdní doklad, možnost případné sankce a má také možnost jeho zaplacení ovlivnit. V usnesení ze dne 4. prosince 2008 sp. zn. III. ÚS 1019/08 Ústavní soud uvedl, že dítě (v daném případě dvanáctileté), které je dostatečně rozumově vyspělé na uzavření přepravní smlouvy s dopravním podnikem, je zároveň dostatečně rozumově vyspělé nést odpovědnost (přírážku k jízdnému) v případě jízdy bez platné jízdenky. Bylo by absurdní, kdyby například za to, že si sedmnáctiletý nezletilý neobstaral jízdní doklad, měli být sankcionováni zákonní zástupci. Vzhledem k potřebě individuálního posuzování vyspělosti nezletilého a jeho způsobilosti uzavřít přepravní smlouvu nelze vytvořit objektivní hranici, která by umožnila přepravním (včetně stěžovatele) určit, kdo odpovídá za porušení přepravních podmínek, ale je třeba vždy zkoumat konkrétní okolnosti každého případu.

19. Výklad soudu, že matka vedlejší účastnice uzavřela nástupem do vozidla veřejné dopravy přepravní smlouvu pro dvě osoby (popř. ve prospěch vedlejší účastnice řízení), ale pouze ona je odpovědná za porušení přepravních podmínek, proto nemůže obstát.

20. Z povahy přepravní smlouvy totiž jasně vyplývá, že jde o závazek mezi dopravcem a cestujícím (srov. § 2550 obč. zák.). O tom vypovídá i § 2554 obč. zák., který řeší náhradu újmy nebo škody způsobené cestujícím. Ke stejnému závěru vede i výklad § 3 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 175/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou drážní a silniční osobní dopravu, na který navazují a ze kterého vycházejí i smluvní přepravní podmínky jednotlivých dopravců včetně stěžovatelky. Navíc, i pokud by zákonný zástupce uzavřel přepravní smlouvu za nezletilého podle § 436 obč. zák., tak by se toto jeho jednání přičítalo zastoupenému, tedy nezletilému. Podle výkladu soudu by subjektem právního vztahu byly v různých fázích různé osoby. V době uzavření smlouvy by to byl zákonný zástupce,

v případě vzniku škody pak ale opět nezletilý. Hmotné právo tedy jednoznačně určuje, kdo je stranou smlouvy. Nelze přitom prostřednictvím procesního institutu pasivní legitimace obcházet ustanovení hmotného práva. Je tedy zřejmé, že zákonná úprava smlouvy o přepravě neumožňuje výklad, který Okresní soud Plzeň-město použil ve svém rozhodnutí.

21. Je třeba souhlasit se stěžovatelkou, že aplikace právního názoru soudu prvního stupně zasahuje do jejích základních práv a svobod. Během přepravní kontroly by bylo skutečně velice obtížné zjistit, zda nezletilá osoba bez přepravního dokladu cestuje v doprovodu zákonného zástupce či nikoli. V případě, kdy by zákonný zástupce sám sobě obstaral přepravní doklad, nemá dopravce právo požadovat po této osobě prokázání osobních údajů, ze kterých by bylo možné usuzovat na příbuzenský vztah k nezletilému a ani zjistit totožnost této osoby, jejíž znalost je nezbytná pro použití dalších sankčních mechanismů. Zákon jí z důvodu ochrany osobnosti a osobní svobody osob žádné možnosti neposkytuje. Bez zjištění totožnosti osoby se však stěžovatelka nemá možnost domáhat odpovědnosti za nedodržení přepravního řádu. Tím, že by se nemohla domáhat u soudu toho, aby byly závazky vůči ní plněny, by bylo zasaženo zejména do práva stěžovatelky vlastnit majetek. V důsledku toho by tak dopravci byla upřena i soudní ochrana. Tyto protiústavní důsledky napadeného rozhodnutí není možné ignorovat.

22. Soud svým výkladem založil podstatný rozdíl mezi situací, kdy nezletilý cestuje se svým zákonným zástupcem, a situací, kdy cestuje bez něj. V případě, že je nezletilý způsobilý k uzavření přepravní smlouvy, je tento rozdíl neodůvodněný. Jaký je totiž rozdíl mezi tím, když dítě nastoupí do veřejné dopravy se zákonným zástupcem a ten mu neopatří jízdní doklad, a situací, kdy zákonný zástupce pošle nezletilého do dopravního prostředku s tím, že mu nedá na jízdní doklad peníze nebo mu přikáže, ať si ho nekupuje. Z hlediska povinností dětí poslouchat rodiče, kterou je argumentováno v napadeném rozhodnutí, jde o situace shodné. Stejně tak v praxi na rozhodnutí nezletilého vstoupit do prostředku veřejné dopravy mohou mít zcela zásadní vliv i jiné osoby než zákonný zástupce, například sourozenci, prarodiče nebo jiní blízcí. V soudní praxi by to mohlo vést k neodůvodněným rozdílům v rozhodování a překvapivým rozhodnutím, a tím i k porušení práva na soudní ochranu a spravedlivý proces.

23. Právní závěry obsažené v napadeném rozhodnutí jsou proto chybné a vedou k absurdním závěrům, které dosahují intenzity protiústavních zásahů do základních práv a svobod.

24. Ústavní soud samozřejmě bere ohled i na zájem nezletilého. Příkladem zde může být vedlejší účastníci řízení zmiňovaný nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2017 sp. zn. I. ÚS 1775/14. Podle tohoto nálezu je na obecných soudech, aby v každé konkrétní věci posoudily, zda je

u nezletilého dána způsobilost k uzavření smlouvy o přepravě osob, včetně všech jejích ujednání a důsledků vyplývajících z jejího porušení. U hromadných dopravních prostředků je smlouva o přepravě uzavírána konkludentním jednáním, tj. nástupem do dopravního prostředku, přičemž k jejímu uzavření dojde i v případech, kdy do dopravního prostředku nastoupí osoba, která má v úmyslu jej použít k přepravě, aniž by zaplatila stanovené jízdné.

25. Ústavní soud v citovaném nálezu také vyslovil názor, že nezletilé dítě ve věku dvanácti let (vedlejší účastníci řízení bylo v rozhodné době jedenáct let) je zpravidla způsobilé k tomu, aby mohlo nástupem do dopravního prostředku uzavřít platnou přepravní smlouvu s vědomím, že mu tím vzniká povinnost zaplatit stanovené jízdné [srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 3708/15 ze dne 30. března 2016, bod 15 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), a také usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 2775/2005 ze dne 29. listopadu 2005]. V citovaném nálezu je dále řečeno, že „Ústavní soud je toho názoru, že v projednávané věci bylo úkolem soudů zohlednit vázanost dítěte jednotlivými ujednáními smlouvy o přepravě, míru jeho zavinění při porušení této smlouvy a chránit zájem dítěte, aby do dospělosti nevstupovalo se závazky, jimž nemůže dodržet. To může vést i k závěru, že řídicí zájem dítěte bude nejlépe ochráněn tak, že se uplatní spoluodpovědnost jeho rodičů za dluhy vzniklé z jízdy na černo. Obecné soudy též musí při svém rozhodování chránit zájem dítěte, aby do dospělosti nevstupovalo se závazky, jež mohou mít rdousící efekt“.

26. Důslednou aplikací výše zmíněných východisek (byť vzhledem k datu rozhodnutí citovaným nálezem z nich soud prvního stupně nemohl v době vydání napadeného rozhodnutí vycházet) lze účinně ochránit zájmy nezletilého bez neopodstatněných zásahů do základních práv a svobod stěžovatele. Uvedeným způsobem měl postupovat i Okresní soud Plzeň-město, který neměl žalobu zamítnout pro nedostatek pasivní legitimace, nýbrž ji řádně projednat a přitom se v první řadě zabývat otázkou způsobilosti nezletilé k právnímu jednání a její schopnosti posoudit následky svého jednání, jakož i otázkou případné spoluodpovědnosti její zákonné zástupkyně, a od toho následně odvíjet své rozhodnutí. Tento způsob ústavně konformní aplikace práva musí dostat přednost. I přes bagatelnost sporu shledal z výše rozebíraných důvodů Ústavní soud potřebu svého zásahu.

27. Ze shora uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že rozhodnutím Okresního soudu Plzeň-město došlo k zásahu do práv stěžovatelky na soudní ochranu (spravedlivý proces) podle čl. 36 odst. 1 Listiny a k zásahu do práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, a proto ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozhodnutí Okresního soudu Plzeň-město zrušil [§ 82 odst. 1, § 82 odst. 2 písm. a), odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu].



Č. 221

K rozhodování insolvenčního soudu o povolení reorganizace

I. Porušením práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a projevem libovůle podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod není, postupuje-li insolvenční soud při aplikaci § 148 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, v souladu s principem ochrany věřitelů vyjádřeným v § 5 písm. a) insolvenčního zákona, jakož i principem dobré víry a poctivého záměru navrhované reorganizace (včetně reorganizačního plánu), který lze vyvodit z § 317 odst. 2, § 323, § 326 odst. 1 písm. a) a § 348 odst. 1 písm. b) insolvenčního zákona.

II. Ani v počátečním stadiu insolvenčního řízení se nemůže insolvenční soud omezit jen na posouzení předpokladů aplikace § 148 odst. 2 insolvenčního zákona, ale rovněž musí posoudit, zda jsou splněny podmínky pro povolení reorganizace z věcného hlediska, a to i s použitím generální klauzule dobré víry dlužníka a „poctivosti“ záměru z hlediska rizik, popř. výhod okamžitého povolení reorganizace pro insolvenční věřitele s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka – ze dne 28. listopadu 2017 sp. zn. III. ÚS 2849/17 ve věci ústavní stížnosti Healthcare Construction, a. s., se sídlem Stulíková 1392, Praha 14 – Kyje, zastoupené Mgr. Tomášem Troupem, LL.M., advokátem, se sídlem Rubeška 393/7, Praha 9 – Vysočany, proti postupu Městského soudu v Praze v insolvenčním řízení vedeném pod sp. zn. MSPH 95 INS 5822/2017, jako jinému zásahu orgánu veřejné moci, při posuzování návrhu stěžovatelky ze dne 18. 3. 2017 na povolení tzv. předpřipravené reorganizace ve smyslu § 148 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení.

Výrok

- I. Návrh na zákaz v pokračování v jiném zásahu se zamítá.
- II. Ve zbývajících částí se návrh odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatelka domáhala, aby Ústavní soud vyslovil, že postupem Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), spočívajícím v „nerozhodnutí“ o způsobu řešení jejího úpadku z důvodu údajné nemožnosti předvídat skutečnou výši a složení pohledávek insolvenčních věřitelů, bylo porušeno její právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a aby městskému soudu zakázal v tomto porušování pokračovat a přikázal mu se bezprostředně po doručení nálezu znovu předmětným návrhem zabývat a znovu posoudit tak, že nadále nebude trvat na doložení skutečné výše a složení pohledávek insolvenčních věřitelů prostřednictvím jejich přihlášek podaných do insolvenčního řízení.

2. Současně stěžovatelka navrhla, aby se Ústavní soud postupem podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) usnesl, že její ústavní stížnost je naléhavá, a přiznal jí prioritu, s tím, že pokud by bylo rozhodnuto až po 27. 11. 2017, kdy se bude konat schůze věřitelů rozhodující o způsobu řešení úpadku, nemělo by takové rozhodnutí reálný dopad.

3. Jak je patrné z ústavní stížnosti a jejich příloh, stěžovatelka se insolvenčním návrhem, doručeným městskému soudu dne 20. 3. 2017, domáhala zjištění svého úpadku a povolení jeho řešení reorganizací, přičemž předložila reorganizační plán. Následně městský soud usnesením ze dne 15. 8. 2016 č. j. MSPH 95 INS 5822/2017-A-19 mj. rozhodl, že se zjišťuje stěžovatelčin úpadek, a dále ustanovil insolvenčního správce, nařídil jednání k přezkoumání pohledávek na den 27. 11. 2017 a svolal schůzi věřitelů s tím, že se bude jednat po skončení přezkumného jednání a že předmětem jednání bude i rozhodnutí věřitelů o způsobu řešení stěžovatelčina úpadku, včetně rozhodnutí o návrhu na povolení reorganizace podaném stěžovatelkou. Z odůvodnění tohoto usnesení se podává, že městský soud odmítl spojit své rozhodnutí o úpadku s rozhodnutím o reorganizaci [§ 148 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů] proto, že o způsobu řešení úpadku rozhodne v závislosti na zjištění podmínek přípustnosti reorganizace, na dalším průběhu řízení, na stanovisku schůze věřitelů a se zohledněním vyjádření insolvenčního správce, včetně jeho stanoviska ke stěžovatelkou popíraným pohledávkám obchodní společnosti BLOCK, a. s., jejichž výše je pro prosazení reorganizace podstatná. K tomu uvedl, že stěžovatelka sice předložila seznam svých věřitelů a byl přeložen souhlas s reorganizací podle stěžovatelky téměř 70% většiny nezajištěných věřitelů počítané

podle výše pohledávek, ale že nelze v této fázi řízení předvídat skutečnou výši a složení pohledávek insolvenčních věřitelů.

4. Dne 7. 9. 2017 vstoupilo do řízení Městské státní zastupitelství v Praze (usnesení č. j. KZC 289/2017-7 je dostupné na <https://isir.justice.cz> - vloženo dne 20. 9. 2017). Vzhledem k tomu, že v posuzované věci jde o tzv. jiný zásah městského soudu, na kterém se nemohlo podílet, nebylo s ním jako s účastníkem řízení jednáno.

II. Stěžovatelčina argumentace

5. V ústavní stížnosti stěžovatelka uvedla, že spolu s návrhem na povolení reorganizace předložila reorganizační plán, který byl prostřednictvím hlasovacích lístků schválen nadpoloviční většinou nezajištěných věřitelů počítanou podle výše pohledávek, přičemž jiné než nezajištěné věřitele nemá. Zmínila, že po vydání výše označeného usnesení podala k insolvenčnímu soudu návrh na vydání doplňujícího rozhodnutí o povolení reorganizace. Současně však vyslovila názor, že dle insolvenčního zákona, neshledá-li insolvenční soud, že dlužník současně s insolvenčním návrhem (ve kterém jako způsob řešení úpadku navrhuje reorganizaci) předložil potřebným počtem věřitelů řádně přijatý reorganizační plán, tak o této skutečnosti závazným způsobem nerozhodne (tedy daný návrh odmítne, příp. zamítne), ale tento závěr se projeví pouze tím, že rozhodnutí o úpadku nebude spojeno s rozhodnutím o způsobu jeho řešení. O tomto návrhu rozhodne až samotným usnesením (§ 149 odst. 1 insolvenčního zákona).

6. V této souvislosti se stěžovatelka odvolala na náleze Ústavního soudu ze dne 5. 4. 2016 sp. zn. II. ÚS 703/16 (N 61/81 SbNU 67; dostupný též na <http://nalus.usoud.cz>), vydaný ve skutkově a právně podobné věci, s tím, že podle tohoto nálezu stěžovaný postup představuje tzv. jiný zásah orgánu veřejné moci a ústavní stížnost proti němu je přípustná, neboť zákon dlužníkovi nesvětuje za dané procesní situace žádné opravné prostředky; to platí pro návrh na doplnění rozhodnutí (§ 166 občanského soudního řádu), neboť dlužník nemá právo domáhat se doplnění předmětného výroku, jakož i pro skutečnost, že dlužník má právo domáhat se v dosud probíhajícím řízení tzv. standardní reorganizace (§ 316 a násl. insolvenčního zákona), a to z toho důvodu, že mezi ní a tzv. předjednanou reorganizací (§ 148 odst. 2 insolvenčního zákona) mají být zásadní rozdíly, zejména jde-li o rychlost a kvora věřitelů potřebná pro schválení reorganizačního plánu.

7. Dále stěžovatelka vyjádřila názor (s odvoláním na odbornou publikaci Hásová, E. a kol. Insolvenční zákon. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 511), že jsou-li splněny podmínky § 148 odst. 2 insolvenčního zákona, soud nemá možnost diskrece a jeho povinností je s rozhodnutím o úpadku spojit rozhodnutí o povolení reorganizace. V dané věci nevydání rozhodnutí o povolení tzv. předjednané reorganizace má dle stěžovatelky

vnášet do insolvenčního řízení prvek nekonzistentnosti, nepředvídatelnosti a libovůle, a zasahuje tak do samotné podstaty práva na soudní ochranu. Upozornila, že v okamžiku podání návrhu měla důvodné očekávání, že při splnění formálních podmínek insolvenční soud rozhodne o řešení úpadku formou reorganizace a dále že insolvenční soud nemá v této fázi řízení, kdy dosud nebyly podány žádné přihlášky pohledávek, možnost verifikovat tvrzení dlužníka, jaké jsou dlužníkovy pohledávky a jak má být počítáno kvorum pro přijetí reorganizačního plánu, přičemž záměr soudu ponechat rozhodnutí o úpadku až na schůzi věřitelů vylučuje aplikaci § 148 odst. 2 insolvenčního zákona *en bloc*, protože portfolio věřitelů je zásadně uzavřeno až po přezkumném jednání.

8. Městskému soudu pak stěžovatelka vytkla, že v napadeném rozhodnutí zaujal rozpolcené stanovisko, když na jedné straně nechtěl vydat rozhodnutí o povolení reorganizace pro nesplnění podmínek pro schválení reorganizačního plánu věřiteli, na straně druhé přiznal, že podala návrh na tzv. předjednanou reorganizaci spolu s řádně schváleným reorganizačním plánem; to stěžovatelka vyvodila i z toho, že ustanovil insolvenčním správcem jí navrženou osobu postupem podle § 25 odst. 1 insolvenčního zákona.

9. Své tvrzení o tom, že věc je naléhavá, stěžovatelka zdůvodnila tím, že jedná o dostavbě a navýšení ceny současných projektů a že se hodlá ucházet o další zakázky a rozšířit své aktivity na další území, ovšem protože se má konat dne 27. 11. 2017 přezkumné jednání a schůze věřitelů, nle předpovídat, kteří věřitelé se do insolvenčního řízení přihlásí a kterým bude přiznáno hlasovací právo. Není tak vyloučeno, že schůze věřitelů rozhodne o jiném způsobu řešení úpadku a snaha zachovat provoz podniku a být důvěryhodným obchodním partnerem „vezme za své“.

III. Vyjádření účastníka řízení

10. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníku řízení.

11. Ve svém vyjádření účastník řízení vylíčil průběh daného řízení, včetně obsahu podstatných úkonů, které v něm byly učiněny, a dále uvedl, že se při posuzování stěžovatelčina insolvenčního návrhu zabýval nejen tím, zda je osvědčen její úpadek, ale také okolnostmi, které k úpadku mohly vést, a zda podáním návrhu na povolení reorganizace není případně sledován nepoctivý záměr. S ohledem na obsah insolvenčního návrhu, včetně jeho příloh, i stěžovatelčiny reakce na výzvu soudu, která byla vydána za účelem odstranění pochybností o přípustnosti reorganizace a poctivém záměru sledovaném návrhem na její povolení, nemohl dospět k závěru, že je reorganizace přípustná, že návrh splňuje zákonné předpoklady a je podán s úmyslem nepoškodit věřitele, a proto ponechal rozhodnutí

o způsobu řešení úpadku na vůli insolvenčních věřitelů. V této souvislosti poukázal na § 5 insolvenčního zákona.

12. Za podstatné pak považoval, že stěžovatelka se bezprostředně po svém vzniku (dne 15. 9. 2016) ocitla ve finančních problémech, neměla za poslední období čistý obrat 50 mil. Kč, resp. žádný obrat neuvedla, nemá žádné zaměstnance a základní majetek k provozování tvrzené činnosti, takže je otázkou, zda takový podnik lze reorganizovat. Pochybnosti má vyvolávat dále vznik dlužnice odštěpením od obchodní společnosti BLOCK, a. s., která má vůči stěžovateli zásadní pohledávky převyšující 50 % všech stěžovatelkou přiznaných dluhů (navíc tyto pohledávky stěžovatelka v podstatné části popírá), jakož i to, že právě tato společnost schválila reorganizační plán, dále pak je stěžovatelčino jmění, získané odštěpením, v nezanedbatelném rozsahu tvořeno podílem na společnosti BBUD Sp. z o. o., blíže nespécifikovanými pohledávkami z projektů ve sdružení s tímto subjektem a z půjček a úvěrů, ze směnky emitované touto společností, která je v úpadkové situaci, přičemž stěžovatelka přes výzvu soudu nedsdělila a nedoložila, jaké vlastně jmění bylo odštěpeno a zda odštěpená aktiva převyšovala pasiva.

13. Současně městský soud upozornil, že příslušný návrh musí obsahovat údaje uvedené v § 319 odst. 1 insolvenčního zákona, tyto uvedla stěžovatelka až po výzvě soudu, a to jen částečně, v rozsahu jí známém, konkrétně že společníkem – akcionářem opět jediného akcionáře je osoba se sídlem v Kambodži, nevysvětlila, z jakého důvodu měsíc po jejím vzniku nastala zásadní změna kapitálové struktury a ve vlastnictví jejích akcií, kdy došlo k převodu akcií z dosavadního akcionáře Cleantech Group, a. s., takže není dohledatelný skutečný vlastník, tedy osoba stěžovatelku ovládající, zjevné jsou i vzájemné vazby s obchodními společnostmi BLOCK, a. s., a BBUD Sp. z o. o., jež plynou také ze zakladatelského jednání členů představenstva BLOCK, a. s., a z toho, že za uvedené společnosti jednájí stejné osoby, stejná je i adresa sídla stěžovatelky a společností BLOCK, a. s., i Cleantech Group, a. s.

14. Dále městský soud upozornil, že s vědomím a respektováním nálezu sp. zn. II. ÚS 703/16, kterým stěžovatelka argumentuje, měl za to, že v souladu s § 9 písm. c), § 14 odst. 1 a § 110 odst. 1 insolvenčního zákona společnosti, o jejichž hlasovací lístky se opírá oprávněnost tzv. předjednané reorganizace, mohly „ve stejný den jako hlasovací lístky“, v den zveřejnění vyhlášky o zahájení insolvenčního řízení uplatnit své pohledávky přihláškou, což dosud neučinily. Stěžovatelka uvedla, že má 89 věřitelů, většinou se sídlem či bydlištěm mimo území České republiky, přičemž nelze předjímat, zda jde o všechny věřitele, resp. pohledávky. Za tohoto stavu je nutno věřitelům poskytnout možnost sdělit stanovisko ke způsobu řešení úpadku, přičemž nelze vycházet z hlasovacího lístku společnosti, která

odštěpila část svého jmění a zřejmě převedla podstatnou část svých závazků na nově vzniklou stěžovatelku bez převodu odpovídajících skutečných aktiv.

15. S ohledem na tyto pochybnosti o dobré víře stěžovatelky, že jsou nebo budou splněny všechny podmínky pro povolení reorganizace, včetně poctivého záměru [§ 317 odst. 2, § 348 odst. 1 písm. b) insolvenčního zákona], s rozhodnutím o zjištění úpadku nespojil rozhodnutí o způsobu jeho řešení, tento návrh neodmítl pro jeho vady ani nezamítl pro nepřipustnost, a dané rozhodnutí ponechal na vůli insolvenčních věřitelů, jejichž skladbu nelze před uplynutím lhůty pro přihlášky pohledávek předjímat, což učinil s ohledem na účinky spojené s povolením reorganizace (§ 330 odst. 1 insolvenčního zákona). Zmíněné pochybnosti utvrdil následný vstup státního zastupitelství do řízení na základně oznámení ze dne 7. 9. 2017. Podle městského soudu tak nejde o projev libovůle, ale o důsledné sledování účelu insolvenčního řízení, kterým je nepoškození věřitelů. Stěžovatelčina argumentace nálezem sp. zn. II. ÚS 703/16 není případná, neboť nešlo o formální vady návrhu, nýbrž o důvodné pochybnosti daného záměru. Insolvenční správce byl ustanoven s ohledem na možné rozhodnutí věřitelů o řešení úpadku reorganizací, přičemž tento správce může vykonávat svou funkci i při jiném způsobu řešení úpadku.

IV. Replika stěžovatelky

16. Ústavní soud zaslal vyjádření městského soudu stěžovatelce na vědomí a k případné replice. V ní stěžovatelka uvedla, že žádný z argumentů městského soudu není s to vyvrátit její tvrzení o zásahu do ústavně garantovaných práv. Jestliže uvedený soud poukázal na vady insolvenčního návrhu, stěžovatelka uvedla, že ji soud vyzval k jejich odstranění, na tuto výzvu reagovala, a protože soud o návrhu rozhodl meritorně (a zjistil úpadek), musel mít za to, že je perfektní, a další úvahy v tomto ohledu nemají žádnou relevanci.

17. Naráží-li městský soud na pochybnosti o poctivém záměru, tuto otázku stěžovatelka nechce vůbec věcně otevírat, neboť případné pochybnosti nemají žádný význam. Zde pak stěžovatelka odkázala na § 326 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona s tím, že kdyby soud nepoctivý záměr skutečně shledal, měl návrh na povolení reorganizace zamítnout a ona by poté mohla podat odvolání. Pokud tak městský soud neučinil, lze uzavřít, že nepoctivý záměr neshledal. Insolvenční zákon institut pochybností o poctivém záměru nezná. K tomu dodala, že vstup státního zastupitelství do řízení neznamená nepoctivý záměr, přičemž to byl městský soud, kdo státní zastupitelství k tomu vyzval, a navíc je účast státního zastupitelství v insolvenčních řízeních běžná.

18. K závěru městského soudu o nepovolení reorganizace z důvodu, že není známo složení věřitelů a výše jejich pohledávek, protože žádný z nich dosud nepodal přihlášku pohledávky, stěžovatelka uvedla, že právě § 148 odst. 2 ve spojení s § 316 odst. 5 insolvenčního zákona počítá s tím, že souhlasy věřitelů jsou dány ještě předtím, než jsou věřitelé přihlášení se svými pohledávkami. Dle nálezu sp. zn. II. ÚS 703/16 věřitelé mohou vykonávat svá hlasovací práva mimo schůzi věřitelů nejen v průběhu insolvenčního řízení, ale v případě tzv. předjednané reorganizace též před jeho zahájením. Požadavek soudu, aby došlo nejprve k přihlášení pohledávek a pak k vyjádření souhlasu s reorganizačním plánem, jde proti dikci insolvenčního zákona, který předpokládá předložení reorganizačního plánu. Následné přihlášení, jež by mělo nějak legitimizovat výkon práv věřitele před zahájením insolvenčního řízení, nemá oporu v zákoně. Portfolio věřitelů je pro účely insolvenčního řízení uzavřeno až po přezkumném jednání, které následuje až dva měsíce po rozhodnutí o úpadku.

19. K vyjádření městského soudu týkajícího se jejího odkazu na nálezu sp. zn. II. ÚS 703/16 stěžovatelka uvedla, že tento odkaz je přílehlavý, neboť se v něm stanovuje jednoznačně, že soud v případě splnění formálních požadavků podle § 316 odst. 5 a § 148 odst. 2 insolvenčního zákona nemá jinou možnost než spojit rozhodnutí o úpadku s povolením reorganizace, a dále že insolvenční soud nemůže přistupovat k předjednané reorganizaci „kreativně“ a požadovat plnění povinností nad rámec zákona.

20. Dle stěžovatelky zdůvodnění městského soudu, proč nerozhodl o tzv. předjednané reorganizaci, tedy pro pochybnosti o poctivém záměru, má dokládat její tvrzení o libovůli při aplikaci tzv. podústavního práva, protože tak účelově vytváří podmínky pro tuto reorganizaci. Vyjádření městského soudu neobsahuje žádné tvrzení vyvracející její závěr o zásahu do jejích ústavně garantovaných práv, neboť uvedený soud v něm přiznal, že povýšil pochybnosti o poctivém záměru na faktor, který protiprávně suspenduje použití § 148 odst. 2 insolvenčního zákona.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

21. 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 k tvrzenému tzv. jinému zásahu došlo, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudě. Stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva, resp. žádný proti napadenému rozhodnutí k dispozici neměla (s přihlédnutím k bodům 21 a 22 shora uvedeného nálezu sp. zn. II. ÚS 703/16); ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudě *a contrario*).

VI. Posouzení opodstatněnosti, resp. důvodnosti ústavní stížnosti

22. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který není součástí soustavy soudů (srov. čl. 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu právo dozoru nad jejich rozhodovací činností; k takovému dozoru či kontrole je Ústavní soud oprávněn, jestliže obecné soudy svými rozhodnutími či postupem zasahují do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce, aniž by respektovaly hodnotový základ právního řádu daný ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky. Z tohoto důvodu Ústavní soud napadený postup insolvenčního soudu 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 není zjevně opodstatněná, zčásti pak není důvodná.

23. Stěžovatelka v ústavní stížnosti vyjádřila názor, že jsou-li po „formální“ stránce splněny podmínky tzv. předjednané reorganizace podle § 148 odst. 2 insolvenčního zákona, je insolvenční soud povinen spojit s rozhodnutím o úpadku i rozhodnutí o způsobu jeho řešení reorganizací. Městský soud takto nepostupoval, ačkoliv uznal, že podmínky uvedené ustanovení byly splněny. Jak je patrné z předmětného usnesení, důvodem bylo, že dospěl k závěru, že nemůže předjímat skutečnou výši a složení pohledávek insolvenčních věřitelů (s tím, že dosud nebyly podány žádné přihlášky pohledávek), a proto své rozhodnutí o způsobu řešení úpadku „odložil“ do doby, než bude známa výše a skladba přihlášených pohledávek, stanovisko schůze věřitelů a vyjádření insolvenčního správce k pohledávkám společnosti BLOCK, a. s., které stěžovatelka dílem popírá a jejichž výše je pro prosazení reorganizace podstatná (pozn.: reorganizační plán odsouhlasili nezajištění věřitelé s pohledávkami v téměř 70% výši, včetně uvedené společnosti, jejíž pohledávky měly činit celkem 168 247 022,91 Kč, což mělo představovat 51,7% všech pohledávek). Podle stěžovatelky jde o zcela nesprávný výklad, neboť ve svých důsledcích vylučuje aplikaci § 148 odst. 2 insolvenčního zákona.

24. Proces interpretace a aplikace „podústavního práva“ obecnými soudy bývá stížen tzv. kvalifikovanou vadou zpravidla tehdy, jestliže obecné soudy nezohlední správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc nebo se dopustí – z hlediska spravedlivého procesu – neakceptovatelné „libovůle“, spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [viz např. náleze ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)].

25. Z obsahu ústavní stížnosti lze vyvodit, že stěžovatelka uplatňuje tzv. kvalifikovanou vadu spočívající v „libovůli“ v rozhodování městského soudu, která měla spočívat v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy obsažené v § 148 odst. 2 insolvenčního zákona, dle níž jsou-li splněny tam stanovené podmínky, je insolvenční soud (bez dalšího) povinen rozhodnout rovněž, že úpadek dlužníka bude řešen reorganizací.

26. Předně ze samotného rozhodnutí o insolvenčním návrhu stěžovatelky není dostatečně zřejmé, proč městský soud nespojil s rozhodnutím o stěžovatelčině úpadku i rozhodnutí o způsobu jeho řešení reorganizací, resp. z jakého důvodu pokládal za potřebné „odložit“ takové rozhodnutí na pozdější fázi insolvenčního řízení (a to po přezkumném jednání a schůzi věřitelů). S ohledem na obsah odůvodnění tohoto rozhodnutí se lze domnívat, že tímto důvodem byly pochybnosti tohoto soudu týkající se výše a složení pohledávek insolvenčních věřitelů, jak byly v návrhu uvedeny (zejména, jde-li o z hlediska reorganizace zásadní pohledávky obchodní společnosti BLOCK, a. s., které stěžovatelka navíc měla zčásti popírat). Oproti tomu nelze vyvodit, že by městský soud zastával „paušální“ názor, že není možno § 148 odst. 2 insolvenčního zákona aplikovat, dokud insolvenční věřitelé v insolvenčním řízení nepřihlásí, resp. nedoloží své pohledávky, jak stěžovatelka tvrdila (srov. sub 1).

27. Otázka „(ne)přezkoumatelnosti“ napadeného rozhodnutí však pro posouzení daného případu není klíčová, neboť ústavní stížnost nesměřuje proti němu, ale proti tzv. jinému zásahu orgánu veřejné moci, přičemž stěžovatelka po Ústavním soudu (v konečném důsledku) požaduje, aby sám spornou otázku posoudil a na základě toho uložil městskému soudu, jak má konkrétně rozhodnout (tj. že má vydat rozhodnutí o tom, že stěžovatelčin úpadek bude řešen reorganizací). Z toho plyne, že na věc je třeba nahlížet nejen z hlediska obsahu odůvodnění rozhodnutí insolvenčního soudu, ale i relevantních okolností, které sporný zásah provázely. Na ty ve svém vyjádření k ústavní stížnosti poukázal městský soud, který dále podrobně vysvětlil, co jej vedlo k tomu, že přes „formální“ naplnění podmínek ustanovení § 148 odst. 2 insolvenčního zákona nerozhodl, že stěžovatelčin úpadek bude řešen reorganizací, tedy že existují důvodné pochybnosti o připustnosti reorganizace a poctivém záměru stěžovatelky a také, zda vůbec lze stěžovatelčin podnik reorganizovat, když stěžovatelka nemá zaměstnance a její majetek tvoří (zpravidla nevymahatelné) pohledávky.

28. Stěžovatelka ve své replice oponovala tak, že „důvodné pochybnosti soudu“ insolvenční zákon jako překážku povolení reorganizace nezna, a tak je tato otázka, resp. argumentace městského soudu irelevantní.

29. Tento stěžovatelčin názor však Ústavní soud nesdílí. Vychází z toho, že smyslem a účelem § 148 odst. 2 insolvenčního zákona je zvýšit

šanci na úspěch navržené reorganizace tím, že zkrátí období nejistoty o způsobu řešení dlužníkovu úpadku. Současně však nelze přehlédnout, že rozhodnutí o řešení úpadku reorganizací může mít pro insolvenční věřitele závažné ekonomické důsledky. Neúspěšné pokusy o reorganizaci totiž mohou mít zásadní dopad na dlužníkovu (již tak špatnou) majetkovou situaci, a tak insolvenční věřitelé mohou být v následném konkursu uspokojeni v podstatně menší míře, než kdyby byl úpadek rovnou řešen tímto způsobem. Navíc zde vzniká vysoké riziko zneužití daného institutu ze strany dlužníka a některých věřitelů, jež mohou splnění podmínek citovaného ustanovení předstírat či účelově navodit. V této souvislosti je (jak upozornil i městský soud) podstatné i to, že rozhodnutím o řešení úpadku reorganizací se podle § 330 odst. 1 insolvenčního zákona ruší omezení dispozičních oprávnění dlužníka.

30. Ustanovení § 148 odst. 2 insolvenčního zákona nelze interpretovat a aplikovat, aniž by byly zohledněny obecné principy, na nichž je tento zákon postaven. K nim patří především princip ochrany věřitelů vyjádřený v § 5 písm. a) insolvenčního zákona, jakož i princip hodnocení poctivého záměru navrhované reorganizace (včetně reorganizačního plánu), jež plyne z § 317 odst. 2, § 323, § 326 odst. 1 písm. a) a § 348 odst. 1 písm. b) insolvenčního zákona. To ve svém důsledku znamená, že insolvenční soud nemůže posoudit jen splnění náležitosti insolvenčního návrhu pouze podle § 148 odst. 2 insolvenčního zákona, ale s přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu rovněž to, zda jsou splněny podmínky pro povolení reorganizace z věcného hlediska, tedy i dobré víry dlužníka a „poctivosti“ daného záměru. Z povahy věci tak může učinit jen v omezené míře, tedy takové, která odpovídá danému, počátečnímu stadiu insolvenčního řízení, v němž lze vycházet, jde-li o portfolio věřitelů, resp. závazků dlužníka, zpravidla jen z jeho skutkových tvrzení (a kdy tedy schválení reorganizačního plánu může být vědomě či úmyslně jen zdánlivé). I když však soud rozhoduje za situace, kde nelze postavit najisto, zda věcně byly všechny zákonné podmínky pro povolení reorganizace splněny, nemůže postupovat – s ohledem na výše uvedené principy, představující základní vodítka při interpretaci a aplikaci jednotlivých ustanovení insolvenčního zákona – „formalisticky“, tj. přehlížet skutečnosti, jež mohou být z hlediska řešení úpadku reorganizací relevantní; to platí i pro zjištění, zda riziko, jemuž budou insolvenční věřitelé případným povolením reorganizace vystaveni, je nepřiměřeně vysoké v porovnání s výhodami, jež jim z okamžitého povolení mohou plynout.

31. Městský soud dospěl k závěru, že v souzené věci jsou důvodné pochybnosti zejména o poctivosti daného záměru, přičemž ve svém vyjádření vysvětlil, a to s poukazem na konkrétní skutečnosti, jak k tomu dospěl. V tomto ohledu Ústavní soud nemá, co by závěru městského soudu

o existenci důvodných pochybností vytknul. Klíčovou otázkou tak zůstává, zda jím zvolený postup, kdy své rozhodnutí „odložil“ na dobu po skončení přezkumného jednání a schůze věřitelů (§ 149 odst. 1 a 3 insolvenčního zákona), je z hlediska ústavnosti akceptovatelný.

32. V tomto ohledu je nutno vzít v úvahu, že insolvenční zákon dlužníkovi dává právo svou reorganizaci iniciovat a podat návrh na její povolení (§ 148 odst. 2, § 317 odst. 1 insolvenčního zákona), s čímž koresponduje povinnost soudu o podaném návrhu „stanoveným postupem“ rozhodnout, nicméně vyvstává otázka, zda existuje dlužníkovo „právo na reorganizaci“ (případně jakou měrou může být na takovém právu dotčen), zvláště pak v případě tzv. reorganizace konsensuální, jako je tato (tedy kdy dlužník nespĺňuje podmínky § 316 odst. 4 insolvenčního zákona). Jsou to totiž insolvenční věřitelé, kdo je oprávněn rozhodnout o tom, zda úpadek bude řešen reorganizací anebo konkursem (srov. § 148 odst. 2, § 150 až 153 insolvenčního zákona).

33. Stěžovatelka se v ústavní stížnosti dovolává nálezu sp. zn. II. ÚS 703/16, kde Ústavní soud dospěl k závěru, že insolvenční soud porušil právo stěžovatelky jako insolvenční dlužnice na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny tím, že vyložil a aplikoval § 148 odst. 2 insolvenčního zákona ústavně nekonformním způsobem, když jím vznesený (formální) požadavek na způsob přijetí reorganizačního plánu byl absurdní, resp. nesplnitelný. Posuzovaná věc je odlišná v tom, že důvodem napadeného (ne)rozhodnutí byly důvodné pochybnosti insolvenčního soudu ohledně poctivosti reorganizačního záměru i existence stěžovatelčina podniku, který by bylo možno reorganizovat.

34. Z hlediska ústavnosti je klíčovou otázkou, zda procesní postup městského soudu byl poznamenán prvkem libovůle v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny v procesu interpretace a aplikace relevantních ustanovení insolvenčního zákona, obdobně jako tomu bylo v předchozí věci, a zda skutečně došlo, resp. mohlo vůbec jeho postupem dojít k neústavnímu zásahu do základních práv stěžovatelky, a to za pomoci ustanovení insolvenčního zákona, která odkazují na použití generálních klauzulí a neurčitých pojmů. S ohledem na to, že uvedený soud měl důvodné pochybnosti především o poctivosti daného záměru, stál před otázkou, zda (a případně jakým způsobem) je má (může) promítnout do svého dalšího postupu v insolvenčním řízení. Zde by v úvahu přicházely dvě možnosti – buď návrh na reorganizaci zamítnout, nebo ji povolit a řešit spornou otázku dodatečně.

35. Pro zamítnutí návrhu na reorganizaci podle § 326 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona, jak stěžovatelka argumentovala, existence pochybností, byť důvodných, patrně není postačující, navíc tento postup by k lepší pozici u stěžovatelky nevedl, protože v případě, že by je napadla odvoláním,

keré by bylo shledáno důvodným, o jejím návrhu by dle všeho sotva bylo pravomocně rozhodnuto dříve než po přezkumném jednání.

36. Druhou možností by bylo reorganizaci povolit s tím, že vyjde-li najevo nepoctivý záměr stěžovatelky, je možno rozhodnout z moci úřední o přeměně reorganizace v konkurs podle § 363 insolvenčního zákona (viz usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 10. 2015 č. j. 4 VSPH 646/2015-B-233). Jedná-li však dlužník nepoctivě, v koalici s některými věřiteli k újmě ostatních věřitelů, mohou být tito věřitelé poškozeni ještě předtím, než insolvenční soud takové rozhodnutí vydá. Jeví-li se tato možnost s ohledem na konkrétní okolnosti případu jako reálná, převažující nad požadavkem neprodlženého rozhodnutí z hlediska možného úspěchu navržené reorganizace, zvláště jsou-li zde důvodné pochybnosti, zda vůbec jde o podnik, který by byl schopen podle § 316 odst. 2 insolvenčního zákona reorganizace [srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 6. 2015 sp. zn. 3 VSPH 789/2015 (MSPH 99 INS 2391/2015) a ze dne 6. 11. 2015 sp. zn. 1 VSPH 967/2015-B-129 (MSPH 76 INS 10547/2014)], nemůže Ústavní soud hodnotit sporný postup jako svévolný zásah či projev libovůle, jež jsou v rozporu s čl. 2 odst. 2, čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny, neboť součástí práva na rovnost v ochraně vlastnického práva a práva podnikat je rovněž povinnost státu poskytovat ochranu i v rámci vztahů mezi osobami soukromého práva navzájem. Není sice procesními pravidly explicitně předpokládán, nelze však ani dospět k jednoznačnému závěru, že by byl vyloučen, ostatně ani možnost přeměny reorganizace v konkurs za výše zmíněné situace není v § 363 insolvenčního zákona výslovně upravena. Ústavní soud se tímto nemíní vyjadřovat k otázce zákonnosti daného postupu (ani předjímat jiná možná řešení v rámci obecné justice), neboť z hlediska ústavnosti je podstatné toliko to, zda za daného stavu lze interpretaci a aplikaci insolvenčního zákona skutečně označit za projev „libovůle“ v soudním rozhodování, jak bylo stěžovatelkou namítáno. K takovému závěru (a to v souvislosti argumentací obsaženou v ústavní stížnosti a její replice) Ústavní soud s ohledem na výše uvedené důvody očividně dospět nemohl.

37. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu ústavní stížnost zamítl v části, ve které se požaduje zákaz pokračování v jiném zásahu do práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

38. Návrh stěžovatelky, aby Ústavní soud současně podle § 82 odst. 3 písm. b) zákona o Ústavním soudu účastníku řízení přikázal bezprostředně po doručení nálezu znovu se předmětným návrhem zabývat a znovu jej posoudit tak, že nadále nebude trvat na doložení skutečné výše a složení pohledávek insolvenčních věřitelů prostřednictvím jejich přihlášek podaných do insolvenčního řízení (viz sub 21), Ústavní soud podle § 43 odst. 2

písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl jako zjevně neopodstatněný. Tato zjevná neopodstatněnost se odvozuje z meritorního rozhodnutí ve věci, protože takový příkaz by byl v rozporu s výrokem I, který naopak postup účastníka řízení potvrzuje jako ústavně konformní. Vydání takového příkazu je možné jen v případě vyhovujícího výroku Ústavního soudu podle § 82 odst. 3 písm. b) zákona o Ústavním soudu. K tomu je třeba dodat, že je možné pouze nařídít obnovit stav, který před zásahem jako ústavní byl, nikoli však – jako v posuzované věci – kde takový stav do zásahu neexistoval.

39. Takto Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

40. Stěžovatelka požádala Ústavní soud o přednostní projednání návrhu s poukazem na své obchodní záměry a potřebu napravit pochybení insolvenčního soudu do 27. 11. 2017 (datum konání schůze věřitelů rozhodující o způsobu řešení úpadku), neboť poté by byl případný nález vyhovující ústavní stížnosti pouze akademickým výrokem bez reálného dopadu. S ohledem na výrok nálezu již nebylo třeba se tímto návrhem dále zabývat.



Č. 222

K prioritě výkladu zakládajícího platnost smlouvy a k principu autonomie vůle smluvních stran

Princip priority výkladu smluvního ujednání upřednostňujícího ve výsledku platnost smlouvy (jako projev maximsy *potius valeat actus quam pereat*) je principem, který odpovídá povaze soukromoprávních vztahů, jakož i rozumné potřebě běžného soukromoprávního styku. Nerespektují-li obecné soudy tento princip a považují-li za neplatnou dohodu dědiců o jejich postupu při nakládání se zděděným majetkem pouze z důvodu, že byla uzavřena mimo dědické (požůstalostní) řízení, jde o závěr odporující ústavní zásadě autonomie vůle smluvních stran (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky), a je třeba ho proto klasifikovat jako tzv. kvalifikovanou vadu.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Josefa Fialy (soudce zpravodaj) a Radovana Suchánka – ze dne 28. listopadu 2017 sp. zn. III. ÚS 3033/17 ve věci ústavní stížnosti Lenky Havlové, zastoupené JUDr. Martinem Tocikem, advokátem, se sídlem Moskevská 1461/66, Karlovy Vary, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. června 2017 č. j. 33 Cdo 2399/2015-196 a proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. ledna 2015 č. j. 27 Co 453/2014-150 o zamítnutí stěžovatelčiny žaloby na zaplacení zbývající části podílu na výtěžku z prodeje bytové jednotky, za účasti Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Praze jako účastníků řízení a Bohunky Nevečeřalové, zastoupené JUDr. Barborou Frydrychovou, advokátkou, se sídlem Senovážné nám. 978/23, Praha 1 – Nové Město, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 29. června 2017 č. j. 33 Cdo 2399/2015-196 a rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 22. ledna 2015 č. j. 27 Co 453/2014-150 bylo porušeno právo stěžovatelky na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. června 2017 č. j. 33 Cdo 2399/2015-196 a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. ledna 2015 č. j. 27 Co 453/2014-150 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 uvedeného rozsudku Nejvyššího soudu a rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), vyjadřujíc přesvědčení, že soudy zasáhly do jejich ústavně zaručených práv, přičemž v její neprospěch porušily čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 11 Listiny ve spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z vyžádaného spisu Okresního soudu v Nymburce (dále jen „okresní soud“) sp. zn. 6 C 514/2013 se podává, že stěžovatelka se žalobou domáhala, aby vedlejší účastníci byla uložena povinnost zaplatit jí částku 320 000 Kč s příslušenstvím, jako zbytku podílu na výtěžku z prodeje bytové jednotky. V návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu uváděla, kromě jiného, že obě dvě a jejich bratr uzavřeli v rámci jednání o vypořádání dědictví dne 5. 10. 2010 dohodu, podle níž přenechají stěžovatelka i bratr svoje podíly vedlejší účastnici, která se zavázala bytovou jednotku prodat za cenu minimálně 3 000 000 Kč a čistý výtěžek (po úhradě pohledávek zesnulé a nákladů na prodej) bude mezi ně rozdělen na tři díly. K prodeji bytové jednotky posléze došlo, a to za kupní cenu 3 000 000 Kč, po opakovaných výzvách vyplatila vedlejší účastnice stěžovatelce pouze částku 650 000 Kč, pročež po odečtení poměrné části nákladů stěžovatelka požadovala žalovanou sumu. Vedlejší účastnice namítala neplatnost dohody pro její rozpor s dohodou schválenou soudem, v níž bylo uvedeno, že stěžovatelka ničeho z dědictví nepožaduje. Po provedeném dokazování okresní soud rozsudkem ze dne 27. 5. 2014 č. j. 6 C 514/2013-99 uložil vedlejší účastnici povinnost zaplatit žalobkyni částku 222 682 Kč s příslušenstvím (výrok I), v částce 97 318 Kč s příslušenstvím žalobu zamítl (výrok II) a rozhodl o povinnosti vedlejší účastnice nahradit náklady řízení vedlejší účastnici (výrok III) a soudní poplatek (výrok IV). Okresní soud vzal za prokázané, že na základě dohody ze dne 5. 10. 2010 vznikl mezi účastníky závazkový vztah, jehož obsahem byl prodej zděděného bytu a závazek vedlejší účastnice vyplatit z kupní ceny po odpočtu jí zaplacených dluhů zůstavitelky třetinový podíl stěžovatelce. Zdůraznil, že tato dohoda nepodléhala schválení soudem podle § 482 odst. 2 občanského zákoníku (sc. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „obč. zákoník“), protože se týkala způsobu naložení s již zděděným majetkem, který se zavázala vedlejší účastnice prodat a vyplatit sourozence, proto stěžovatelka a její bratr souhlasili s tím, že byt zdědí vedlejší účastnice. Okresní soud považoval dohodu za platnou a uložil vedlejší účastnici zaplatit nedoplatek

ve výši 222 682 Kč z kupní ceny po odpočtu již vyplacené částky 650 000 Kč a podílů na zaplacených dlužích zůstavitelky; ve zbytku žalobu zamítl.

3. Proti výrokům I, III a IV rozsudku okresního soudu podala vedlejší účastnice odvolání, namítajíc nesprávná skutková zjištění a nesprávné právní posouzení. Krajský soud rozsudkem ze dne 22. 1. 2015 č. j. 27 Co 453/2014-150 změnil napadené výroky rozsudku okresního soudu tak, že žalobu zamítl a vedlejší účastnici nepřiznal náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů. Krajský soud vyšel ze skutkových zjištění okresního soudu, avšak neztotožnil se s jeho právním posouzením věci, konkrétně o vzniku závazkového vztahu. Připomenul, že podle § 495 obč. zákoníku bylo nezbytné, aby k platnosti závazku věřitel prokázal důvod (tj. kauzu – bezprostřední hospodářský cíl), na základě kterého je dlužník povinen plnit, není-li tento důvod vyjádřen přímo ve vlastním závazku. Za nepochybný hospodářský cíl dohody ze dne 5. 10. 2010 považoval vypořádání mezi dědici, které však musí být schváleno soudem. V posuzované věci pak byla schválena usnesením Obvodního soudu pro Prahu 10 z téhož dne dohoda dědiců, podle níž stěžovatelka a její bratr přenechají dědický podíl vedlejší účastnici a z dědictví ničeho nepožadují. Krajský soud dospěl k závěru, že dohoda ze dne 5. 10. 2010 není podle jejího obsahu ničím jiným než dohodou o vypořádání dědictví, že taková dohoda o vypořádání dědictví, která nebyla schválena soudem a byla uzavřena předtím, než se dědicové dostavili k notáři ohledně projednání dědictví, nemůže založit závazek vedlejší účastnice vyplátit stěžovatelce uplatněnou pohledávku.

4. Rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka dovoláním, jehož přípustnost odůvodnila tvrzením, že napadený rozsudek závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, která v rozhodování Nejvyššího soudu dosud nebyla vyřešena, a to posouzení skutečnosti, zda dědicové mohou uzavřít mezi sebou dohodu, jak naloží s majetkem nabytým po zůstaviteli poté, co se některý z dědiců stane jeho vlastníkem, a zda je k uzavření takové dohody o budoucím nakládání se zděděným majetkem nutný souhlas soudu (srov. č. l. 159 versa; podle Nejvyššího soudu ji formulovala jako otázku, zda může založit právo na plnění dohoda dědiců uzavřená mimo řízení o dědictví před rozhodnutím dědického soudu o schválení dohody o vypořádání dědictví, která ovšem odporuje dohodě schválené soudem projednávajícím dědictví). Stěžovatelka zdůrazňovala, že vůlí smluvních stran nebylo uzavření dohody dědiců o vypořádání dědictví, ale o tom, jakým způsobem bude následně naloženo se zděděným majetkem; za klíčové ujednání považuje závazek vedlejší účastnice vyplátit jí a jejich bratra po prodeji bytové jednotky. Nejvyšší soud shledal dovolání přípustným, protože směřuje proti rozsudku krajského soudu, který závisí na řešení otázky platnosti mimosoudně uzavřené dohody dědiců v konkurenci s dohodou o vypořádání dědictví schválenou soudem projednávajícím

dědictvím, jež dosud nebyla Nejvyšším soudem vyřešena, avšak neshledal ho důvodným, a proto rozsudkem ze dne 29. 6. 2017 č. j. 33 Cdo 2399/2015-196 dovolání zamítl. V odůvodnění připomenul relevantní hmotněprávní i procesněprávní regulaci dědění a vypořádání dědictví (též s odkazy na vlastní judikaturní závěry) a zdůraznil, že dohodu o vypořádání dědictví bylo možno uzavřít jen před soudním komisařem nebo před soudem. Z tohoto pohledu vyhodnotil jako správný závěr krajského soudu, že dohoda, která byla uzavřena dne 5. 10. 2010, a jež nebyla schválena soudem v dědicím řízení, je neplatným právním úkonem, neboť obchází zákon (§ 482 obč. zákoníku). Tato dohoda v prvé řadě upravovala postup dědiců v dědicím řízení, shodu na tom, jak si rozdělí dědictví, závazek, že vedlejší účastnice zděděnou bytovou jednotku prodá a po odpočtu dluhů zůstavitelky zbytek rozdělí na tři stejné částky. Stěžovatelka tak podle Nejvyššího soudu nemůže očekávat, že bude legální postup, jaký zvolili dědici, tzn. že zde budou dvě dohody o vypořádání dědictví, jedna formální, schválená soudem, a druhá uzavřená bez jeho ingerence, která by měla mít před soudem schválenou dohodou přednost.

II. Argumentace stěžovatelky

5. Stěžovatelka v ústavní stížnosti především vytýká oběma soudům, jejichž rozsudky napadla, že nevyvinuly jakoukoliv snahu zjistit vůli stran dohody v okamžiku jejího uzavření, a zdůrazňuje, že vůle smluvních stran nesměřovala k uzavření dohody o vypořádání dědictví, ale šlo o dohodu dědiců o tom, jak bude následně naloženo se zděděným majetkem. Za klíčové považuje ujednání, podle něhož se vedlejší účastnice zavázala vyplatit jí a bratřím po prodeji bytové jednotky finanční prostředky, a součástí dohody bylo i ujednání o způsobu výpočtu částky každému z účastníků dohody.

6. Dále stěžovatelka namítá, že oba soudy nijak nehodnotily skutečnost, že vedlejší účastnice na základě předmětné dohody částečně stěžovatelce plnila, tudíž minimálně ke dni tohoto plnění nadále obsah dohody uznávala a cítila se jím být vázána. Její pozdější tvrzení o neplatnosti dohody tak považuje za účelové s ohledem na snahu vyhnout se plnění povinností.

7. Stěžovatelka připomíná, že základní zásadou ovládající občanské právo je zásada, že každý může činit to, co zákon výslovně nezakazuje. Ze žádné části napadených rozsudků nevyplývá argument, kterým by zákonodárce výslovně zakazoval dohodu dědiců o tom, jakým způsobem v budoucnosti naloží se zděděným majetkem. Soudy se nijak nevypořádaly s námitkou, že nikde není zákonem zakázáno, aby mezi sebou fyzické osoby uzavřely dohodu o tom, že jeden sourozenec vyplatí ostatním sourozencům finanční prostředky. Vůči zjištění krajského soudu, že tomuto plnění

neodpovídá žádné protiplnění stěžovatelkou, klade poznotek, že kromě synallagmatických právních vztahů existují i právní vztahy asynallagmatické.

8. Podle stěžovatelky se soudy nijak nevypořádaly ani s námitkou, že takovou dohodu, jaká byla uzavřena mezi účastníky, není možno před notářem uzavřít, neboť obsahuje práva a povinnosti svým rozsahem převyšující rozsah dědického řízení. Ujednání o tom, že z prodeje bytové jednotky budou uhrazeny i závazky, které vůbec nespádají do dědického řízení, považuje za důkaz, že smluvní strany svůj projev vůle neměly v úmyslu omezit rozsahem dědického řízení, ale šlo jim o komplexní řešení vzájemných vztahů. Také podmínka obsažená v dohodě o tom, že vedlejší účastnice nesmí bytovou jednotku prodat za cenu nižší než 3 000 000 Kč, je podmínkou, kterou v rámci dědické dohody podle § 482 odst. 2 občanského zákoníku nebylo možno stanovit. Také nebylo možno v rámci dědického řízení uzavřít takovou dohodu, že by se vedlejší účastnice zavázala vyplatit každému ze sourozenců částku 1 000 000 Kč z požadované kupní ceny, protože hodnota dědictví byla zjištěna částkou 1 985 075,19 Kč.

9. V závěru stěžovatelka akcentuje z judikatury Ústavního soudu závěry o zásadě právní jistoty a o předvídatelnosti soudního rozhodnutí. Doplňuje, že jeden z častých postupů v občanském životě vede k převzetí celého dědictví jedním ze sourozenců, který ho rozprodá, a následně si dědicové mezi sebou rozdělí výtěžek; takové dohody bývají uzavřeny pouze ústně. Ač sama předložila písemnou dohodu, tak poskytnutý stupeň ochrany je stejně nulový, jako kdyby žádná písemně zachycená dohoda nikdy neexistovala a nikdy nebylo nic plněno. Rozhodnutí soudů si tak podle ní zaslouží pojmenování jako rozhodnutí ve stylu „Fiat iustitia, pereat mundus“.

III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice

10. Ústavní soud si vyžádal vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení.

11. Nejvyšší soud pouze odkázal na odůvodnění svého rozsudku a doplnil, že nemá, co by nad tento rámec k výtkám stěžovatelky dodal. Podle něj k porušení základních práv stěžovatelky nedošlo, a proto navrhl, aby její ústavní stížnost byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, příp. zamítnuta jako nedůvodná.

12. Krajský soud především akcentoval, že nelze připustit, aby dědicové vůči státu simulovali obsah dědické dohody a ve skutečnosti – coby disimulovaný úkon – uzavřeli platně dědickou dohodu jiného obsahu; pak by koncepcí ingerence státu do dědického (pozůstalostního) řízení ztratila smysl. Uzavřel, že napadeným rozsudkem nedošlo k zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatelky, a odkázal na obsah jeho odůvodnění. Návrh na rozhodnutí o ústavní stížnosti krajský soud neformuloval.

13. Vedlejší účastnice považuje ústavní stížnost za nedůvodnou, neboť podle jejího názoru nedošlo k porušení základních práv stěžovatelky. Připomíná, že dne 5. 10. 2010 byly uzavřeny dvě dohody, že podle soudů bylo u obou vůli účastníků vypořádat dědictví, mělo-li jít o dohodu, jak má dědic naložit s již zděděným majetkem, měla být uzavřena až po pravomocném usnesení soudu o schválení dohody o vypořádání dědictví. Vedlejší účastnice je přesvědčena, že soudem schválenou dohodou došlo k novaci původní dohody, protože závazky z ní nebyly do soudem schválené dohody vůbec převzaty, a ztotožňuje se se závěry soudů o neplatnosti původní dohody. Ústavní stížnost považuje za nedůvodnou, neboť podle ní nebylo napadenými rozsudky porušeno žádné ústavně zaručené právo stěžovatelky, a proto navrhl, aby ji Ústavní soud zamítl a zavázal stěžovatelku nahradit vedlejší účastníci náklady řízení.

14. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice nezasílal Ústavní soud stěžovatelce na vědomí a k případné replice, a to po zjištění, že neobsahují žádná nová tvrzení či argumenty.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

15. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž byly vydány rozsudky napadené v ústavní stížnosti, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatelka je právně zastoupena 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, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a *contrario*).

V. Posouzení opodstatněnosti a důvodnosti ústavní stížnosti

16. Ústavní soud připomíná, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), a že vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další, „superrevizní“ instanci v systému obecné justice, oprávněnou svým vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování obecných soudů; jeho úkolem je „toliko“ přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Vzhledem k tomu je nutno vycházet z pravidla, že vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad „podústavního“ práva a jeho aplikace na jednotlivý případ jsou v zásadě věcí obecných soudů a o zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, je-li jejich rozhodování stíženo vadami, které mají za následek

porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady); z judikatury Ústavního soudu lze zjistit druhy a povahu takto významných vad.

17. Proces interpretace a aplikace tzv. podústavního práva bývá stížen takto relevantní vadou zpravidla tehdy, když obecné soudy nezohlední správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc, nebo se dopustí – z hlediska řádného procesu – neakceptovatelné „libovůle“, spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [nález ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)].

18. Ústavní soud po seznámení se se stěžovatelčinou argumentací a se spisem okresního soudu dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná, neboť krajský soud a Nejvyšší soud se při posuzování žalobního návrhu, vycházejícího sice z „podústavního“ práva, dopustily neakceptovatelné „libovůle“ spočívající v nerespektování prostoru pro uplatnění autonomie vůle v soukromoprávních vztazích, což je vadou, která má za následek porušení ústavnosti, v tomto případě porušení práva na ochranu vlastnického práva zaručeného v čl. 11 odst. 1 Listiny.

19. Jednu ze základních determinant právního postavení osoby v soukromoprávních vztazích představuje svoboda (autonomie) vůle. Tyto právní vztahy jsou regulovány převážně nepřímou, tj. stanovením obecných pravidel chování mezi účastníky, které účastníci svým vlastním aktivním jednáním konkretizují a současně uvádějí v život. Princip autonomie vůle formuje soubor právních možností osob v těchto vztazích, dává jim právo volby právně významného chování. Jeho konkrétní projevy lze soustředit do čtyř sfér: autonomie volby, zda učinit právní jednání, či nikoli, autonomie výběru adresáta právního jednání, autonomie volby obsahu právního jednání a autonomie volby formy právního jednání. Meze autonomie vůle v těchto sférách vytváří např. zákonem zakotvené smluvní přímusy, kvalifikační požadavky na adresáta projevu vůle, kogentními normami stanovená práva a povinnosti či požadavky na formu. Žádné z takových omezení se ve stěžovatelčině případě neuplatní.

20. Podstatu posuzované věci (viz partie odůvodnění věnovaná narácí) tvoří vyhodnocení (ne)platnosti dohody, kterou účastníci označili jako „dohodu o vypořádání dědictví“ a uzavřeli ji ve stejný den, v němž došlo k vypořádání dědictví soudním komisařem. Účastníci se v ní dohodli, že stěžovatelka a její bratr přenechají „při notářském vypořádání“ svůj dědic- ký podíl vedlejší účastníci, která se s nimi finančně vyrovná po prodeji bytu ve vlastnictví zůstavitelky. Dále sjednali minimální částku pro prodej bytu a odečtení nákladů na dluhy zůstavitelky (dlužné nájemné a poplatky

na bytě), náklady spojené s převodem bytu, dluhy, které jsou uvedeny v notářském zápisu, s tím, že zbývající částka z prodeje bytu bude rozdělena na tři stejné díly. Vedlejší účastnice se v dohodě zavázala, že dá ostatním účastníkům kopie všech dokladů spojených s náklady vázanými na byt a vše bude s nimi konzultovat.

21. Jakkoli je možno účastníkům dohody vytýkat její označení i použitý neprávní jazyk, lze aplikací jednoduchých výkladových pravidel dospět k závěru, že nejde o „typizovanou“ dohodu o vypořádání dědictví (podle § 482 obč. zákoníku), ale o tzv. nepojmenovanou smlouvu (§ 51 obč. zákoníku) upravující postup dědiců při nakládání se zděděným majetkem. I na základě takové smlouvy vzniknou účastníkům právního vztahu příslušná práva a povinnosti, v tomto případě (v souladu se třetím projevem autonomie vůle) formované samotnou smlouvou. Na rozdíl od krajského soudu (viz bod 3) dospěl Ústavní soud ke zjištění existence kauzy samotného závazkového vztahu (resp. povinnosti vedlejší účastnice), kterou je finanční vyrovnání za „přenechání“ dědického podílu.

22. V konečném důsledku tak krajský soud a Nejvyšší soud nerespektovaly princip priority výkladu, který nezakládá neplatnost smlouvy (jde o projev zásady potius valeat actus quam pereat); přitom jde o princip, který odpovídá povaze soukromoprávních vztahů a rozumně potřebě běžných soukromých občanských styků. V době uzavření předmětné smlouvy nebyl výslovně upraven, nicméně jeho platnost dovedil Ústavní soud [srov. náleze ze dne 14. 4. 2005 sp. zn. I. ÚS 625/03 (N 84/37 SbNU 157), náleze ze dne 23. 4. 2013 sp. zn. IV. ÚS 1783/11 (N 64/69 SbNU 197) a řadu dalších]; de lege lata je výslovně vyjádřen v § 574 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Nerespektují-li obecné soudy tento princip, jde o postup odporující ústavní zásadě autonomie vůle smluvních stran (čl. 2 odst. 3 Listiny, čl. 2 odst. 4 Ústavy), a je třeba ho proto klasifikovat jako tzv. kvalifikovanou vadu, jejímž nutným následkem je kasační rozhodnutí Ústavního soudu.

23. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud stěžovatelčině ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud rozhodl bez ústního jednání, neboť dospěl k závěru, že od něj nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 223

Ke jmenování kolizního opatrovníka v řízení o omezení svéprávnosti

Krajský soud po řádně podaném odvolání stěžovatelem a) nezjistil, zda hrozí střet zájmů posuzovaného stěžovatele a) a jeho opatrovníka, stěžovatele b), nebo zda k takovému střetu zájmů již došlo. Stěžovatel a) jmenoval kolizního opatrovníka a na základě jím podaného zpětvzetí odvolání odvolací řízení zastavil. Tím byl stěžovatel a) zbaven práva na přístup k soudu. Krajský soud proto porušil jeho právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a Jana Musila – ze dne 29. listopadu 2017 sp. zn. IV. ÚS 1583/16 ve věci ústavní stížnosti a) J. S. a b) města Smečno, se sídlem nám. T. G. Masaryka 12, Smečno, obou zastoupených Mgr. Jaroslavem Dvořákem, advokátem, se sídlem Gorkého 502, Kladno, proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 8. března 2016 č. j. 24 Co 15/2016-194 o zastavení řízení o omezení svéprávnosti stěžovatele a), za účasti Krajského soudu v Praze jako účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 8. března 2016 č. j. 24 Co 15/2016-194 bylo porušeno základní právo stěžovatele a) na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 8. března 2016 č. j. 24 Co 15/2016-194 se ruší.

III. Ústavní stížnost stěžovatele b) se odmítá

Odůvodnění**I. Vymezení věci**

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 17. května 2016, stěžovatelé navrhli zrušení rozhodnutí uvedeného v záhlaví z důvodu tvrzeného porušení jejich základních práv podle čl. 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“).

II. Shrnutí řízení před obecnými soudy

2. Okresní soud v Kladně rozsudkem ze dne 14. října 2015 č. j. 42 P 210/95-159 rozhodl, že se stěžovatel a) jako posuzovaný neomezuje ve svéprávnosti (výrok I), a změnil tak svůj rozsudek ze dne 2. května 1995 č. j. Nc 702/95-19, jímž byl stěžovatel a) zcela zbaven způsobilosti k právním úkonům. Výrokem II rozsudku ponechal stěžovateli a) opatrovníka, a to stěžovatele b), který je tak oprávněn a povinen jej zastupovat ve všech právních jednáních. Výrokem III a IV rozsudku rozhodl o náhradě nákladů řízení.

3. Stěžovatel b) jako opatrovník stěžovatele a) podal jeho jménem proti rozsudku okresního soudu odvolání. Namítal, že v dané věci nejsou splněny podmínky pro opatrovnictví podle § 469 občanského zákoníku, neboť chybí návrh posuzované osoby, která není schopna formulovat svou vůli k takovému návrhu. Zároveň měl za to, že jsou splněny podmínky pro omezení svéprávnosti. Vzhledem ke zdravotnímu stavu stěžovatele a) je třeba jej omezit ve svéprávnosti, protože mu hrozí závažná újma.

4. Krajský soud v Praze zhodnotil, že stěžovatel b) jako hmotněprávní opatrovník stěžovatele a) se dostal do konfliktu zájmů mezi stěžovatelem a) a jím samotným. Proto usnesením ze dne 21. ledna 2016 č. j. 24 Co 15/2016-187 jmenoval stěžovateli a) pro řízení kolizního opatrovníka, Mgr. Davida Strupka, advokáta. Ten vzal odvolání stěžovatele a) v celém rozsahu zpět. Zpětvzetí odůvodnil tím, že rozhodnutí okresního soudu dostatečně chrání stěžovatele a), a není tedy splněna podmínka nezbytnosti pro omezení jeho svéprávnosti.

5. Krajský soud v Praze následně usnesením napadeným touto ústavní stížností odvolací řízení zastavil pro zpětvzetí odvolání. Zdůraznil, že zastavení odvolacího řízení nebrání okolnost, že hmotněprávní opatrovník a procesní opatrovník mají rozdílná stanoviska k otázce nutnosti omezení svéprávnosti. Měl za to, že zpětvzetí odvolání není v rozporu se zájmy stěžovatele a). K námitce, 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 podle § 39 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

III. Argumentace stěžovatelů

6. Stěžovatel b) podal ústavní stížnost jménem svým i jménem stěžovatele a). Zásah do svého práva na soudní ochranu [a potažmo i téhož práva stěžovatele a)] spatřoval v tom, že krajský soud jej jako hmotněprávního opatrovníka vyřadil z řízení, když stěžovateli a) jmenoval kolizního

opatrovníka, ačkoli v daném případě nebyl dán konflikt zájmů mezi stěžovatelem a) a stěžovatelem b) jako jeho opatrovníkem. Sama skutečnost, že stěžovatel b) nesouhlasil se způsobem vyřízení věci či rozhodnutím soudu prvního stupně, takový konflikt zájmů nezakládá. Tím došlo k podstatnému znevýhodnění opatrovníka jako účastníka řízení.

7. Dle ústavní stížnosti mělo být postupem krajského soudu porušeno i právo stěžovatele a) na soudní ochranu, neboť mu byla odeprána spravedlnost. Zájem stěžovatele a) krajský soud nezkoumal, čímž také nesprávně použil § 37 odst. 2 zákona o zvláštních řízeních soudních. Krajský soud měl zhodnotit, zda je v zájmu posuzovaného stěžovatele a), aby odvolací řízení proběhlo, nebo nikoli. Vzhledem k závažnosti projednávané otázky, jakou je omezení svéprávnosti, nelze dojít k závěru, že vedení odvolacího řízení by bylo jakkoli v rozporu s jeho zájmy. Z usnesení krajského soudu nejsou zřejmé skutečné důvody jeho rozhodnutí, což může svědčit o libovůli a svévolné aplikaci tzv. podústavního práva, a tím také o porušení práv obou stěžovatelů na soudní ochranu.

8. Stěžovatel b) rovněž namítl, že kolizní opatrovník svým jednáním svévolně převzal roli soudu, když způsobil, že o odvolání nebude rozhodnuto. Nadto stěžovatele a) nezhlédl, nezjistil jeho stanovisko k věci, a tím mu poskytl jen formální, a nikoli efektivní zastoupení. Stěžovatel b) je proti tomu přesvědčen, že omezení svéprávnosti by bylo jednoznačně přínosem pro stěžovatele a). Jeho zdravotní stav jej ohrožuje takovým způsobem, že je nutné jej omezením svéprávnosti chránit.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud si pro účely tohoto řízení vyžádal soudní spis a vyjádření účastníka řízení.

10. Krajský soud v Praze ve svém vyjádření především odkázal na svá předchozí vyjádření k rozhodnutím Ústavního soudu ve věcech sp. zn. IV. ÚS 1580/16 ze dne 5. 12. 2016 (N 231/83 SbNU 593), IV. ÚS 1584/16 ze dne 18. 4. 2017 (N 61/85 SbNU 129) a II. ÚS 866/16 ze dne 24. 11. 2016 (N 221/83 SbNU 461). Podotkl, že motivací jeho rozhodnutí nebylo vyhnout se meritornímu rozhodování. Věc řešil v době rozdílné praxe soudů prvního stupně, přičemž *a priori* nepovažoval za nemožné, aby za posuzovanou osobu jednal trvalý opatrovník. Příslušný senát se v každé věci snaží vypořádat se zásadou subsidiarity a proporcionality institutu omezení svéprávnosti. V zájmu zásady předvídatelnosti soudního rozhodování přitom obvykle sděluje své předběžné právní závěry účastníkům řízení, aby se účastníci řízení mohli na jednání připravit či jinak procesně reagovat. Tak tomu bylo i v této věci, v níž jde dle jeho názoru o situaci Ústavním soudem v mnoha rozhodnutích aprobovanou.

11. S ohledem na radikálně prezentovaný názor opatrovníka [stěžovatele b)] v zájmu posuzovaného stěžovatele a) dospěl krajský soud k závěru, že pro tuto věc bude lépe, bude-li zde třetí nezávislá osoba, která bude hájit jeho zájmy. Jmenovaného opatrovníka rozhodující senát krajského soudu vůbec osobně nezná, jeho výběr byl proveden vzhledem k jeho specializaci [obdobně postupoval i Ústavní soud ve věci sp. zn. I. ÚS 1974/14 ze dne 23. 3. 2015 (N 61/76 SbNU 825)]. I tomuto opatrovníku soud sdělil svůj předběžný názor, nikoli však ve snaze vyhnout se meritornímu rozhodnutí, což je zřejmé i z toho, že současně nařídil jednání, k němuž si i připravil dokazování (předvolal svědkyni a předpokládal možný výslech dalších svědků i posuzovaného a opakování dokazování z řízení před okresním soudem). Následně se jen vypořádával s nastalou procesní situací.

12. Pokud jde o opatrovnictví osob pobývajících ve zdravotnickém či sociálním zařízení, měl krajský soud za to, že právní postavení opatrovníka jmenovaného v případě omezení svéprávnosti a opatrovníka jmenovaného namísto omezení svéprávnosti, tj. jako subsidiární opatření k omezení svéprávnosti, je ve smyslu § 465 občanského zákoníku zcela shodné co do rozsahu práv a povinností opatrovníka. Ochrana opatrovance by tak měla být zajištěna zásadně rovnocenně. To dle jeho názoru posiluje práva osob umístěných v daných zařízeních, neboť jejich projevy nelze libovolně přehlížet. Proto má za to, že opatrovnictví těchto osob bez omezení svéprávnosti lépe vyhovuje ochraně jejich zájmů. Zároveň je přesvědčen, že brání-li takové osobě duševní porucha v podání návrhu na jmenování opatrovníka podle § 469 občanského zákoníku, neznamená to, že jí nelze jmenovat opatrovníka podle § 465 občanského zákoníku i bez návrhu, a přijmout tak mírnější opatření namísto omezení svéprávnosti.

13. Na toto vyjádření reagoval stěžovatel b) replikou, v níž namítl, že svůj názor nepovažuje za radikální či rozporný se zájmem posuzovaného stěžovatele a), naopak se považuje za osobu nestrannou. Nebylo mu zřejmé, co vedlo soud k závěru, že by zájem posuzovaného mohla lépe chránit třetí osoba neznalá jeho stavu a poměrů. Domníval se, že aby krajský soud mohl zjistit, zda je jednání opatrovníka v rozporu se zájmy posuzovaného, musel by nejprve vymežit, co je v zájmu posuzovaného a co je zájmem opatrovníka. Snahou stěžovatele b) jako opatrovníka bylo pouze dosažení přezkumu rozhodnutí soudu prvního stupně. Naopak jmenování kolizního opatrovníka, který vzal podané odvolání zpět, bylo proti zájmům posuzovaného. Připomněl, že kolizní opatrovník měl dle judikatury Ústavního soudu posuzovaného alespoň zhlédnout. K otázce práv osob umístěných ve zdravotnických či sociálních zařízeních měl za to, že u stěžovatele a) ponechání svéprávnosti v žádném případě jeho práva neposílí, neboť si jich vůbec není vědom. Hrozba újmy při neomezení svéprávnosti je v jeho

případě značná, a nikoli jen hypotetická. Ze všech těchto důvodů stěžovatel b) trval na podané ústavní stížnosti.

14. Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti podle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, bez ústního jednání, neboť od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci.

V. Podmínky projednání ústavní stížnosti a související judikatura Ústavního soudu

15. V předložené věci je třeba poukázat na to, že stěžovatel b) podal jménem svým a též jménem posuzovaného stěžovatele a) ústavní stížnost již přímo proti usnesení krajského soudu, jímž byl stěžovateli a) v odvolacím řízení jmenován kolizní opatrovník (viz bod 4 tohoto nálezu). Tyto ústavní stížnosti vedené pod sp. zn. III. ÚS 869/16 byly s dalšími ústavními stížnostmi stěžovatele b) proti obdobným rozhodnutím krajského soudu usnesením Ústavního soudu ze dne 7. června 2016 sp. zn. II. ÚS 866/16 spojeny ke společnému řízení pod sp. zn. II. ÚS 866/16. Nálezem ze dne 24. listopadu 2016 sp. zn. II. ÚS 866/16 Ústavní soud zrušil všechna ve výroku citovaná usnesení Krajského soudu v Praze o jmenování kolizního opatrovníka, včetně usnesení vydaného v nyní posuzované věci, a to pro porušení práva stěžovatele b) na přístup k soudu a práva na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny.

16. Následně stěžovatel b) podal opět jménem svým a též jménem posuzovaných osob ústavní stížnosti s totožnou právní argumentací směřující proti rozhodnutím téhož krajského soudu o zastavení odvolacího řízení. Ústavní soud se třemi z nich již zabýval ve svých nálezech ze dne 5. prosince 2016 sp. zn. IV. ÚS 1580/16, ze dne 18. dubna 2017 sp. zn. IV. ÚS 1584/16 a ze dne 17. října 2017 sp. zn. I. ÚS 1581/16 (N 189/87 SbNU 135). Dospěl v nich k závěru, že krajský soud zastavením řízení na základě zpětvezetí odvolání kolizním opatrovníkem porušil právo na přístup k soudu a na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny.

17. Vzhledem k tomu, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy), je uvedenými nálezy sp. zn. II. ÚS 866/16, sp. zn. IV. ÚS 1580/16, sp. zn. IV. ÚS 1584/16 a sp. zn. I. ÚS 1581/16 vázán i Ústavní soud ve své další rozhodovací činnosti. Pokud by senát Ústavního soudu rozhodující v této věci dospěl k právnímu názoru odchylnému od právního názoru již vysloveného v nálezu, musel by otázku předložit k posouzení plénu Ústavního soudu (§ 23 zákona o Ústavním soudu). K takovému postupu nyní neshledal důvod, ztotožňuje se s nosnými důvody těchto rozhodnutí i jejich kasačním výrokem. Přitom především vychází z posledního nálezu sp. zn. I. ÚS 1581/16, který v dílčích, zejména procesních otázkách dříve vyslovené závěry doplnil.

18. Shodně jako v nálezu sp. zn. I. ÚS 1581/16 se tedy musel předně vypořádat s tím, že ústavní stížnost v této věci podal stěžovatel b), město Smečno, v dvojediné roli, kdy jako hmotněprávní opatrovník byl sám účastníkem řízení o opatrovnictví posuzovaného stěžovatele a), a zároveň jako hmotněprávní opatrovník jednal i přímo jménem stěžovatele a) jak v řízení o svéprávnosti, tak i ve s ním spojeném řízení o opatrovnictví (srov. usnesení o spojení řízení o svéprávnosti a o opatrovnictví vydané okresním soudem, č. l. 153 a § 46 zákona o zvláštních řízeních soudních).

19. Této okolnosti si povšiml Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 866/16, v jehož záhlaví se uvádí, že rozhodoval o ústavní stížnosti podané jak vlastním jménem stěžovatele b), tak i jménem posuzovaných osob. Výrokem tohoto nálezu bylo shledáno porušení základního práva „stěžovatele“, z odůvodnění pak vyplývá, že je jím míněn stěžovatel b) jako samostatný účastník řízení před obecnými soudy. V nálezech sp. zn. IV. ÚS 1580/16 a sp. zn. IV. ÚS 1584/16 je však totožná situace hodnocena tak, že stěžovatel b) sice tvrdí i zásah do práv posuzovaných osob, jedná se však pouze o ústavní stížnost stěžovatele b) jako opatrovníka. V nálezu sp. zn. I. ÚS 1581/16 Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je podána oběma stěžovateli, neboť je tak výslovně označena a rovněž obsahuje tvrzení o zásahu do základních práv obou stěžovatelů [srov. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. S tímto posouzením se ztotožnil i v této věci.

20. Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu, ústavní stížnosti obou stěžovatelů jsou přípustné (proti usnesení krajského soudu stěžovatelé nemají další procesní prostředky k ochraně jejich práv ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), byly podány včas a osobami k tomu oprávněnými a splňují i ostatní zákonem stanovené náležitosti. Ústavní soud proto přistoupil k jejich věcnému projednání.

VI. Vlastní posouzení

21. Ústavní soud se seznámil s argumentací stěžovatelů a obsahem soudního spisu, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost stěžovatele a) je důvodná a ústavní stížnost stěžovatele b) zjevně neopodstatněná.

22. 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. 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 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.

VI.a Obecná východiska

23. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu (a ve stanovených případech u jiného orgánu). Posouzení, co přesně se rozumí „stanoveným postupem“, se odvíjí od příslušné zákonné procesní úpravy, která musí uplatnění práva na soudní ochranu (spravedlivý proces) reálně umožňovat [srov. náleze ze dne 12. července 2016 sp. zn. II. ÚS 1687/16 (N 126/82 SbNU 57); všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Z práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny neplyne garance „správného“ rozhodnutí, natož rozhodnutí, jež stěžovatel za správné pokládá. Závěr o jeho porušení nelze odůvodnit toliko rozdílným názorem na výklad podústavního práva provedený obecnými soudy [srov. náleze ze dne 29. května 1997 sp. zn. III. ÚS 31/97 (N 66/8 SbNU 149)] nebo tím, že neodpovídá názoru stěžovatele [srov. usnesení ze dne 5. srpna 2002 sp. zn. IV. ÚS 732/2000 (U 24/27 SbNU 293)]. Uvedené však neplatí v situacích, kdy tento výklad založil porušení některého (jiného) základního práva stěžovatele nebo je výrazem flagrantního ignorování příslušné normy či zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů právního výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, v důsledku čehož představuje nepředvídatelnou interpretační libovůli. Tuto výjimku lze přitom vztáhnout i na aplikaci procesních předpisů [srov. např. náleze ze dne 3. března 2011 sp. zn. III. ÚS 2671/09 (N 33/60 SbNU 397)].

24. Součástí práva stěžovatelů na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy a zároveň nezbytným předpokladem uskutečnění dalších dílčích procesních práv vyplývajících z práva na soudní ochranu je právo na přístup k soudu. Procesní záruky týkající se spravedlivosti, veřejnosti a rychlosti řízení by neměly žádný smysl, kdyby nebyl chráněn přístup k soudům, jenž je předběžnou podmínkou pro užívání těchto záruk [viz např. nálezy ze dne 20. září 2011 sp. zn. II. ÚS 1739/11 (N 163/62 SbNU 417), bod 11, a ze dne 20. června 2012 sp. zn. IV. ÚS 1167/11 (N 123/65 SbNU 597), bod 18].

25. Právo na přístup k soudu však není právem absolutním a dovoluje jistá omezení (viz i rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Golder proti Spojenému království* ze dne 21. února 1975 č. 4451/70, § 38). Omezení nicméně nesmí jednotlivci odepřít nebo omezit přístup k soudu takovým způsobem a do takové míry, že by byla narušena sama podstata tohoto práva [srov. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Ashingdane proti Spojenému království* ze dne 28. května 1985 č. 8225/78, § 57, nebo ve věci *Bulena proti České republice* ze dne 20. dubna 2004

č. 57567/00, § 29 a další; nálezy ze dne 11. července 2017 sp. zn. I. ÚS 1440/14 (N 118/86 SbNU 53)]. Omezení práva na přístup k soudu může vyplývat přímo z právního předpisu nebo může být důsledkem jeho interpretace a aplikace v konkrétním případě. Je však vždy nutné zkoumat, zda právní předpis nebyl vyložen a použit tak, že právo na přístup k soudu bylo omezeno takovým způsobem nebo v takové míře, že byla zasažena samotná jeho podstata [viz např. nálezy ze dne 5. srpna 2009 sp. zn. I. ÚS 566/07 (N 176/54 SbNU 209), bod 26, a ze dne 21. února 2012 sp. zn. Pl. ÚS 29/11 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.), bod 40, a tam uvedenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva].

VI.b Posouzení ústavní stížnosti stěžovatele b)

26. V případě ústavní stížnosti stěžovatele b) musel Ústavní soud nejprve zvážit, v jaké části řízení mohla být jeho základní práva porušena. Stěžovatel b) tvrdil, že jeho právo na soudní ochranu mělo být porušeno tím, že byl jmenováním kolizního opatrovníka vyřazen z řízení o odvolání, aniž by byl dán konflikt zájmů, a dále rovněž svévolnou aplikací podústavního práva. Před krajským soudem tak mělo dojít k podstatnému znevýhodnění opatrovníka – stěžovatele b) – jako účastníka řízení.

27. Z ústavní stížnosti plyne, že stěžovatel b) správně rozlišuje, že do jeho vlastních práv mohlo být zasaženo jediné v té části řízení, v níž se rozhodovalo o jeho právech a povinnostech, a v níž proto byl účastníkem řízení (srov. § 6 odst. 1 zákona o zvláštních řízeních soudních), totiž v části věci, v níž se rozhodovalo o ustanovení opatrovníka. V řízení o svéprávnosti vystupoval pouze jako zástupce stěžovatele a). Proto se svým jménem nemůže účinně domáhat toho, aby soudy rozhodly jinak o svéprávnosti stěžovatele a), neboť takové právo mu právní předpisy nepřiznávají.

28. Vzhledem k tomu, že stěžovatel b) byl samostatným účastníkem řízení v části věci, mohl podat svým jménem odvolání do výroku II rozsudku okresního soudu, kterým byl stěžovateli a) ponechán opatrovníkem, a do výroku III o nákladech řízení. Těto možnosti však nevyužil. Odvolání proti výroku I a II rozsudku okresního soudu podal stěžovatel a) zastoupený stěžovatelem b) jako opatrovníkem. Stěžovatel b) byl ovšem na základě podaného odvolání rovněž samostatným účastníkem odvolacího řízení, a to opět pouze v části věci, která se týkala opatrovnictví. Ústavní soud se proto může zabývat pouze tvrzeními stěžovatele b), zda postupem krajského soudu došlo k porušení jeho základních práv v odvolacím řízení jen v části řízení týkající se opatrovnictví.

29. Pokud ovšem stěžovatel b) sám odvolání nepodal, přestože tuto možnost měl, a řízení bylo následně jako celek zastaveno bez provedení jakýchkoli úkonů, které by měly dopad do práv stěžovatele b), nemohla mu zastavením řízení být způsobena újma. Chtěl-li odvolací řízení vést

a uplatňovat v něm práva účastníka řízení, mohl odvolání podat sám. Nešlo přitom k situaci, že by se odvolací řízení vedlo bez účasti stěžovatele b), a tím mu byla upřena práva účastníka řízení. Kolizním opatrovníkem byl nahrazen pouze v procesní roli zástupce stěžovatele a), nadále však byl samostatným účastníkem řízení v části týkající se opatrovnictví. Takto hodnocený postup stěžovatele b) v odvolacím řízení odpovídá tvrzením uvedeným v odvolání, podle nichž okresní soud primárně pochybil v tom, že stěžovatele a) neomezil ve svéprávnosti, čímž stěžovateli b) v podstatě ztížil výkon funkce opatrovníka. Nebylo proto rozporováno samotné ponechání opatrovníka ve funkci, ale neomezení posuzovaného ve svéprávnosti. Jak přitom plyne z výše uvedeného, odvolání ve věci svéprávnosti mohl podat jedině posuzovaný stěžovatel a) jako jeho účastník. Proto Ústavní soud neshledává, že by zastavením odvolacího řízení, které stěžovatel b) vlastním jménem vést nechtěl, mohlo dojít k porušení jeho práv. Ústavní stížnost stěžovatele b) je tak zjevně neopodstatněná [pro rozhodná kritéria srov. náleze ze dne 25. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)].

VI.c Posouzení ústavní stížnosti stěžovatele a)

30. Na základě ústavní stížnosti podané stěžovatelem a), který byl účastníkem řízení o svéprávnosti i o opatrovnictví, Ústavní soud přistoupil k posouzení, zda v kterémkoli z těchto řízení, resp. v odvolacím řízení jako celku, došlo k porušení základních práv stěžovatele a). Tím shodně jako v nálezu sp. zn. I. ÚS 1581/16 upřesnil, kterou ústavní stížností se zabývá a ve kterých částech napadeného řízení. Po tomto upřesnění již může dále vycházet i ze závěrů starších nálezů v obdobných věcech sp. zn. II. ÚS 866/16, IV. ÚS 1580/16 a IV. ÚS 1584/16 a shledat, že ústavní stížnost stěžovatele a) je důvodná.

31. Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 866/16 dovodil, že jmenovaný kolizního opatrovníka v této věci bylo protiústavní. Pak je následující závěr v obdobných věcech sp. zn. IV. ÚS 1580/16, IV. ÚS 1584/16 a I. ÚS 1581/16, podle něhož bylo protiústavním i zastavení řízení na základě zpětvzetí odvolání podaného tímto kolizním opatrovníkem, jen logickým důsledkem nálezu sp. zn. II. ÚS 866/16.

32. Ústavní soud nyní může jen doplnit, že především podle § 460 občanského zákoníku „dojde-li ke střetu zájmu zákonného zástupce nebo opatrovníka se zájmem zastoupeného či ke střetnutí zájmů těch, kteří jsou zastoupeni tímž zákonným zástupcem nebo opatrovníkem, anebo hrozí-li takový střet, jmenuje soud zastoupenému kolizního opatrovníka“. Tímto ustanovením došlo k posunu oproti § 30 občanského zákoníku z roku 1964, který vyžadoval existující střet zájmů, nikoli střet jen hrozící. Přesto se nadále uplatní požadavek plynoucí z judikatury Nejvyššího soudu, že střet zájmů (či hrozící střet zájmů) „musí být v řízení zjištěn (postaven

najisto)“ (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. srpna 2008 sp. zn. 21 Cdo 2439/2007 či usnesení ze dne 17. prosince 2015 sp. zn. 29 Cdo 1593/2014).

33. Krajský soud v předložené věci dovedl, že došlo ke kolizi zájmů mezi posuzovaným a jeho opatrovníkem, pouze ze způsobu, jakým bylo odvolání stěžovatele a) formulováno. Nabyli-li však dle textu podaného odvolání pochybnosti o střetu zájmů posuzovaného a jeho opatrovníka, měl zjišťovat, jaký je zájem posuzovaného. Teprve na základě všech okolností věci mohl dospět k závěru, zda skutečně hrozí nebo již existuje střet zájmů opatrovníka a posuzovaného. Za tímto účelem posuzovaného stěžovatele a) sám měl shlédnout.

34. Pokud by již samotné odvolání bylo v rozporu se zájmy posuzovaného stěžovatele a), pak by bylo přinejmenším sporné, jaké účinky takové podání má. Je totiž možné uvažovat o jeho neúčinnosti, ustanovení nového opatrovníka již pro případné podání odvolání a současně prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání [srov. § 32 odst. 2 občanského soudního řádu a komentář k tomuto ustanovení in Jirsa, J. a kol. Občanské soudní řízení (soudcovský komentář). Kniha I. Praha : Havlíček Brain Team, 2014, s. 241]. Odvolání v této věci přitom samo o sobě pouze otevřelo prostor krajskému soudu k přezkoumání zákonnosti a správnosti postupu okresního soudu. Odvolací soud v řízeních, která je možné zahájit i bez návrhu, není dle § 28 zákona o zvláštních řízeních soudních vázán mezemi, ve kterých se odvolatel přezkoumání rozhodnutí domáhá. Na základě podaného odvolání se tak krajský soud mohl v rozsahu závisejícím na jeho vlastní úvaze zabývat tím, zda byly splněny podmínky pro omezení svéprávnosti či nikoli, a poskytnout tak stěžovateli a) věcný přezkum, který ten mohl na základě podaného odvolání očekávat.

35. Ústavní soud rovněž podotýká, že by soud měl zvažovat, zda jmenování kolizního opatrovníka nepovede k tomu, že kolizní opatrovník nahradí rozhodovací činnost soudu tak, jako tomu bylo v této věci. V okamžiku, kdy kolizní opatrovník vzal odvolání zpět, se totiž před krajským soudem střetl názor (a současně procesní úkon) zastánce omezování svéprávnosti a proti tomu názor (a současně procesní úkon) zastánce co nejmenšího omezování svéprávnosti. Výsledek řízení pak závisel na tom, který z těchto zastánců – zástupců posuzovaného byl soudem jmenován později, a měl tedy možnost řízením disponovat. To vše navíc za situace, kdy soud nevěděl, jakou vůli ohledně vedení odvolacího řízení projevuje posuzovaný, totéž nevěděl a ani se to nesnažil zjišťovat ani jeden z opatrovníků posuzovaného, a dle dosavadního průběhu řízení krajský soud ostatní okolnosti věci do toho okamžiku nehodnotil.

36. Tím se krajský soud ocitl v nepříjemném postavení, v němž sám nedokázal slepě následovat § 207 odst. 2 občanského soudního řádu,

podle něhož se odvolací řízení na základě zpětvzetí odvolání zastaví. Toto ustanovení totiž soudu neukládá zkoumat zájmy účastníků řízení či povahu věci. Krajský soud si i dle svého vyjádření byl vědom zvláštnosti situace, která v řízení nastala. Proto ve svém napadeném usnesení o zastavení řízení po ocitování § 207 odst. 2 občanského soudního řádu podrobně, avšak v obecné rovině, rozebíral, proč podle něj není zpětvzetí odvolání v rozporu se zájmy posuzovaného stěžovatele a). Tuto snahu krajského soudu Ústavní soud oceňuje, nemůže však změnit jeho závěry o tom, že konkrétní zájem posuzovaného stěžovatele a) měl krajský soud hlouběji zvážit ještě před jmenováním kolizního opatrovníka, nikoli až poté, co kolizní opatrovník vzal odvolání zpět.

37. V této souvislosti lze podotknout, že není případná námitka, že krajský soud nesprávně užil § 37 odst. 2 zákona o zvláštních řízeních soudních. Podle tohoto ustanovení totiž soud posoudí, který z úkonů je v zájmu posuzovaného, „jsou-li úkony opatrovníka a zvoleného zmocněnce v rozporu“. Kolizní opatrovník však nebyl zvoleným zmocněncem, který by v řízení vystupoval současně s původním hmotněprávním opatrovníkem. Naopak původního opatrovníka okamžikem svého jmenování zcela nahradil v zastupování posuzovaného stěžovatele a). Proto toto ustanovení na popísanou procesní situaci nedopadalo, což vysvětlil i krajský soud v napadeném usnesení.

38. Ze všech výše uvedených důvodů tedy Ústavní soud i nyní setrval na závěrech předchozích nálezů vydaných v obdobných věcech. V nich zdůraznil, že krajský soud neměl stěžovateli a) za dané procesní situace kolizního opatrovníka ustanovit a že zastavením řízení na základě zpětvzetí odvolání tímto kolizním opatrovníkem upřel stěžovateli meritorní přezkum, a to s ohledem na povahu věci. Předmětem řízení bylo omezení svéprávnosti a opatrovnictví, tedy problematika, která se bytostně týká práv a povinností člověka, a to včetně ochrany jeho ústavně zaručených práv a svobod. Krajský soud při odepření meritorního projednání věci nedostatečně přihlédl k významu institutu svéprávnosti a zásahu do osobnostní integrity v důsledku jejího přezkumu soudem.

39. Postup soudů, opatrovníků i případných kolizních opatrovníků v řízení o svéprávnosti musí odpovídat změnám, kterými prošla právní ochrana osob s duševním postižením v poslední době a které jsou zohledněny i v nově přijatém občanském zákoníku. Podle čl. 12 odst. 1 a 2 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, sjednané 13. prosince 2006 a v České republice vyhlášené pod č. 10/2010 Sb. m. s., státy potvrzují, že osoby se zdravotním postižením mají kdekoli právo na uznání své osoby jako subjektu práva, a uznávají, že osoby se zdravotním postižením mají, na rovnoprávném základě s ostatními, právní způsobilost ve všech oblastech života. Podle Obecného komentáře Výboru pro práva osob se

zdravotním postižením č. 1 z 11. dubna 2014 k čl. 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (General Comment No. 1, body 11 až 19) je upírání způsobilosti k právním úkonům, resp. svéprávnosti, právě na základě duševního stavu obecně nežádoucí. Nahrazování vůle jedince (odpření svéprávnosti a ustanovení zástupce) má naopak ustoupit ve prospěch podpory či asistence při rozhodování a jednání s právními následky, přičemž jedincům se zdravotním postižením má být umožněno mj. také brát na sebe rizika s takovým rozhodováním a jednáním spojená a nést následky jejich případných pochybení. V souladu s těmito závěry i judikaturou Ústavního soudu občanský zákoník úplně zbavení svéprávnosti osob s duševním postižením již neumožňuje. Svéprávnost je dle něj možné pouze omezit v rozsahu, v jakém člověk není pro duševní poruchu schopen právně jednat, a pouze tehdy, pokud člověku hrozí závažná újma a nepostačí-li mírnější a méně omezující opatření (§ 55 a 57). Zároveň obsahuje nové instituty nápomoci při rozhodování (§ 45) a zastoupení členem domácnosti (§ 49). Ochrana osob s duševním postižením již tedy není řešena skrze zbavování svéprávnosti a primárně ani skrze její omezování.

40. Soudy jsou proto povinny posuzovat věci tohoto druhu důsledně, individualizovaně (a v pochybnostech meritorně) na základě řádně zjištěného skutkového stavu tak, aby rozsah omezení svéprávnosti – od žádného 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 posuzovaného jednotlivce. Především však všechny subjekty vystupující v řízení o svéprávnosti nemohou jen mechanicky aplikovat jimi vybranou doktrínu bez přihlídnutí k zájmu konkrétní posuzované osoby. To platí i pro kolizního opatrovníka v této věci, který neměl odvolání posuzovaného stěžovatele a) vzít zpět bez jeho zhlédnutí a zjištění jeho názoru, neboť tak, byť byl veden právě aktuální judikaturou, neosvědčil respekt k jedinečnosti každé lidské bytosti.

41. Z úvodem popsaných východisek pro hodnocení, kdy došlo k porušení práva na soudní ochranu, vyplývá, že taková situace nastala i v tomto případě. Krajský soud po řádně podaném odvolání stěžovatelem a) nezjistil, zda hrozí střet zájmů posuzovaného stěžovatele a) a jeho opatrovníka, stěžovatele b), nebo zda k takovému střetu zájmů již došlo. Stěžovateli a) jmenoval kolizního opatrovníka a na základě jím podaného zpětvzetí odvolání odvolací řízení zastavil. Tím byl stěžovatel a) zbaven práva na přístup k soudu. Krajský soud proto porušil jeho právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, resp. čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Tento důvod kasace výroku I usnesení krajského soudu o zastavení odvolacího řízení se zároveň vztahuje i na závislý výrok II o nákladech odvolacího řízení, neboť krajský soud bude o odvolání stěžovatele a) rozhodovat znovu.

VII. Závěr

42. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud shledal ústavní stížnost stěžovatele a) důvodnou. Podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jí proto mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení vyhověl (výrok I) a napadené usnesení krajského soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil (výrok II). Ústavní stížnost stěžovatele b) shledal zjevně neopodstatněnou (výrok III). V dalším řízení bude povinností krajského soudu rozhodnout o odvolání stěžovatele a) v souladu se závazným právním názorem vysloveným v tomto nálezu. Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy).



Č. 224

K právu obžalovaného být jednoznačně informován, co je mu kladeno za vinu

Z ústavněprávního hlediska je zejména podstatné, aby bylo obviněným a jejich právním zástupcům umožněno podrobně argumentovat a předkládat důkazy k prokázání svých tvrzení. Přitom je zřejmé, že právo na obhajobu je složeno z mnoha komponentů, z nichž jedním je bezpochyby právo zaměřovat se přesně a cíleně na to, co je trestně stíhanému v obžalobě kladeno za vinu, a polemizovat s tím. Rozhodnutí také nesmí být pro účastníky řízení překvapivé, vždy jim musí být dána možnost reagovat na provedené důkazy a uplatňovat případné návrhy nebo námítky. Obžalovanému z trestného činu musí být vždy zcela jasné a zřejmé, z jakého jednání je obviňován, aby mohl tímto směrem co nejefektivněji zaměřit svoji obranu.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka – ze dne 4. prosince 2017 sp. zn. I. ÚS 645/16 ve věci ústavní stížnosti E. T., zastoupené JUDr. Jiřím Bláhou, advokátem, se sídlem v Lomnici nad Popelkou, Poděbradova 54, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. října 2015 č. j. 3 Tdo 1042/2015-18, proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 11. března 2015 č. j. 12 To 51/2015-487 a proti rozsudku Okresního soudu v Semilech ze dne 16. prosince 2014 č. j. 2 T 171/2014-446, jimiž byla stěžovatelka shledána vinnou ze spáchání přečinu podvodu, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Hradci Králové a Okresního soudu v Semilech jako účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 29. 10. 2015 č. j. 3 Tdo 1042/2015-18, usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 11. 3. 2015 č. j. 12 To 51/2015-487 a rozsudkem Okresního soudu v Semilech ze dne 16. 12. 2014 č. j. 2 T 171/2014-446 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

II. Uvedená rozhodnutí se proto zrušují.

Odůvodnění

I. Řízení před obecnými soudy a argumentace stěžovatelky

1. Ústavní stížností se stěžovatelka domáhala zrušení shora uvedených rozhodnutí obecných soudů, a to s poukazem na údajné porušení svých základních práv, zaručených v čl. 39 Listiny základních práv a svobod, v čl. 10 a 90 Ústavy, jakož i v čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Stěžovatelka byla rozsudkem Okresního soudu v Semilech ze dne 16. 12. 2014 sp. zn. 2T 171/2014 shledána vinnou spácháním přečinu podvodu podle § 209 odst. 1 a 3 tr. zákoníku, jenž měl spočívat v tom, že uzavřela s manželi K. dne 21. 12. 2013 kupní smlouvu týkající se pozemků parcelních čísel X1, X2 a Y v katastrálním území Bukovina u Turnova za cenu ve výši 490 000 Kč, ačkoliv již dne 28. 9. 1995 uzavřela jinou kupní smlouvu o prodeji parcel X1 a X2 v uvedeném katastrálním území s manželi B., a to za částku 132 200 Kč. Tím způsobila manželům K. škodu ve shora uvedené výši zaplacené kupní ceny. Za toto jednání byla odsouzena k trestu odnětí svobody v trvání dvou let s podmíněným odkladem na zkušební dobu dvou let a šesti měsíců. Poškození D. K. a J. K. byli odkázáni s nárokem na náhradu škody na řízení ve věcech občanskoprávních. E. B. nebyl jako poškozený k hlavnímu líčení připuštěn, jelikož mu podle soudu žádná škoda nevznikla. Proti odsuzujícímu rozsudku Okresního soudu v Semilech podala stěžovatelka odvolání, které Krajský soud v Hradci Králové shora citovaným usnesením jako nedůvodné zamítl. Proti rozhodnutí odvolacího soudu bylo podáno dovolání, které Nejvyšší soud usnesením ze dne 29. 10. 2015 č. j. 3 Tdo 1042/2015-18 odmítl.

2. Odvolací soud se ztotožnil se závěry soudu prvního stupně, že došlo ke spáchání trestného činu vymezeného výše citovanou skutkovou věstou. Nejvyšší soud však věc posoudil odlišně, ačkoliv rozhodnutí nižších soudů nezrušil; zaujal názor, že jednáním stěžovatelky byli sice v omyl uvedeni manželé K. (jelikož jim nesdělila, že i jiné osoby si na nemovitost mohou činit nárok), ale poškození byli dřívější kupující manželé B. K tomu předeslal, že podvedený a poškozený nemusejí být nutně jednou osobou. Manželé K. poškozeni nebyli, jelikož se stali vlastníky předmětných pozemků, zapsanými v katastru nemovitostí. Manželům B. ale podle Nejvyššího soudu vznikl jak nárok na vydání bezdůvodného obohacení (kupní ceny ve výši 132 200 Kč), tak na náhradu škody, odvozený ze zmenšení majetku původních kupujících, odpovídající tržní ceně nemovitostí.

3. Stěžovatelka v ústavní stížnosti uvedla, že byla ke dni 21. 12. 2013 vylučnou vlastnící předmětných pozemků, a tedy byla oprávněna převést vlastnické právo k těmto pozemkům na manžele J. a D. K., a to za vzájemně dohodnutou kupní cenu 490 000 Kč. Obě strany, jak stěžovatelka jako prodávající, tak vedlejší účastníci jako kupující, povinnosti, ke kterým se

zavázaly v kupní smlouvě, splnily, tedy stěžovatelka převedla na kupující vlastnické právo k pozemkům a kupující zaplatili dohodnutou kupní cenu. Kupující vlastnické právo k předmětným nemovitostem nabyli ke dni 23. 12. 2013, kdy k tomuto datu rozhodl příslušný katastrální úřad o vkladu vlastnického práva. Po přechodu vlastnického práva ke zmíněným nemovitostem se obrátil na manžele K. pan E. B. s tvrzením, že vlastníkem uvedených pozemků je on, neboť je koupil na základě kupní smlouvy ze dne 28. 9.1995, kde jako prodávající vystupovala stěžovatelka a jako kupující manželé E. a M. B. a předmětem převodu měly být pozemky parcelních čísel X1 a X2. Kupní cena byla tehdy dohodnuta částkou 132 200 Kč. Tato kupní smlouva nebyla nikdy vložena do katastru nemovitostí. Žádný z účastníků této smlouvy se o její vložení do katastru nemovitostí nestaral a kupující manželé B. se faktického užívání pozemků nikdy ani nechopili. Pozemky obhospodařovala nadále stěžovatelka se svým manželem. Ke dni 20. 12. 2013, tedy po uplynutí více jak 18 let od uzavření smlouvy na převod pozemků mezi stěžovatelkou a manželi B., byla legitimní a legální vlastníci pozemků stěžovatelka, která nebyla ve výkonu práv spojených s vlastnictvím ničím omezena, a pozemky tak oprávněně převedla na manžele K. Ti však poté, co byli osloveni E. B., který vůči nim uplatnil domnělé vlastnické právo na pozemky X1 a X2, od smlouvy kupní odstoupili s tvrzením, že v kupní smlouvě zpracované realitní kanceláří byli ujišťováni, že nikdo jiný si na uvedené pozemky nárok nečiní. Na toto odstoupení od smlouvy stěžovatelka reagovala tak, že je nepovažuje za platné, neboť kupující nabyli vlastnictví k předmětným pozemkům a jejich vlastnické právo bylo již zaneseno do katastru nemovitostí.

4. Stěžovatelka tvrdí, že výše označenými rozhodnutími obecných soudů bylo porušeno zejména její právo na to, aby byla trestána pouze na základě zákona. Obecné soudy podle ní porušily zásadu *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Odsuzující rozsudek okresního soudu ve výrokové větě tvrdí, že stěžovatelka vylákala na manžele K. 490 000 Kč, a za to byla odsouzena. Skutečnost je však podle stěžovatelky taková, že 490 000 Kč byl dohodnutý ekvivalent za převod vlastnictví k předmětným pozemkům. Odvolací soud a na něj navazující rozhodnutí soudu Nejvyššího explicitně porušily ustanovení čl. 90 Ústavy, podle kterého soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy. Nejvyšší soud v rozporu s tímto ustanovením postupoval prý i přesto, že znal kvalifikovaný názor Nejvyššího státního zastupitelství na tuto trestní věc, kdy ze strany tohoto orgánu mělo být navrhováno, aby rozhodnutí obecných soudů byla zrušena, neboť stěžovatelka byla odsouzena za poškození manželů K., čehož se však nedopustila. Obecné soudy si tak dle názoru stěžovatelky bez ohledu na znění zákona samy formulovaly skutkovou podstatu

restného činu podvodu, pomíjící, že o podvod může jít jen tehdy, pokud konkrétní subjekt byl poškozen. Nad znění zákona se podle ní nelze povznést tak, jak činí Nejvyšší soud názorem, že „pokud není poškozeným subjekt označený ve výrokové větě, tak je jím někdo jiný“. Výše citovaný čl. 7 Úmluvy především zamezuje rozšiřování rozsahu současných trestných činů na činy, které trestné nejsou. Trestní právo nesmí být extenzivně vykládáno v neprospěch obžalovaného, například analogií nebo vytvářením fikcí poškozeného, jako v dané věci činí Nejvyšší soud. Trestné činy a odpovídající tresty musí být zákonem jasně definovány. Tento požadavek je splněn, pokud občan může z formulace příslušného ustanovení rozpoznat, jaké jeho konání nebo opomenutí může vést k trestní odpovědnosti. Stěžovatelka vykonala jedno ze svých vlastnických oprávnění a prodala kupujícím své pozemky. V nakládání s vlastnickým právem nebyla omezena. Kupující vlastnické právo řádně nabyli a zaplatili kupní cenu. Za toto jednání ryze civilněprávního charakteru byla stěžovatelka postižena nejpřísnějšími normami, a to trestním právem, což je dle jejího názoru zjevné porušení zásady *ultima ratio*.

II. Vyjádření účastníků řízení

5. Nejvyšší soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti konstatoval, že se k ní nebude blíže vyjadřovat, a toliko odkázal na odůvodnění svého usnesení. Krajský soud v Hradci Králové uvedl, že považuje své rozhodnutí za správné a k jeho závěrům nemá, co by podstatného dodal. Navrhl proto, aby byla ústavní stížnost odmítnuta. Také Okresní soud v Semilech jen odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku.

III. Posouzení věci Ústavním soudem

6. Ústavní stížnost je důvodná.

7. Jedním z principů, představujícím součást práva na spravedlivý proces a vylučujícím libovůli při rozhodování, je nezbytná návaznost mezi skutkovými zjištěními, úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Smyslem lidskoprávních zásad nalézajících své vyjádření v právu na obhajobu je přitom zabezpečit, aby byly v trestním řízení objasněny všechny významné okolnosti, svědčící nejen v neprospěch, ale i ve prospěch obviněného, a aby orgány činné v tomto řízení ke všem těmto okolnostem náležitě přihlédly. Tak se má zajistit, aby nevinný nebyl odsouzen, aby viník byl odsouzen jedině za to, co skutečně spáchal, a aby mu byl uložen spravedlivý a zákonný trest.

8. Ústavní soud také často zdůrazňuje, že obecné soudy musí postupovat v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu, který je nezbytný pro jejich rozhodnutí. Z principu proporcionality, který ustálená judikatura

Ústavního soudu považuje za výraz demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy, plyne, že stát může omezovat základní práva osob jen v míře nezbytné pro dosažení účelu aplikované zákonné normy. Požadavek předvídatelnosti práva naráží (vedle vágnosti či nejasnosti zákonů a právních pravidel a principů) také na subjektivní přístup soudce ke skutkovým zjištěním; jde o to, co se – postupem podle procesních předpisů – přijme nebo označí za objektivní pravdu. V situaci důkazní nouze, například v případě tvrzení proti tvrzení, může být tato cesta ke kýžené materiální pravdě značně obtížná, vychází se tedy z rozumně odůvodněného stupně jistoty. Rovněž je namístě připomenout obecnou zásadu trestního práva „v pochybnostech ve prospěch obviněného“.

9. Shromážděným faktům ve zkoumané věci však podle názoru Ústavního soudu nebyla věnována natolik náležitá pozornost, aby bylo dosaženo objektivního stupně jistoty, o kterém nejsou důvodně pochybnosti, a došlo k zásahu do práva stěžovatelky na obhajobu.

10. Přechin podvodu podle § 209 odst. 1 a 3 trestního zákoníku spočívá v tom, že pachatel sebe nebo jiného obohatí tím, že uvede někoho v omyl, využije něčího omylu nebo zamlčí podstatné skutečnosti, a způsobí tak na cizím majetku větší škodu. Naplnění skutkové podstaty v dané věci předpokládá existenci příčinné souvislosti mezi omylem určité osoby (případně její neznalostí všech podstatných skutečností) a jí učiněnou majetkovou dispozicí, jakož i příčinnou souvislost mezi touto dispozicí na jedné straně a škodou na cizím majetku a obohacením pachatele na straně druhé. Podle soudu prvního stupně i odvolacího soudu došlo k naplnění uvedené skutkové podstaty tím, že stěžovatelka tvrdila manželům K., že si žádá třetí osoba nečiní nárok na vlastnictví předmětných pozemků; využila přitom toho, že manželé B. nepodali návrh na vklad do katastru nemovitostí, a způsobila tak manželům K. škodu ve výši 490 000 Kč. Tyto zjevně chybné závěry pak korigoval Nejvyšší soud v odůvodnění svého usnesení tak, že soudy nesprávně vyřešily otázku, komu svědčí vlastnictví prodávaných nemovitostí. Stěžovatelka nemohla manželům K. způsobit škodu způsobem, který dovodily, jelikož se tito stali na základě smlouvy uzavřené se stěžovatelkou vlastníky předmětných nemovitostí, a obdrželi tedy ekvivalent jimi uhrazené kupní ceny. Podle Nejvyššího soudu by však bylo nesprávné vykládat předmětné ustanovení tak, že podvedený a poškozený musí být nutně jedna osoba. Dospěl k závěru, že jednáním stěžovatelky sice nebyla způsobena škoda manželům K., ale původním kupujícím, manželům B., a jednání popsané ve skutkové větě tak stále naplňuje všechny znaky skutkové podstaty přechinu podvodu.

11. Ústavnímu soudu v napadených rozhodnutích chybí zohlednění všech souvisejících okolností věci, které, jak je konstatováno v jeho již ustálené judikatuře, jsou klíčové pro ústavně souladné posouzení každého

případu. Například vyšlo najevo, že manželé B. se o vložení svého údajného vlastnického práva do katastru nemovitostí vůbec nestarali a faktického užívání pozemků se nikdy ani nechopili; pozemky obhospodařovala nadále stěžovatelka se svým manželem. Především je ale klíčové, že stěžovatelka se v řízení před soudem prvního i druhého stupně ve své právní argumentaci zaměřovala na vyvrácení tvrzení obsaženého v obžalobě, posléze přejatého do výrokové věty odsuzujícího rozsudku, že způsobila škodu ve výši 490 000 Kč manželům K. Kde není poškozený subjekt, tam není ani přečin podvodu. Teprve Nejvyšší soud v dovolacím řízení její názor z větší části akceptoval, ovšem s tím, že jednání popsané ve skutkové větě i tak naplňuje všechny znaky trestného činu podvodu, když poškozenými měli být nyní manželé B.

12. Z ústavněprávního hlediska je zejména podstatné, aby bylo obviněným a jejich právním zástupcům umožněno podrobně argumentovat a předkládat důkazy k prokázání svých tvrzení. Přitom je zřejmé, že právo na obhajobu je složeno z mnoha komponentů, z nichž jedním je bezpochyby právo zaměřovat se přesně a cíleně na to, co je trestně stíhanému v obžalobě kladeno za vinu, a polemizovat s tím. Rozhodnutí také nesmí být pro účastníky řízení překvapivé, vždy jim musí být dána možnost reagovat na provedené důkazy a uplatňovat případné návrhy nebo námitky. Obžalovanému z trestného činu musí být vždy zcela jasné a zřejmé, z jakého jednání je obviňován, aby mohl tímto směrem co nejefektivněji zaměřit svoji obranu.

13. Nikdy netrestaná stěžovatelka, starobní důchodkyně (nikoliv navzdory svému právnímu vzdělání, ale právě pro ně) se v dobré víře v řízení před soudy zaměřovala na dokazování, že se trestné činnosti vymezené ve skutkové větě obžaloby a odsuzujícího rozsudku nedopustila. Jak uváděla ve svém odvolání i dovolání: „Domnělí poškození manželé K. řádně a nezpochybnitelně vlastnické právo k převáděným nemovitostem nabyli a jsou také zapsaní v katastru nemovitostí ... U manželů K. ke škodě nedošlo, jejich majetek se nezměnil a za zaplacenou kupní cenu dostali dohodnutý ekvivalent.“ Od počátku trvala na tom, že v rámci výkonu svého vlastnického práva převedla své pozemky na manžele K., kteří se jejich vlastnící také stali. To, že stěžovatelka neuznala jejich následné odstoupení od kupní smlouvy za účelem vrácení kupní ceny, nesmí být, jako čistě závazkový právní vztah, důvodem pro její trestní stíhání, jak také uvedla ve svém odvolání. Dokazování, podle závěrů přijatých však až v dovolacím řízení, mělo být náhle naopak zaměřeno zejména na okolnosti uzavření první kupní smlouvy s manžely B. a na jejich chování, či spíše nečinnost, když se po dobu téměř osmnácti let předmětných pozemků nijak neujali. Přitom zejména na základě svědecké výpovědi E. B. byla stěžovatelka nakonec shledána vinnou. E. B. přitom mj. uvedl, že opomněl smlouvu z roku 1995

vložit do katastru nemovitostí a se stěžovatelkou o pozemcích jednal až v průběhu roku 2013, kdy ho ujišťovala ohledně exekuce, vážnoucí tehdy na nemovitostech, že vše bude v pořádku, na což prý spoléhal, nečinil další kroky a vyčkával. Teprve když zjistil, že jako vlastník nemovitostí je na katastru vedena již jiná osoba, připojil se k trestnímu řízení, iniciovanému manželou K., s nárokem na náhradu škody, soud prvního stupně jej však jako poškozeného k hlavnímu líčení nepřipustil, jelikož mu podle soudu žádná škoda nevznikla a řízení se netýkalo jeho osoby. Podle Nejvyššího soudu jsou však právě on a jeho (dnes již bývalá) manželka poškozenými v dané trestní věci. Jak uvedeno, stěžovatelka se ve své právní argumentaci v rámci obhajoby primárně zaměřovala na to, že nezpůsobila škodu manželům K. ve výši 490 000 Kč. Ve vztahu k manželům B. uznávala, že kupní smlouvu o prodeji inkriminovaných pozemků v roce 1995 uzavřela, pro dlouhý časový odstup si však ani nepamatuje, zda převzala (či následně vrátila) kupní cenu. Předpokládala prý, že vzhledem k tomu, že nebyl podán návrh na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí (což bylo ve smlouvě stanoveno), B. od kupní smlouvy již dávno odstoupili. Po celou dobu totiž platila z předmětných pozemků daň z nemovitostí a spolu s manželem je obhospodařovala a sklízela z nich úrodu.

14. Ve věci tak nebylo podle Ústavního soudu postaveno zcela najisto, zda a koho stěžovatelka podvedla, ani jakou škodu, komu a přesně v jaké výši způsobila. V rozhodnutích obecných soudů chybí pečlivé zdůvodnění toho, zda se stěžovatelka skutečně dopustila trestné činnosti kladené jí za vinu ve skutkové větě výroku odsuzujícího rozsudku, a to včetně její korekce, obsažené však pouze v odůvodnění odmítavého usnesení Nejvyššího soudu. Původní poškození, označení tak soudem prvního stupně a odvolacím soudem, byli se svými nároky odkázáni na řízení ve věcech občanskoprávních, zatímco poškozený, který nebyl vůbec připuštěn k hlavnímu líčení s tím, že mu žádná škoda prý nevznikla, byl v dovolacím řízení shledán oprávněným k vydání bezdůvodného obohacení a k náhradě škody. Závěry soudů proto nelze považovat za ucelené a kompletní.

15. Z uvedených důvodů rozhodnutí obecných soudů neodpovídají ústavním požadavkům, které plynou z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, zaručujícím právo na soudní ochranu a spravedlivý proces. V dalším řízení budou soudy vázány právním názorem Ústavního soudu. Soud prvního stupně bude muset po případném doplnění dokazování věc znovu posoudit a zohlednit všechny související skutkové okolnosti; stěžovatelka musí být jednoznačně informována, z jakého jednání je obviňována, aby mohla v tomto směru vystavět svoji obhajobu. Pro úplnost Ústavní soud konstatuje, že porušení jiných ústavně zaručených práv stěžovatelky neshledal. Jako *obiter dictum* také připomíná, že chápe trestní právo jako právo *ultima ratio*, jehož prostředky musí být užívány jen tehdy, pokud užítí

I. ÚS 645/16

č. 224

jiných právních nástrojů nepřipadá vůbec v úvahu nebo by to bylo zjevně neefektivní. Z jeho judikatury tak jasně plyne zákaz neúměrného rozšiřování trestní represe.

IV. Závěr

16. Z uvedených důvodů bylo ústavní stížnosti vyhověno, v souladu s § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Č. 225

K zastavení řízení o svéprávnosti pro zpětvzetí odvolání kolizním opatrovníkem

Je porušením základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jestliže obecný soud v řízení o svéprávnosti vedeném podle zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, nevěnuje náležitou pozornost zjištění, zda nehrozí střet zájmů mezi posuzovanou osobou a jejím soudem ustanoveným kolizním opatrovníkem.

Podle čl. 12 odst. 1 a 2 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (vyhlášené pod č. 10/2010 Sb. m. s.) mají osoby se zdravotním postižením právo na uznání své osoby jako subjektu práva. Požadavek respektu k jedinečnosti každé lidské bytosti je zohledněn též v novém občanském zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.).

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Jana Musila (soudce zpravodaj) a Jaromíra Jirsy – ze dne 5. prosince 2017 sp. zn. IV. ÚS 1582/16 ve věci ústavní stížnosti a) L. D. a b) města Smečno, se sídlem nám. T. G. Masaryka 12, 273 05 Smečno, obou zastoupených Mgr. Jaroslavem Dvořákem, advokátem, se sídlem Gorkého 502, 272 01 Kladno, proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 8. března 2016 č. j. 24 Co 13/2016-195, kterým bylo zastaveno odvolací řízení o omezení svéprávnosti stěžovatelky a) pro zpětvzetí odvolání, za účasti Krajského soudu v Praze jako účastníka řízení.

Výrok

- I. Usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 8. března 2016 č. j. 24 Co 13/2016-195 bylo porušeno základní právo stěžovatelky L. D. na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.
- II. Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 8. března 2016 č. j. 24 Co 13/2016-195 se ruší.
- III. Ústavní stížnost stěžovatele města Smečno se odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, která byla Ústavnímu soudu doručena dne 17. května 2016, stěžovatelé navrhli zrušení rozhodnutí uvedeného v záhlaví z důvodu tvrzeného porušení jejich základních práv podle čl. 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“).

II. Shrnutí řízení před obecnými soudy

2. Okresní soud v Kladně rozsudkem ze dne 19. října 2015 č. j. 42 P 434/83-162 rozhodl, že stěžovatelka a) jako posuzovaná se neomezuje ve svéprávnosti, a změnil tak svůj rozsudek ze dne 22. června 1983 č. j. Nc 710/83-9 (výrok I), jímž byla stěžovatelka a) zcela zbavena způsobilosti k právním úkonům. Výrokem II rozsudku ponechal stěžovatelce a) opatrovníka, a to stěžovatele b), který je tak oprávněn a povinen ji zastupovat ve všech právních jednáních s tím, že k právním jednáním v běžných záležitostech každodenního života je oprávněna i stěžovatelka a). Výroky III a IV rozsudku rozhodl tento soud o náhradě nákladů řízení.

3. Stěžovatel b) jako opatrovník stěžovatelky a) podal jejím jménem proti rozsudku okresního soudu odvolání. Namítal, že v dané věci nejsou splněny podmínky pro opatrovnictví podle § 469 občanského zákoníku, neboť chybí návrh posuzované osoby, která není schopna formulovat svou vůli k takovému návrhu. Zároveň měl za to, že jsou splněny podmínky pro omezení svéprávnosti. Vzhledem ke zdravotnímu stavu stěžovatelky a) je třeba ji omezit ve svéprávnosti, protože jí hrozí závažná újma.

4. Krajský soud v Praze zhodnotil, že stěžovatel b) jako hmotněprávní opatrovník stěžovatelky a) se dostal do konfliktu zájmů mezi stěžovatelkou a) a jím samotným. Proto usnesením ze dne 21. ledna 2016 č. j. 24 Co 13/2016-188 jmenoval stěžovatelce a) pro řízení kolizního opatrovníka Mgr. Davida Strupka, advokáta. Ten vzal odvolání stěžovatelky a) v celém rozsahu zpět. Zpětvzetí odvolání odůvodnil tím, že rozhodnutí okresního soudu dostatečně chrání stěžovatelku a), a není tedy splněna podmínka nezbytnosti pro omezení svéprávnosti.

5. Krajský soud v Praze následně usnesením napadeným touto ústavní stížností odvolací řízení zastavil pro zpětvzetí odvolání. Zdůraznil, že zastavení odvolacího řízení nebrání okolnost, že hmotněprávní opatrovník a procesní opatrovník mají rozdílná stanoviska k otázce nutnosti omezení svéprávnosti. Měl za to, že zpětvzetí odvolání není v rozporu se zájmy stěžovatelky a). K námitce, 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 mírnější a méně omezující opatření namísto omezení svéprávnosti podle § 39 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

III. Argumentace stěžovatelů

6. Stěžovatel b) podal ústavní stížnost jménem svým i jménem stěžovatelky a). Zásah do svého práva na soudní ochranu [a potažmo i téhož práva stěžovatelky a)] spatřoval v tom, že krajský soud ho jako hmotněprávního opatrovníka vyřadil z řízení, pokud stěžovatelce a) jmenoval kolizního opatrovníka, ačkoli v daném případě nebyl dán konflikt zájmů mezi stěžovatelkou a) a stěžovatelem b) jako jejím opatrovníkem. Sama skutečnost, že stěžovatel b) nesouhlasil se způsobem vyřízení věci či rozhodnutím soudu prvního stupně, takový konflikt zájmů nezakládá. Tím došlo k podstatnému znevýhodnění opatrovníka jako účastníka řízení.

7. Podle ústavní stížnosti mělo být postupem krajského soudu porušeno i právo stěžovatelky a) na soudní ochranu, neboť jí byla odepřena spravedlnost. Zájem stěžovatelky a) krajský soud nezkoval, čímž také nesprávně použil § 37 odst. 2 zákona o zvláštních řízeních soudních. Krajský soud měl zhodnotit, zda je v zájmu posuzované stěžovatelky a), aby odvolací řízení proběhlo, či nikoli. Vzhledem k závažnosti projednávané otázky, jakou je omezení svéprávnosti, nelze dojít k závěru, že vedení odvolacího řízení by bylo jakkoli v rozporu s jejími zájmy. Z usnesení krajského soudu nejsou zřejmé skutečné důvody jeho rozhodnutí, což může svědčit o libovůli a svévolné aplikaci tzv. podústavního práva, a tím také o porušení práv obou stěžovatelů na soudní ochranu.

8. Stěžovatel b) rovněž namítl, že kolizní opatrovník Mgr. David Strupka svým jednáním svévolně převzal roli soudu, když způsobil, že o odvolání nebude rozhodnuto. Nadto stěžovatelku a) nezhlédl, nezjistil její stanovisko k věci, a tím jí poskytl jen formální, a nikoli efektivní zastoupení. Stěžovatel b) je proti tomu přesvědčen, že omezení svéprávnosti by bylo jednoznačně přínosem pro stěžovatelku a). Její zdravotní stav ji ohrožuje takovým způsobem, že je nutné ji omezením svéprávnosti chránit.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud si pro účely tohoto řízení vyžádal soudní spis a vyjádření účastníka řízení.

10. Krajský soud v Praze ve svém vyjádření především odkázal na své předchozí vyjádření k rozhodnutím Ústavního soudu ve věcech sp. zn. IV. ÚS 1580/16 ze dne 5. 12. 2016 (N 231/83 SbNU 593), IV. ÚS 1584/16 ze dne 18. 4. 2017 (N 61/85 SbNU 129) a II. ÚS 866/16 ze dne 24. 11. 2016 (N 221/83

SbNU 461). Podotkl, že motivací jeho rozhodnutí nebylo vyhnout se meritornímu rozhodování. Věc řešil v době rozdílné praxe soudů prvního stupně, přičemž *a priori* nepovažoval za nemožné, aby za posuzovanou osobu jednal trvalý opatrovník. Příslušný senát se v každé věci snaží vypořádat se zásadou subsidiarity a proporcionality institutu omezení svéprávnosti. V zájmu zásady předvídatelnosti soudního rozhodování přitom obvykle sděluje své předběžné právní závěry účastníkům řízení, aby se účastníci řízení mohli na jednání připravit či jinak procesně reagovat. Tak tomu bylo i v této věci, v níž jde dle jeho názoru o situaci Ústavním soudem v mnoha rozhodnutích aprobovanou.

11. S ohledem na radikálně prezentovaný názor opatrovníka [stěžovatele b)] v zájmu posuzované stěžovatelky a) dospěl krajský soud k závěru, že pro tuto věc bude lépe, bude-li zde třetí nezávislá osoba, která bude hájit její zájmy. Jmenovaného opatrovníka rozhodující senát krajského soudu vůbec osobně nezná, jeho výběr byl proveden vzhledem k jeho specializaci [obdobně postupoval i Ústavní soud ve věci sp. zn. I. ÚS 1974/14 ze dne 23. 3. 2015 (N 61/76 SbNU 825)]. I tomuto opatrovníku soud sdělil svůj předběžný názor, nikoli však ve snaze vyhnout se meritornímu rozhodnutí, což je zřejmě i z toho, že současně nařídil jednání, k němuž si i připravil dokazování (předvolal svědkyni a předpokládal možný výslech dalších svědků i posuzovaného a opakování dokazování z řízení před okresním soudem). Následně se jen vypořádal s nastalou procesní situací.

12. Pokud jde o opatrovnictví osob pobývajících ve zdravotnickém či sociálním zařízení, měl krajský soud za to, že právní postavení opatrovníka jmenovaného v případě omezení svéprávnosti a opatrovníka jmenovaného namísto omezení svéprávnosti, tj. jako subsidiární opatření k omezení svéprávnosti, je ve smyslu § 465 občanského zákoníku zcela shodné co do rozsahu práv a povinností opatrovníka. Ochrana opatrovance by tak měla být zajištěna zásadně rovnocenně. To podle jeho názoru posiluje práva osob umístěných v daných zařízeních, neboť jejich projevy nelze libovolně přehlížet. Proto má za to, že opatrovnictví těchto osob bez omezení svéprávnosti lépe vyhovuje ochraně jejich zájmů. Zároveň je přesvědčen, že brání-li takové osobě duševní porucha v podání návrhu na jmenování opatrovníka podle § 469 občanského zákoníku, neznamená to, že jí nelze jmenovat opatrovníka podle § 465 občanského zákoníku i bez návrhu, a přijmout tak mírnější opatření namísto omezení svéprávnosti.

13. Protože vyjádření krajského soudu neobsahovalo žádné podstatné novum, Ústavní soud je nezasílal k replice stěžovatelům.

14. Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti podle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, bez ústního jednání, neboť od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci.

V. Podmínky projednání ústavní stížnosti a související judikatura Ústavního soudu

15. V předložené věci je třeba poukázat na to, že stěžovatel b) podal jménem svým a též jménem posuzované stěžovatelky a) ústavní stížnost již přímo proti usnesení krajského soudu, jímž byl stěžovatele a) v odvolacím řízení jmenován kolizní opatrovník (viz bod 4 tohoto nálezu). Tyto ústavní stížnosti vedené pod sp. zn. III. ÚS 869/16 byly s dalšími ústavními stížnostmi stěžovatele b) proti obdobným rozhodnutím krajského soudu usnesením Ústavního soudu ze dne 7. června 2016 sp. zn. II. ÚS 866/16 spojeny ke společnému řízení pod sp. zn. II. ÚS 866/16. Nálezem ze dne 24. listopadu 2016 sp. zn. II. ÚS 866/16 (všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) Ústavní soud zrušil všechna ve výroku citovaná usnesení Krajského soudu v Praze o jmenování kolizního opatrovníka, včetně usnesení vydaného v nyní posuzované věci, a to pro porušení práva stěžovatele b) na přístup k soudu a práva na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny.

16. Následně stěžovatel b) podal opět jménem svým a též jménem posuzovaných osob ústavní stížnosti s totožnou právní argumentací směřující proti rozhodnutím téhož krajského soudu o zastavení odvolacího řízení. Ústavní soud se třemi z nich již zabýval ve svých nálezech ze dne 5. prosince 2016 sp. zn. IV. ÚS 1580/16, ze dne 18. dubna 2017 sp. zn. IV. ÚS 1584/16, ze dne 17. října 2017 sp. zn. I. ÚS 1581/16 (N 189/87 SbNU 135) a ze dne 29. listopadu 2017 sp. zn. IV. ÚS 1583/16 (N 223/87 SbNU 551). Dospěl v nich k závěru, že krajský soud zastavením řízení na základě zpětzení odvolání kolizním opatrovníkem porušil právo na přístup k soudu a na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny.

17. Vzhledem k tomu, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy), je uvedenými nálezy sp. zn. II. ÚS 866/16, sp. zn. IV. ÚS 1580/16, sp. zn. IV. ÚS 1584/16, sp. zn. I. ÚS 1581/16 a sp. zn. IV. ÚS 1583/16 vázán i Ústavní soud ve své další rozhodovací činnosti. Pokud by senát Ústavního soudu rozhodující v této věci dospěl k právnímu názoru odchylnému od právního názoru již vysloveného v nálezu, musel by otázku předložit k posouzení plénu Ústavního soudu (§ 23 zákona o Ústavním soudu). K takovému postupu nyní neshledal důvod, ztotožňuje se s nosnými důvody těchto rozhodnutí i jejich kasačním výrokiem. Přitom především vychází z posledních nálezů sp. zn. I. ÚS 1581/16 a sp. zn. IV. ÚS 1583/16.

18. Shodně jako v nálezech sp. zn. I. ÚS 1581/16 a sp. zn. IV. ÚS 1583/16 se tedy musel Ústavní soud předně vypořádat s tím, že ústavní stížnost v této věci podal stěžovatel b), město Smečno, v dvojjediné roli, kdy jako hmotněprávní opatrovník byl sám účastníkem řízení o opatrovnictví posuzované stěžovatelky a), a zároveň jako hmotněprávní opatrovník

jednal i přímo jménem stěžovatelky a) jak v řízení o svéprávnosti, tak i ve s ním spojeném řízení o opatrovnictví (srov. usnesení o spojení řízení o svéprávnosti a o opatrovnictví vydané okresním soudem a § 46 zákona o zvláštních řízeních soudních).

19. Této okolnosti si povšiml Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 866/16, v jehož záhlaví se uvádí, že rozhodoval o ústavní stížnosti podané jak vlastním jménem stěžovatele b), tak i jménem posuzovaných osob. Výrokem tohoto nálezu bylo shledáno porušení základního práva „stěžovatele“, z odůvodnění pak vyplývá, že je jím míněn stěžovatel b) jako samostatný účastník řízení před obecnými soudy. V nálezech sp. zn. IV. ÚS 1580/16 a sp. zn. IV. ÚS 1584/16 je však totožná situace hodnocena tak, že stěžovatel b) sice tvrdí i zásah do práv posuzovaných osob, jedná se však pouze o ústavní stížnost stěžovatele b) jako opatrovníka. V nálezech sp. zn. I. ÚS 1581/16 a sp. zn. 1583/16 Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je podána oběma stěžovateli, neboť je tak výslovně označena a rovněž obsahuje tvrzení o zásahu do základních práv obou stěžovatelů [srov. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. S tímto posouzením se Ústavní soud ztotožnil i v této věci.

20. Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu, ústavní stížnosti obou stěžovatelů jsou přípustné (proti usnesení krajského soudu stěžovatelé nemají další procesní prostředky k ochraně jejich práv ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), byly podány včas a osobami k tomu oprávněnými a splňují i ostatní zákonem stanovené náležitosti. Ústavní soud proto přistoupil k jejich věcnému projednání.

VI. Vlastní posouzení

21. Ústavní soud se seznámil s argumentací stěžovatelů a obsahem soudního spisu, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost stěžovatelky a) je důvodná a ústavní stížnost stěžovatele b) zjevně neopodstatněná.

22. 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. 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 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.

VI.a Obecná východiska

23. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu (a ve stanovených případech u jiného orgánu). Posouzení, co přesně se rozumí „stanoveným postupem“, se odvíjí od příslušné zákonné procesní úpravy, která musí uplatnění práva na soudní ochranu (spravedlivý proces) reálně umožňovat [srov. nálezy ze dne 12. července 2016 sp. zn. II. ÚS 1687/16 (N 126/82 SbNU 57)]. Z práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny neplatí garance „správného“ rozhodnutí, natož rozhodnutí, jež stěžovatel za správné pokládá. Závěr o jeho porušení nelze odůvodnit toliko rozdílným názorem na výklad tzv. podústavního práva provedený obecnými soudy [srov. nálezy ze dne 29. května 1997 sp. zn. III. ÚS 31/97 (N 66/8 SbNU 149)] nebo tím, že neodpovídá názoru stěžovatele [srov. usnesení ze dne 5. srpna 2002 sp. zn. IV. ÚS 732/2000 (U 24/27 SbNU 293)]. Uvedené však neplatí v situacích, kdy tento výklad založil porušení některého (jiného) základního práva stěžovatele nebo je výrazem flagrantního ignorování příslušné normy či zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů právního výkladu, jež je v soudní praxi respektován, v důsledku čehož představuje nepředvídatelnou interpretační libovůli. Tuto výjimku lze přitom vztáhnout i na aplikaci procesních předpisů [srov. např. nálezy ze dne 3. března 2011 sp. zn. III. ÚS 2671/09 (N 33/60 SbNU 397)].

24. Součástí práva stěžovatelů na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy a zároveň nezbytným předpokladem uskutečnění dalších dílčích procesních práv vyplývajících z práva na soudní ochranu je právo na přístup k soudu. Procesní záruky týkající se spravedlivosti, veřejnosti a rychlosti řízení by neměly žádný smysl, kdyby nebyl chráněn přístup k soudům, jež je předběžnou podmínkou pro užívání těchto záruk [viz např. nálezy ze dne 20. září 2011 sp. zn. II. ÚS 1739/11 (N 163/62 SbNU 417), bod 11, a ze dne 20. června 2012 sp. zn. IV. ÚS 1167/11 (N 123/65 SbNU 597), bod 18].

25. Právo na přístup k soudu však není právem absolutním a dovoluje jistá omezení (viz i rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Goldner proti Spojenému království* ze dne 21. února 1975 č. 4451/70, § 38). Omezení nicméně nesmí jednotlivci odeprít nebo omezit přístup k soudu takovým způsobem a do takové míry, že by byla narušena sama podstata tohoto práva [srov. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Ashingdane proti Spojenému království* ze dne 28. května 1985 č. 8225/78, § 57, nebo ve věci *Bulena proti České republice* ze dne 20. dubna 2004 č. 57567/00, § 29 a další; nálezy ze dne 11. července 2017 sp. zn. I. ÚS 1440/14 (N 118/86 SbNU 53)]. Omezení práva na přístup k soudu může vyplývat přímo z právního předpisu nebo může být důsledkem jeho interpretace a aplikace v konkrétním případě. Je však vždy nutné zkoumat, zda právní

předpis nebyl vyložen a použit tak, že právo na přístup k soudu bylo omezeno takovým způsobem nebo v takové míře, že byla zasažena samotná jeho podstata [viz např. nálezy ze dne 5. srpna 2009 sp. zn. I. ÚS 566/07 (N 176/54 SbNU 209), bod 26, a ze dne 21. února 2012 sp. zn. Pl. ÚS 29/11 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.), bod 40, a tam uvedenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva].

VI.b Posouzení ústavní stížnosti stěžovatele b)

26. V případě ústavní stížnosti stěžovatele b) musel Ústavní soud nejprve zvážit, v jaké části řízení mohla být jeho základní práva porušena. Stěžovatel b) tvrdil, že jeho právo na soudní ochranu mělo být porušeno tím, že byl jmenováním kolizního opatrovníka vyřazen z řízení o odvolání, aniž by byl dán konflikt zájmů, a dále rovněž svévolnou aplikací tzv. podústavního práva. Před krajským soudem tak mělo dojít k podstatnému znevýhodnění opatrovníka – stěžovatele b) – jako účastníka řízení.

27. Z ústavní stížnosti plyne, že stěžovatel b) správně rozlišuje, že do jeho vlastních práv mohlo být zasaženo jediné v té části řízení, v níž se rozhodovalo o jeho právech a povinnostech, a v níž proto byl účastníkem řízení (srov. § 6 odst. 1 zákona o zvláštních řízeních soudních), totiž v části věci, v níž se rozhodovalo o ustanovení opatrovníka. V řízení o svéprávnosti vystupoval pouze jako zástupce stěžovatelky a). Proto se svým jménem nemůže účinně domáhat toho, aby soudy rozhodly jinak o svéprávnosti stěžovatelky a), neboť takové právo mu právní předpisy nepřiznávají.

28. Vzhledem k tomu, že stěžovatel b) byl samostatným účastníkem řízení v části věci, mohl podat svým jménem odvolání do výroku II rozsudku okresního soudu, kterým byl ponechán opatrovníkem stěžovatelky a) a do výroku III o nákladech řízení. Této možnosti však nevyužil. Odvolání proti výroku I a II rozsudku okresního soudu podala stěžovatelka a) zastoupená stěžovatelem b) jako opatrovníkem. Stěžovatel b) byl ovšem na základě podaného odvolání rovněž samostatným účastníkem odvolacího řízení, a to opět pouze v části věci, která se týkala opatrovnictví. Ústavní soud se proto může zabývat pouze tvrzeními stěžovatele b), zda postupem krajského soudu došlo k porušení jeho základních práv v odvolacím řízení v části řízení týkající se opatrovnictví.

29. Pokud ovšem stěžovatel b) sám odvolání proti ponechání ve funkci opatrovníka nepodal, přestože tuto možnost měl, a řízení bylo následně jako celek zastaveno bez provedení jakýchkoli úkonů, které by měly dopad do práv stěžovatele b), nemožna mu zastavením řízení být způsobena újma. Chtěl-li odvolací řízení vést a uplatňovat v něm práva účastníka řízení, mohl odvolání podat sám. Nedošlo přitom k situaci, že by se odvolací řízení vedlo bez účasti stěžovatele b), a tím mu byla upřena práva účastníka řízení. Kolizním opatrovníkem byl nahrazen pouze v procesní roli

zástupce stěžovatelky a), nadále však byl samostatným účastníkem řízení v části týkající se opatrovnictví. Takto hodnocený postup stěžovatele b) v odvolacím řízení odpovídá tvrzením uvedeným v odvolání, podle nichž okresní soud primárně pochybil v tom, že stěžovatelku a) neomezil ve svéprávnosti, čímž stěžovateli b) v podstatě ztížil výkon funkce opatrovníka. Nebylo proto rozporováno samotné ponechání opatrovníka ve funkci, ale neomezení L. D. ve svéprávnosti. Proto Ústavní soud neshledává, že by zastavením odvolacího řízení, které stěžovatel b) vlastním jménem vést nechtěl, mohlo dojít k porušení jeho práv. Ústavní stížnost stěžovatele b) je tak zjevně neopodstatněná [pro rozhodná kritéria srov. nález ze dne 25. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)].

VI.c Posouzení ústavní stížnosti stěžovatelky a)

30. Na základě ústavní stížnosti podané stěžovatelkou a), která byla účastníkem řízení o svéprávnosti i o opatrovnictví, Ústavní soud přistoupil k posouzení, zda v kterémkoli z těchto řízení, resp. v odvolacím řízení jako celku, došlo k porušení základních práv stěžovatelky a). Tím shodně jako v nálezech sp. zn. I. ÚS 1581/16 a sp. zn. IV. ÚS 1583/16 upřesnil, kterou ústavní stížností se zabývá a ve kterých částech napadeného řízení. Po tomto upřesnění již může dále vycházet i ze závěrů starších nálezů v obdobných věcech sp. zn. II. ÚS 866/16, IV. ÚS 1580/16 a IV. ÚS 1584/16 a shledat, že ústavní stížnost stěžovatelky a) je důvodná.

31. Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 866/16 dovodil, že jmenování kolizního opatrovníka v této věci bylo protiústavní. Pak je následující závěr v obdobných věcech sp. zn. IV. ÚS 1580/16, IV. ÚS 1584/16, I. ÚS 1581/16 a IV. ÚS 1583/16, podle něhož bylo protiústavním i zastavení řízení na základě zpětvzetí odvolání podaného tímto kolizním opatrovníkem, jen logickým důsledkem nálezu sp. zn. II. ÚS 866/16.

32. Ústavní soud nyní může jen doplnit, že především podle § 460 občanského zákoníku „dojde-li ke střetu zájmu zákonného zástupce nebo opatrovníka se zájmem zastoupeného či ke střetnutí zájmů těch, kteří jsou zastoupeni tímž zákonným zástupcem nebo opatrovníkem, anebo hrozí-li takový střet, jmenuje soud zastoupenému kolizního opatrovníka“. Tímto ustanovením došlo k posunu oproti § 30 občanského zákoníku z roku 1964, který vyžadoval existující střet zájmů, nikoli střet jen hrozící. Přesto se nadále uplatní požadavek plynoucí z judikatury Nejvyššího soudu, že střet zájmů (či hrozící střet zájmů) „musí být v řízení zjištěn (postaven na jisto)“ (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. srpna 2008 sp. zn. 21 Cdo 2439/2007 či usnesení ze dne 17. prosince 2015 sp. zn. 29 Cdo 1593/2014).

33. Krajský soud v předložené věci dovodil, že došlo ke kolizi zájmů mezi posuzovanou a jejím opatrovníkem, pouze ze způsobu, jakým bylo

odvolání stěžovatelky a) formulováno. Nabyli-li krajský soud z textu podaného odvolání pochybnosti o střetu zájmů posuzované a jejího opatrovníka, měl zjišťovat, jaký je zájem posuzované. Teprve na základě všech okolností věci mohl dospět k závěru, zda skutečně hrozí nebo již existuje střet zájmů opatrovníka a posuzované. Za tímto účelem posuzovanou stěžovatelku a) sám měl zhlédnout.

34. Pokud by již samotné odvolání bylo v rozporu se zájmy posuzované stěžovatelky a), pak by bylo přinejmenším sporné, jaké účinky takové podání má. Je totiž možné uvažovat o jeho neúčinnosti, o ustanovení nového opatrovníka již pro případné podání odvolání a o současném prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání [srov. § 32 odst. 2 občanského soudního řádu a komentář k tomuto ustanovení in Jirsa, J. a kol. Občanské soudní řízení (soudcovský komentář). Kniha I. Praha : Havlíček Brain Team, 2014, s. 241.]. Odvolání v této věci přitom samo o sobě pouze otevřelo prostor krajskému soudu k přezkoumání zákonnosti a správnosti postupu okresního soudu. Odvolací soud v řízeních, která je možné zahájit i bez návrhu, není dle § 28 zákona o zvláštních řízeních soudních vázán mezemi, ve kterých se odvolatel přezkoumání rozhodnutí domáhá. Na základě podaného odvolání se tak krajský soud mohl v rozsahu závažnějším na jeho vlastní úvaze zabývat tím, zda byly splněny podmínky pro omezení svéprávnosti či nikoliv, a poskytnout tak stěžovateli a) věcný přezkum, který mohla na základě podaného odvolání očekávat.

35. Ústavní soud rovněž podotýká, že by obecné soudy měly zvažovat, zda jmenování kolizního opatrovníka nepovede k tomu, že kolizní opatrovník nahradí rozhodovací činnost soudu tak, jako tomu bylo v této věci. V okamžiku, kdy kolizní opatrovník vzal odvolání zpět, se totiž před krajským soudem střetl názor (a současně procesní úkon) zastávce omezování svéprávnosti a proti tomu názor (a současně procesní úkon) zastávce co nejmenšího omezování svéprávnosti. Výsledek řízení pak závisel na tom, který z těchto zastánců – zástupců posuzované byl soudem jmenován později, a měl tedy možnost řízením disponovat. To vše navíc za situace, kdy odvolací soud nevěděl, jakou vůli ohledně vedení odvolacího řízení projevuje posuzovaná, totéž nevěděl a ani se to nesnažil zjišťovat ani jeden z opatrovníků posuzované, a podle dosavadního průběhu řízení krajský soud ostatní okolnosti věci do toho okamžiku nehodnotil.

36. Tím se krajský soud ocitl v nepříjemném postavení, v němž sám nedokázal slepě následovat § 207 odst. 2 občanského soudního řádu, podle něhož se odvolací řízení na základě zpětvzetí odvolání zastaví. Toto ustanovení totiž soudu neukládá zkoumat zájmy účastníků řízení či povahu věci. Krajský soud si i podle svého vyjádření byl vědom zvláštnosti situace, která v řízení nastala. Proto ve svém napadeném usnesení o zastavení řízení po ocitování § 207 odst. 2 občanského soudního řádu podrobně,

avšak v obecné rovině, rozebíral, proč podle něj není zpětvzetí odvolání v rozporu se zájmy posuzované stěžovatelky a). Tuto snahu krajského soudu Ústavní soud oceňuje, nemůže však změnit jeho závěry o tom, že konkrétní zájem posuzované stěžovatelky a) měl krajský soud hlouběji zvážit ještě před jmenováním kolizního opatrovníka, nikoli až poté, co kolizní opatrovník vzal odvolání zpět.

37. V této souvislosti lze podotknout, že není případná námitka, že krajský soud nesprávně užil § 37 odst. 2 zákona o zvláštních řízeních soudních. Podle tohoto ustanovení totiž soud posoudí, který z úkonů je v zájmu posuzované, „jsou-li úkony opatrovníka a zvoleného zmocněnce v rozporu“. Kolizní opatrovník však nebyl zvoleným zmocněncem, který by v řízení vystupoval současně s původním hmotněprávním opatrovníkem. Naopak původního opatrovníka okamžikem svého jmenování zcela nahradil v zastupování posuzované stěžovatelky a). Proto toto ustanovení na popisovanou procesní situaci nedopadalo, což vysvětlil i krajský soud v napadeném usnesení.

38. Ze všech výše uvedených důvodů tedy Ústavní soud i nyní setrval na závěrech předchozích nálezů vydaných v obdobných věcech. V nich zdůraznil, že krajský soud neměl stěžovatelce a) za dané procesní situace kolizního opatrovníka ustanovit a že zastavením řízení na základě zpětvzetí odvolání tímto kolizním opatrovníkem upřel stěžovatelce meritorní přezkum, a to s ohledem na povahu věci. Předmětem řízení bylo omezení svéprávnosti a opatrovnictví, tedy problematika, která se bytostně týká práv a povinností člověka, a to včetně ochrany jeho ústavně zaručených práv a svobod. Krajský soud při odepření meritorního projednání věci nedostatečně přihlédl k významu institutu svéprávnosti a zásahu do osobnostní integrity v důsledku jejího přezkumu soudem.

39. Postup soudů, opatrovníků i případných kolizních opatrovníků v řízení o svéprávnosti musí odpovídat změnám, kterými prošla právní ochrana osob s duševním postižením v poslední době a které jsou zohledněny i v nově přijatém občanském zákoníku. Podle čl. 12 odst. 1 a 2 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, sjednané 13. prosince 2006 a v České republice vyhlášené pod č. 10/2010 Sb. m. s., státy potvrzují, že osoby se zdravotním postižením mají kdekoli právo na uznání své osoby jako subjektu práva, a uznávají, že osoby se zdravotním postižením mají, na rovnoprávném základě s ostatními, právní způsobilost ve všech oblastech života. Podle Obecného komentáře Výboru pro práva osob se zdravotním postižením č. 1 z 11. dubna 2014 k čl. 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (General Comment No. 1, body 11 až 19) je upírání způsobilosti k právním úkonům, resp. svéprávnosti, právě na základě duševního stavu obecně nežádoucí. Nahrazování vůle jedince (odepření svéprávnosti a ustanovení zástupce) má naopak ustoupit ve prospěch

podpory či asistence při rozhodování a jednání s právními následky, přičemž jedincům se zdravotním postižením má být umožněno mj. také brát na sebe rizika s takovým rozhodováním a jednáním spojená a nést následky svých případných pochybení. V souladu s těmito závěry i judikaturou Ústavního soudu občanský zákoník úplné zbavení svéprávnosti osob s duševním postižením již neumožňuje. Svěprávnost je dle něj možné pouze omezit v rozsahu, v jakém člověk není pro duševní poruchu schopen právně jednat, a pouze tehdy, pokud člověku hrozí závažná újma a nepostačí-li mírnější a méně omezující opatření (§ 55 a 57). Zároveň obsahuje nové instituty nápomoci při rozhodování (§ 45) a zastoupení členem domácnosti (§ 49). Ochrana osob s duševním postižením již tedy není řešena skrze zbavování svéprávnosti a primárně ani skrze její omezování.

40. Soudy jsou proto povinny posuzovat věci tohoto druhu důsledně, individualizovaně (a v pochybnostech meritorně) na základě řádně zjištěného skutkového stavu tak, aby rozsah omezení svéprávnosti – od žádného 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 posuzovaného jednotlivce. Především však všechny subjekty vystupující v řízení o svéprávnosti nemohou jen mechanicky aplikovat jimi vybranou doktrínu bez přihlídnutí k zájmu konkrétní posuzované osoby. To platí i pro kolizního opatrovníka v této věci, který neměl odvolání posuzované stěžovatelky a) vzít zpět bez jejího zhlédnutí a zjištění jejího názoru, neboť tak, byť byl veden právě aktuální judikaturou, neosvědčil respekt k jedinečnosti každé lidské bytosti.

41. Z úvodem popsaných východisek pro hodnocení, zda došlo k porušení práva na soudní ochranu, vyplývá, že taková situace nastala i v tomto případě. Krajský soud po řádně podaném odvolání stěžovatelkou a) nezjistil, zda hrozí střet zájmů posuzované stěžovatelky a) a jejího opatrovníka, stěžovatele b), nebo zda k takovému střetu zájmů již došlo. Stěžovatelce a) jmenoval kolizního opatrovníka a na základě jím podaného zpětvzetí odvolání odvolací řízení zastavil. Tím byla stěžovatelka a) zbavena práva na přístup k soudu. Krajský soud proto porušil její právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, resp. čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Tento důvod kasace výroku I usnesení krajského soudu o zastavení odvolacího řízení se zároveň vztahuje i na závislý výrok II o nákladech odvolacího řízení, neboť krajský soud bude o odvolání stěžovatelky a) rozhodovat znovu.

VII. Závěr

42. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud shledal ústavní stížnost stěžovatelky a) důvodnou. Podle § 82 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jí proto mimo ústní jednání bez přítomnosti

IV. ÚS 1582/16

č. 225

účastníků řízení vyhověl (výrok I) a napadené usnesení krajského soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil (výrok II). Ústavní stížnost stěžovatele b) shledal zjevně neopodstatněnou (výrok III). V dalším řízení bude povinností krajského soudu rozhodnout o odvolání stěžovatelky a) v souladu se závazným právním názorem vysloveným v tomto nálezu. Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy).



Č. 226

K rozhodování o osvobození od soudního poplatku

I. Porušením práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je postup obecných soudů, které při rozhodování o osvobození od soudního poplatku nevychází z aktuálních, nýbrž z minulých nebo hypotetických budoucích majetkových poměrů žadatele; stejně toto právo porušuje požadavek na zaplacení soudního poplatku za řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí, které nepřiznává účastníkovi osvobození od soudního poplatku.

II. K porušení práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod dojde tehdy, rozhodne-li Nejvyšší soud sám o žádosti o osvobození od soudního poplatku a současně o zastavení řízení pro jeho nezaplacení, aniž respektuje kompetenční ustanovení § 3 odst. 2 a § 9 odst. 2 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka – ze dne 5. prosince 2017 sp. zn. III. ÚS 2603/17 ve věci ústavní stížnosti Ing. Miroslava Šebesty, zastoupeného Mgr., Mag.iur. Janem Toscherem, advokátem, se sídlem Pražská 2230/8, Jihlava, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. dubna 2017 č. j. 21 Cdo 4326/2016-68, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 31. května 2016 č. j. 49 Co 155/2016-52 a usnesení Okresního soudu v Jihlavě ze dne 27. dubna 2016 č. j. 3 C 29/2016-45 o nepřiznání osvobození od soudního poplatku, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Brně a Okresního soudu v Jihlavě jako účastníků řízení a O. K. AUTOMOT, s. r. o., se sídlem Rantířovská 284/19, Jihlava – Horní Kosov, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Usneseními Nejvyššího soudu ze dne 27. dubna 2017 č. j. 21 Cdo 4326/2016-68, Krajského soudu v Brně ze dne 31. května 2016 č. j. 49 Co 155/2016-52 a Okresního soudu v Jihlavě ze dne 27. dubna 2016 č. j. 3 C 29/2016-45 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na přístup k soudu zaručené čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. dubna 2017 č. j. 21 Cdo 4326/2016-68, Krajského soudu v Brně ze dne 31. května 2016 č. j. 49 Co 155/2016-52 a Okresního soudu v Jihlavě ze dne 27. dubna 2016 č. j. 3 C 29/2016-45 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Stěžovatel se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) domáhá zrušení shora uvedených soudních rozhodnutí, neboť má za to, že jimi byla porušena jeho ústavně zaručená základní práva podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na rovnost před soudem podle čl. 37 odst. 3 Listiny.

2. Z textu ústavní stížnosti a napadených rozhodnutí se podává, že se stěžovatel žalobou u Okresního soudu v Jihlavě (dále jen „okresní soud“) vůči vedlejší účastnici domáhá úhrady nedoplatku mzdy a náhrady nemajetkové újmy. Současně s podáním žaloby stěžovatel požádal o osvobození od soudního poplatku a ustanovení advokáta. Napadeným usnesením okresní soud stěžovateli osvobození od soudního poplatku nepřiznal a jeho žádost o ustanovení advokáta zamítl, dospěv k závěru, že u stěžovatele nejsou dány zvláště závažné důvody, které by vedly k osvobození od soudního poplatku. Konkrétně nelze podle okresního soudu přehlédnout skutečnost, že stěžovatel v roce 2014 od svého bývalého zaměstnavatele obdržel částku v celkové výši 1 208 723 Kč a stěžovatel tuto skutečnost nevedl, a svoji finanční situaci tak značně zkrátil. Okresní soud informaci o tomto příjmu stěžovatele zjistil z prohlášení jeho bývalého zaměstnavatele založeného ve spise sp. zn. 12 C 170/2010, vedeného okresním soudem.

3. Stěžovatel podal proti usnesení okresního soudu odvolání. Namítal mimo jiné, že mu není nic známo o tom, že by měl v roce 2014 obdržet částku 1 208 723 Kč, a dále zdůraznil, že i kdyby takovou částku obdržel, bylo pro řízení před okresním soudem rozhodné, kolik měl prostředků v době, kdy okresní soud rozhodoval, a zda mu jeho situace umožňovala uhradit soudní poplatek. S těmito námitkami se Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) neztotožnil a napadeným usnesením potvrdil usnesení okresního soudu. Krajský soud konstatoval, že stěžovatel netvrdil žádné relevantní skutečnosti odůvodňující závěr, že neměl dostatek prostředků na uhrazení soudního poplatku. Samotné tvrzení o tom, že na majetek stěžovatele je nařízeno několik exekucí, dle krajského soudu takovou skutečností není vzhledem k výši vyplacené částky.

4. Proti usnesení krajského soudu podal stěžovatel dovolání. Současně požádal o osvobození od soudního poplatku za dovolání a o ustanovení advokáta pro dovolací řízení. Okresní soud předložil spis Nejvyššímu soudu, aniž o stěžovatelově žádosti rozhodl. V předkládací zprávě je uveden odkaz na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 7. 2015 sp. zn. 33 Cdo 1715/2015, z něhož dle okresního soudu vyplývá, že soudní poplatek se v daném případě neplatí a že o žádosti o ustanovení advokáta má rozhodnout přímo Nejvyšší soud.

5. Nejvyšší soud svým usnesením ze dne 2. 11. 2016 č. j. 21 Cdo 4326/2016-62 vyzval stěžovatele k zaplacení soudního poplatku. Na toto usnesení reagoval stěžovatel podáním označeným jako „protest proti usnesení“. V tomto podání stěžovatel uvedl, že nemá dostatek prostředků k uhrazení soudního poplatku, a rovněž upozornil, že požádal o osvobození od soudního poplatku za dovolání.

6. Napadeným usnesením Nejvyšší soud zastavil řízení o dovolání stěžovatele pro nezaplacení soudního poplatku. Nejvyšší soud v usnesení uvedl, že „u dovolatele nejsou splněny předpoklady pro osvobození od soudních poplatků podle ustanovení § 138 odst. 1 o. s. ř., neboť to neodůvodňují jeho poměry, které byly řádně a úplně zjištěny v dosavadním řízení“. Dále odkázal na to, že stěžovatel byl k zaplacení soudního poplatku vyzván shora citovaným usnesením Nejvyššího soudu, a konečně odkázal na § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o soudních poplatcích“).

II. Argumentace stěžovatele

7. Soudy dle stěžovatele porušily čl. 36 odst. 1 Listiny tak, že vyšly pouze z domněnek okresního soudu o tom, že mu byla vyplacena určitá částka. Stěžovatel si přitom není výplaty této částky vědom a soudy tuto skutečnost nijak neprokázaly. I kdyby stěžovatel nějaké prostředky v minulosti obdržel, má za to, že žádosti o osvobození od soudního poplatku je třeba posuzovat na základě toho, zda je žadatel objektivně způsobilý uhradit soudní poplatek v době, kdy o žádosti soud rozhoduje. Okresní soud a krajský soud se tak namísto relevantních kritérií pro posouzení předpokladů pro osvobození od soudního poplatku (příspěvky na živobytí a bydlení, exekuce, dluh vůči obchodní společnosti Československá obchodní banka, a. s.) zabývaly pouze otázkou výplaty stěžovateli neznámých a ze strany soudů neprokázaných finančních prostředků, resp. nesprávně zhodnotily, že stěžovatel má možnost opatřit si finanční prostředky k zaplacení soudního poplatku, ačkoli soudu několikrát sdělil, že tomu tak není.

8. Stěžovatel má dále za to, že došlo k porušení ústavně zakotveného principu rovnosti účastníků řízení dle čl. 37 odst. 3 Listiny, když jsou soudy povinny zajistit účastníkům stejné, tj. rovnocenné možnosti k uplatňování

jejich práv a současně je právem každého účastníka žádat o osvobození od soudních poplatků. Účastníku řízení nesmí být jen pro jeho nepříznivou majetkovou situaci znemožněno uplatňovat nebo bránit své právo u soudu a naplnit své právo na právní pomoc v občanském soudním řízení od počátku řízení.

III. Vyjádření účastníků řízení a replika stěžovatele

9. Soudce zpravodaj postupem 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 vedlejší účastnici řízení.

10. Nejvyšší soud pouze sdělil, že svého práva vyjádřit se k ústavní stížnosti nevyužívá.

11. Krajský soud ani přes urgenci Ústavního soudu své vyjádření nezaslal.

12. Okresní soud ve svém vyjádření odkázal na odůvodnění svého napadeného rozhodnutí a na napadená rozhodnutí krajského soudu a Nejvyššího soudu. Konstatoval, že stěžovateli v minulosti byla vyplacena poměrně vysoká částka, navíc je zřejmé, že stěžovatel je vysokoškolsky vzdělán a nic mu nebrání v pracovním zařazení, nadto není poplatková povinnost, o níž v dané věci jde, ve srovnání se stěžovatelovými výdělkovými možnostmi nijak vysoká.

13. Své vyjádření doplnil okresní soud dalším podáním, v němž upozornil, že nerozhodoval na základě domněnek, nýbrž na základě výsledků šetření o majetkových a výdělkových poměrech stěžovatele. Dále pak okresní soud upozornil na to, že osvobození od soudního poplatku dle § 138 občanského soudního řádu předpokládá splnění dvou podmínek. I kdyby bylo shledáno, že majetkové poměry stěžovatele odůvodňují osvobození od soudního poplatku, bylo by namíste se zabývat tím, zda podaná žaloba nepředstavuje svévolné či zřejmě bezúspěšné hájení práva. V tomto směru upozornil na to, že stěžovatel podává větší množství žalob, v nichž po svých bývalých zaměstnavatelích požaduje vedle doplatku mzdy též náhradu nemajetkové újmy.

14. Vedlejší účastnice možnosti zaslat své vyjádření k ústavní stížnosti nevyužila.

IV. Replika stěžovatele

15. Obdržené vyjádření okresního soudu včetně jeho doplnění zaslal soudce zpravodaj stěžovateli na vědomí a k případné replice. Této možnosti stěžovatel využil. K tvrzení okresního soudu, že obdržel v minulosti větší částku, stěžovatel uvedl, že okresní soud již v několika svých usneseních tvrdil, že v měsíci dubnu 2014 společnost Bosch Diesel, s. r. o., vyplatila

stěžovateli částku ve výši 1 208 723 Kč nebo 948 129 Kč. O těchto výplatách však není a nikdy nebylo stěžovateli nic známo. Z tohoto důvodu podal stěžovatel i trestní oznámení, Policie České republiky však dosud nezjistila žádné finanční prostředky, které údajně měly být stěžovateli vyplaceny.

16. K vyjádření okresního soudu, že stěžovateli nic nebrání v jeho pracovním zařazení, stěžovatel uvedl, že dle jeho zkušeností jsou pro získání pracovního místa důležitější reference od minulých zaměstnavatelů než formální vzdělání. Mimo jiné kvůli soudním sporům mezi stěžovatelem a jeho bývalými zaměstnavateli jsou stěžovatelovy reference negativní, a efektivně mu tak znemožňují získat zaměstnání. Stěžovatel tak nemá žádné příjmy, z nichž by mohl soudní poplatek financovat, a na jeho majetek je vedena exekuce, k čemuž okresní soud ve svém rozhodnutí nijak nepřihlédl.

17. K poznámce okresního soudu, že by stěžovatelovo jednání mohlo být hodnoceno jako svévolné či zřejmě bezúspěšné hájení práva, stěžovatel dodává, že se takovým vyjádřením cítí být diskriminován, neboť okresní soud nevedl žádnou konkrétní věc, v níž by šlo o svévolné či zřejmě bezúspěšné hájení práva. Stěžovatel se pouze domáhá svých práv a není mu jasné, z čeho okresní soud dospěl k závěru, že podává větší množství typově stejných žalob.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

18. Ústavní soud nejprve posoudil, zda jsou splněny procesní předpoklady řízení o ústavní stížnosti. Ústavní stížnost byla podána včas a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, je zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práv poskytuje, ústavní stížnost je proto přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

19. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná. Byl přitom veden těmito úvahami.

VI. a) Zastavení dovolacího řízení Nejvyšším soudem

20. Ústavní soud úvodem připomíná, že ve své konstantní judikatuře nepovažuje právo na dovolání za ústavně garantované; z pohledu ústavněprávního by obstála i úprava, v níž by tzv. mimořádné opravné prostředky nebyly připuštěny vůbec. Současně však zdůrazňuje, že rozhodne-li se zákonodárce institut dovolání vytvořit, rozhodování o něm nelze vyjímát z rámce ústavněprávních principů a ústavně zaručených práv a svobod jednotlivce, a to zejména práva na přístup k soudu [srov. z mnoha např. nálezy

ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.) či ze dne 10. 5. 2005 sp. zn. IV. ÚS 128/05 (N 100/37 SbNU 355); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

21. Napadené usnesení Nejvyššího soudu neobstojí z několika důvodů, z nichž každý sám by postačoval ke konstatování, že jím bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele.

22. Předně Nejvyšší soud ve věci rozhodl, aniž by k tomu byl funkčně příslušný. Podle § 3 odst. 2 zákona o soudních poplatcích je k rozhodování o soudním poplatku za dovolání, vyjma případů, kdy v prvním stupni rozhodoval soudní exekutor, příslušný soud, který rozhodl o věci v prvním stupni. Podle § 9 odst. 2 zákona o soudních poplatcích sice Nejvyšší soud může vyzvat dovolatele k zaplacení soudního poplatku, po doručení výzvy však má Nejvyšší soud věc vrátit soudu, který ve věci rozhodl v prvním stupni. Proto rozhodl-li Nejvyšší soud sám o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, odňal stěžovatele jeho zákonnému soudci, a porušil tak jeho ústavně zaručené základní právo dle čl. 38 odst. 1 Listiny.

23. Konstrukce předpokládaná v § 9 odst. 2 zákona o soudních poplatcích má navíc význam i z hlediska práva na přístup k soudu. V případě, že by Nejvyšší soud postupoval v souladu se zákonem a předal věc okresnímu soudu, měl by stěžovatel k dispozici opravný prostředek proti rozhodnutí o zastavení řízení. Tím, že Nejvyšší soud rozhodl o zastavení řízení sám, odňal tak stěžovateli možnost uplatnit své námitky proti zastavení řízení cestou řádného opravného prostředku.

24. Ani v případě, že by byla dána příslušnost Nejvyššího soudu rozhodnout o zastavení řízení, nemohl tak učinit v situaci, kdy stěžovatel spolu s dovoláním podal žádost o osvobození soudního poplatku, o níž nebylo dosud rozhodnuto. Toto chybějící rozhodnutí přitom nebylo možno nahradit konstatováním, že stěžovatel podmínky osvobození nesplňuje, neboť nelze současně jedním rozhodnutím nepřiznat osvobození od soudního poplatku a zároveň zastavit řízení pro nezaplacení soudního poplatku [srov. náleze Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2016 sp. zn. II. ÚS 1138/15 (N 157/82 SbNU 481), bod 48].

25. V nyní posuzované věci však Ústavní soud za podstatnou vadu z hlediska práva na soudní ochranu (bez ohledu na to, že oproti sub 25 citovanému nálezu jde pouze o osvobození od soudního poplatku) pokládá, že Nejvyšší soud vyžadoval od stěžovatele poplatek za dovolání proti rozhodnutí ve věci soudního poplatku. Tento postup odporuje judikatuře Ústavního soudu [srov. např. náleze ze dne 14. 2. 2017 sp. zn. I. ÚS 4032/16 (N 28/84 SbNU 341)] i judikatuře samotného Nejvyššího soudu (srov. zejména jeho rozsudek ze dne 16. 4. 2014 sp. zn. 29 Cdo 1031/2014, publikovaný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. Rc 73/2014). Nemožnost vyžadovat soudní poplatek v těchto případech vyplývá

i z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 22. 7. 2015 sp. zn. 33 Cdo 1715/2015, na které poukázal okresní soud v předkládací zprávě. Proto bez ohledu na to, že jde z hlediska hodnoty předmětu sporu o tzv. bagatelní věc, není to z hlediska role Ústavního soudu jako soudního orgánu ústavnosti určující [srov. též nález ze dne 19. 1. 2016 sp. zn. III. ÚS 2018/15 (N 11/80 SbNU 139)]. V těchto případech potřeba zachování ústavnosti „přesahuje“ kauzu (osvobození od soudních poplatků) samotnou; proto není z hlediska poslání Ústavního soudu rozhodující výše sporné „částky“, nýbrž hodnota ústavního principu práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny, který byl v řízení před obecným soudem narušen.

VI. b) Řízení před okresním soudem a krajským soudem

26. V případě stěžovatele Nejvyšší soud zastavil dovolací řízení, aniž by stěžovatelovo dovolání meritorně posoudil. Ze zásady minimalizace zásahů, k níž se Ústavní soud ve své judikatuře hlásí, vyplývá, že v takových případech by měla být ústavní stížnost proti rozhodnutím, jež předcházela podání dovolání, odmítnuta jako předčasná.

27. Naznačený postup by v případě stěžovatele znamenal, že řízení by se po zásahu Ústavního soudu vrátilo do fáze rozhodování o ustanovení advokáta pro dovolací řízení. Z vyjádření okresního soudu i z referátu ve spise vedeném okresním soudem na listu č. 59 je zřejmé, že o této žádosti by téměř jistě okresní soud rozhodl tak, že by stěžovateli advokáta neustanovil s podobným odůvodněním, jaké použil v napadeném rozhodnutí. Tím by došlo k nežádoucímu řetězení žádostí o osvobození od soudního poplatku a oddálil by se přezkum napadených rozhodnutí okresního soudu a krajského soudu i meritorní rozhodnutí o původní žalobě podané k okresnímu soudu. Z podkladů, které má Ústavní soud k dispozici, přitom nepochybně vyplývá, že rozhodnutí okresního soudu je ve zjevném rozporu se shora uvedenou judikaturou Ústavního soudu a tyto vady nebyly napraveny ani rozhodnutím krajského soudu o odvolání. Situace stěžovatele je tak v tomto ohledu odlišná od okolností případu, o němž Ústavní soud rozhodl nálezem ze dne 14. 2. 2017 sp. zn. I. ÚS 4032/16, jímž zároveň odmítl ústavní stížnost proti rozhodnutím nižších soudů.

28. Okresní soud nepřiznal stěžovateli osvobození od soudního poplatku, neboť dospěl k závěru, že stěžovatelovy majetkové poměry takový postup neodůvodňují. Za rozhodné pro posouzení stěžovatelových majetkových poměrů přitom považoval tvrzení bývalého zaměstnavatele stěžovatele, že mu v roce 2014 vyplatil větší částku (blíže sub 2, 3 a 16).

29. Ve své judikatuře vztahující se k rozhodnutím o osvobození od placení soudních poplatků (např. usnesení ze dne 30. 4. 2009 sp. zn. III. ÚS 788/09 či ze dne 31. 10. 2013 sp. zn. I. ÚS 4096/12) se Ústavní soud

opakovaně vyjádřil tak, že zpravidla nemohou být předmětem ústavní ochrany, neboť samotný spor o osvobození od soudních poplatků, i když se jeho výsledek může dotknout některého z účastníků řízení, nedosahuje intenzity opodstatňující porušení základních práv a svobod. Rozhodnutí o splnění zákonem stanovených podmínek pro takové osvobození spadá zásadně do rozhodovací sféry obecných soudů, přičemž Ústavnímu soudu nepřísluší jejich závěry ohledně důvodnosti uplatněného nároku, k nimž tyto soudy dospěly ze skutkových tvrzení předložených stěžovatelem, přehodnocovat. Případy, kdy Ústavní soud ústavní stížností otevřel věcnému posouzení, jsou relativně výjimečné a týkají se buď specifických otázek [kupříkladu osvobození od soudního poplatku právnických osob – srov. nálezy ze dne 11. 5. 1999 sp. zn. I. ÚS 13/98 (N 71/14 SbNU 107), ze dne 27. 10. 1998 sp. zn. II. ÚS 13/98 (N 131/12 SbNU 245), ze dne 3. 9. 1998 sp. zn. IV. ÚS 13/98 (N 98/12 SbNU 45) či ze dne 27. 2. 2013 sp. zn. IV. ÚS 3543/12 (N 33/68 SbNU 351)], nebo v nich šlo „o svévolný výklad, např. nerespektování kogentní normy, anebo o interpretaci, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti“ [viz nálezy ze dne 31. 8. 2004 sp. zn. IV. ÚS 289/03 (N 125/34 SbNU 281)]. Takovéto dotčení ve vazbě na rozhodnutí soudu ve věci osvobození od soudních poplatků by byla způsobila založit toliko svévolná aplikace § 138 odst. 1 o. s. ř., spočívající buď v absenci jakéhokoli odůvodnění, anebo obsahující odůvodnění vybočující v extrémní míře z rámce vymezeného principy spravedlnosti [viz nálezy ze dne 17. 5. 2011 sp. zn. IV. ÚS 121/11 (N 96/61 SbNU 489)]. Právě taková situace v posuzované věci nastala.

30. Bez ohledu na to, zda je tvrzení okresního soudu o minulých příjmech stěžovatele pravdivé, je třeba napadenému rozhodnutí vytknout, že pro rozhodování o osvobození od soudního poplatku jsou rozhodné majetkové poměry v době, kdy má soudní poplatek být uhrazen. Z hlediska práva na přístup k soudu nelze přihlížet k minulým příjmům či k hypotetickým budoucím příjmům (jak okresní soud naznačil ve svém vyjádření k ústavní stížnosti). Ústavní soud v minulosti opakovaně konstatoval, že posuzují-li soudy při rozhodování o osvobození od soudního poplatku vedle aktuálních majetkových poměrů též poměry minulé či hypotetické poměry budoucí, uplatňují tím kritéria neobsažená v § 138 o. s. ř. a porušují tak zákaz svévole a libovůle podle čl. 2 odst. 2 Listiny [srov. nálezy ze dne 11. 11. 2014 sp. zn. IV. ÚS 659/12 (N 204/75 SbNU 287) a předchozí judikaturu Ústavního soudu v něm citovanou, zejména nálezy ze dne 31. 8. 2004 sp. zn. IV. ÚS 289/03 (N 125/34 SbNU 281)].

31. Citovanou judikaturu je třeba přitom považovat za ústavně konformní výklad § 138 občanského soudního řádu, od něhož se, s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy, soudy nemohou odklonit. Napadené rozhodnutí okresního soudu je tak třeba zrušit stejně jako rozhodnutí krajského

soudu, jímž bylo rozhodnutí okresního soudu, rozporné s vykonatelnými rozhodnutími, potvrzeno jako věcně správné, aniž by se krajský soud jakkoliv vypořádal s výše citovanou judikaturou Ústavního soudu.

VII. Závěr

32. Ústavní soud z výše uvedených důvodů 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).



Č. 227

K návrhu na zrušení zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb

I. Omezení, resp. ukončení, rozpravy o návrhu zákona ve třetím čtení, jsou-li do ní přihlášení další poslanci, představuje porušení zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. Takové procedurální pochybení však nemusí být důvodem pro derogaci zákona Ústavním soudem, bylo-li by zrušení zákona v rozporu s hodnotami právního státu, tedy zejména s principem právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) a se zásadou ochrany ústavnosti [čl. 83 a čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky].

II. Elektronická evidence tržeb zavedená zákonem č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, sleduje legitimní cíl: účinný výběr daní a narovnání podnikatelského prostředí. Nová podoba evidenční povinnosti neporušuje samotnou podstatu a smysl práva podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) či sekundárně právo vlastnit majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) ani nevytváří, v synergii s kontrolním hlášením podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, bariéru výkonu podnikání; není ani souborem opatření výrazně rozšiřujících rozsah poskytovaných údajů týkajících se autonomní sféry daňového subjektu nebo subjektu, jemuž byly služba či zboží poskytnuty. Nicméně, v tzv. testu proporcionality neobstojí evidence plateb prováděných bezhotovostním převodem peněžních prostředků, k němuž dává příkaz plátce prostřednictvím příjemce, kterým je poplatník tržbu evidující, neboť negativní důsledky evidence v tomto dílčím aspektu převáží pozitiva, která jinak má evidování plateb splňujících náležitosti tržeb podle § 5 zákona č. 112/2016 Sb. V testu proporcionality neobstojí ani § 20 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona o evidenci tržeb stanovící povinnost uvádět na účtenkách daňové identifikační číslo poplatníka, které v případě, jde-li se o fyzickou osobu, obsahuje jeho rodné číslo (takové řešení není dostatečně šetrné k právu na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů podle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod).

III. Zmocňovací ustanovení § 10 odst. 2, § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3 zákona č. 112/2016 Sb. dávají podle Ústavního soudu vládě možnost upravit otázky podřaditelné pod předmět prováděného zákona, nicméně sám zákon, kromě zcela obecného kritéria znemožnění nebo zásadního ztížení hospodárného výkonu činnosti, vládě žádné hranice nedává, což vytváří prostor pro prováděcí normotvorbu vedoucí k možné

diskriminaci osob, které do zvýhodněných podmínek zahrnuty nebudou, popř. s ohledem na chybějící meze též nejistotu, zda tam někdo (a kdo konkrétně) zahrnut bude. Takto formulovaná zmocňovací ustanovení zjevně nevyhovují požadavkům na odvozenou normotvorbu [srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.)]. Derogace zmocňovacích ustanovení je důvodem pro zrušení „náběhu“ zbývajících etap elektronické evidence tržeb.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy (soudce zpravodaj), 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 12. prosince 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ve věci návrhu skupiny 41 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, jejímž jménem jedná poslanec Marek Benda, zastoupené doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem, se sídlem Optátova 874/46, Brno, na zrušení zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, *in eventum* jeho jednotlivých ustanovení, a to § 3, 4, § 5 písm. b), § 6, § 10 odst. 2, § 12 odst. 4, § 18 odst. 2 v části označení písmene „a“, v čárce za slovem „tržby“ a ve slovech „nebo b) vydání příkazu k jejímu provedení, pokud byl tento příkaz vydán dříve“, § 20 odst. 1 písm. b) a § 37 odst. 3, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení (nálezn byl vyhlášen pod č. 8/2018 Sb.).

Výrok

I. Ustanovení § 5 písm. b), část ustanovení § 18 odst. 2 spočívající v označení písmene „a“, čárky za slovem „tržby“ a slova „nebo b) vydání příkazu k jejímu provedení, pokud byl tento příkaz vydán dříve“, § 20 odst. 1 písm. b) a odst. 2 a § 37 odst. 1 písm. b) ve slovech „do konce patnáctého kalendářního měsíce ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“ a písm. c) zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, se ruší uplynutím dne 28. února 2018.

II. Ustanovení § 10 odst. 2, § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3 zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, se ruší uplynutím dne 31. prosince 2018.

III. Nařízení vlády č. 376/2017 Sb., o vyloučení některých tržeb z evidence tržeb, pozbývá platnosti uplynutím dne 31. prosince 2018.

IV. Ve zbývajících částech se návrh zamítá.

Odůvodnění

I. Argumentace navrhovatelky

1. Dne 1. 6. 2016 byl Ústavnímu soudu doručen návrh skupiny 41 poslanců (dále též jen „navrhovatelka“) na zrušení zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, (dále také jen „citovaný zákon“ nebo „zákon č. 112/2016 Sb.“ nebo „zákon o evidenci tržeb“), jímž byl do právního řádu České republiky zaveden institut evidence tržeb. Návrh byl podán podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Podle navrhovatelky došlo při přijímání zákona o evidenci tržeb k závažným procesním pochybením zakládajícím neústavnost celého zákona. Dále navrhovatelka tvrdí, že ustanovení § 3, 4, 6, § 10 odst. 2, § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3 zákona č. 112/2016 Sb. jsou věcně v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

2. Navrhovatelka předně poukazuje na to, že usnesením Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále též jen „Poslanecká sněmovna“) ze dne 10. 2. 2016 (schváleným v hlasování č. 28) byla ukončena rozprava ve třetím čtení k vládnímu návrhu zákona o evidenci tržeb. Tomu však předcházel jiný zásah státní moci spočívající v postupu předsedy Poslanecké sněmovny Jana Hamáčka dne 10. 2. 2016, který v průběhu svého předsedání Poslanecké sněmovně zabránil některým poslancům vystoupit ve třetím čtení, a vyjádřit se tak k návrhu zákona. Navrhovatelkou namítané procesní vady pak byly završeny usnesením Poslanecké sněmovny ze dne 10. 2. 2016 č. 1068, jímž Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas s vládním návrhem zákona o evidenci tržeb ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou. Napadenými usneseními, jakož i napadeným postupem předsedy Poslanecké sněmovny tak byl dle navrhovatelky porušen čl. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 6 Ústavy a čl. 21 odst. 1 Listiny.

3. Podle navrhovatelky má vláda České republiky (dále jen „vláda“) jen oprávnění zákon navrhnout, nikoliv vynucovat jeho přijetí. Jestliže jí skutečně na návrhu zákona záleží, může žádat, aby Poslanecká sněmovna skončila projednávání vládního návrhu zákona do tří měsíců od jeho předložení, spoj-li s tím vláda žádost o vyslovení důvěry. To se však v daném případě nestalo. Nelze dle navrhovatelky přehlížet, že zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „jednací řád Poslanecké sněmovny“ či „jednací řád“) umožňuje předsedajícímu ukončit rozpravu, nejsou-li do ní přihlášení další řečníci. Jednací řád navíc umožňuje Poslanecké sněmovně hlasovat jen o opětovném otevření rozpravy, nikoliv o jejím ukončení. To je nutno vykládat ve spojení s ústavním principem, že státní moc může konat jen to, co jí

zákon umožňuje. Nedává-li zákon výslovně právo státnímu orgánu – Poslanecké sněmovně ukončit rozpravu bez ohledu na přihlášené poslance do rozpravy, nemůže si takové právo tato ústavní instituce sama pro sebe uzurpovat. Ostatně i za válečného stavu a stavu ohrožení státu má každý poslanec právo vystoupit alespoň jednou ve třetím čtení. Proto je evidentním zneužitím moci a omezením práv opozice, že při projednávání návrhu zákona o evidenci tržeb nebylo umožněno vystoupit v době míru a pokojného stavu některým poslancům ve třetím čtení ani jednou.

4. Navrhovatelka navíc z různých výroků poslanců vládní většiny a dalších indicií usuzuje, že uvedený postup vedoucí k omezení práv některých poslanců byl dlouhodobě připravován. Nešlo tedy o náhodný exces, ale o předem připravené spolčení za účelem porušení právního řádu České republiky. Takové spolčení má charakter spiknutí a je pro fungování demokratického právního státu nebezpečné. Podle navrhovatelky by tak Ústavní soud měl ve věci nařídít jednání a přikročit k výslechům svědků, konkrétně k výslechu tehdejšího ministra financí Andreje Babiše, bývalého předsedy Poslanecké sněmovny Jana Hamáčka, bývalé místopředsedkyně Poslanecké sněmovny Jaroslavy Jermanové, bývalého předsedy poslaneckého klubu ČSSD Romana Sklenáka, předsedy poslaneckého klubu ANO 2011 Jaroslava Faltýnka a bývalého předsedy poslaneckého klubu KDU-ČSL Jiřího Míholy.

5. Kromě naznačených rozporů s procesními pravidly legislativního procesu, k nimž došlo při přijímání zákona č. 112/2016 Sb., navrhovatelka namítá rozpor § 3, 4 a 6 citovaného zákona se zásadou přiměřenosti narušení mezí ústavních práv a nemožností alternativního postupu vůči „malým“ poplatníkům daně z příjmů. Konkrétně tak rozporovaná právní úprava narušuje právo na podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny a právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 Listiny (navrhovatelka v této souvislosti zmiňuje existenci tzv. daňových paušálů pro „malé“ poplatníky daně z příjmů umožňujících snížit jejich zátěž). Připomíná, že Ústavní soud již posuzoval svým efektem podobnou právní úpravu, a to v případě tzv. kaucí vůči „malým“ distributorům pohonných hmot, kterou zhodnotil jako neústavní. Byť tehdy napadená ustanovení vycházela z legitimní snahy zákonodárce omezit vznik a zneužívání účelově založených obchodních společností hrajících významnou roli při deliktech na trhu s pohonnými hmotami, Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená právní úprava neobstojí, neboť podle něj existovaly alternativní způsoby dosažení tohoto cíle, které pro „malé“ distributory pohonných hmot nepředstavovaly tak enormní zátěž [srov. k tomu nálezný sp. zn. Pl. ÚS 44/13 ze dne 13. 5. 2014 (N 90/73 SbNU 497; 130/2014 Sb.)]. Uvedená disproporce mezi „malými“ a většími poplatníky daně nemůže být podle navrhovatelky napravena ani argumentem zachování rovnosti, neboť to, že napadená právní úprava nerozlišuje mezi

jednotlivými podnikateli s odkazem na formální pojetí rovnosti, vede ve svém důsledku k materiální nerovnosti.

6. Podle navrhovatelky rovněž není možné posuzovat citovaný zákon izolovaně. Navrhovatelka v daném kontextu zmiňuje zavedení tzv. kontrolního hlášení podle § 100 odst. 1 a podle § 101c až 101i zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o dani z přidané hodnoty“). Namítá, že evidence tržeb společně s kontrolním hlášením vytvářejí ve svém souhrnu pro „malé“ a „střední“ podnikatele „rdousící efekt“, který je narušením práva na podnikání. Stát totiž mohl koncipovat například systém kontrolních hlášení k dani z přidané hodnoty i k získání údajů pro správu daně z příjmů.

7. Navrhovatelka namítá, že evidence tržeb umožňuje finanční správě získat databázi údajů osobní povahy, přičemž neexistují dostatečné záruky, že nashromážděná data se nedostanou do rukou neoprávněných osob. Snaha zabránit daňovým únikům je sice ve veřejném zájmu, ale to „automaticky“ nemůže samo o sobě odůvodňovat rozsáhlé narušování práva na soukromí, kam patří ochrana osobních údajů. Je totiž podstatný rozdíl, zda finanční úřad může určité informace ověřit v jednotlivém případě kontrolou u konkrétního subjektu, anebo jsou dostupné ve vzájemně propojené databázi on-line v celostátním měřítku.

8. Navrhovatelka zastává názor, že § 10 odst. 2, § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3 citovaného zákona představují rozpor se zásadou, že povinnosti, včetně povinnosti daňových, mohou být ukládány toliko zákonem. Přitom tržby ve zjednodušené evidenci a tržby vyloučené z evidence, včetně dočasného vyloučení, jsou stanoveny nařízením vlády. Toto nařízení vlády nadto nebylo Poslanecké sněmovně předloženo společně s návrhem citovaného zákona, byť to vyžaduje § 86 odst. 4 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Výjimky z povinností stanovených v daňové regulaci musí tak být zkrátka dány zákonem nebo musí být příslušné zákonné zmocnění pro jiný subjekt než zákonodárny sbor mnohem podrobnější, než obsahuje právě citovaný zákon [navrhovatelka v této souvislosti odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/12 ze dne 23. 7. 2013 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.)].

9. V závěru svého podání navrhovatelka namítá, že napadený zákon nebyl podepsán předsedou Poslanecké sněmovny, ale toliko její místopředsedkyní, což je v rozporu s čl. 51 Ústavy. Ústava totiž nezná pozici místopředsedy Poslanecké sněmovny; místopředseda Poslanecké sněmovny je ustanoven toliko na základě jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Zákon ovšem nemůže na jiný subjekt přenášet pravomoc, kterou Ústava svěřuje subjektu jinému, když tak sama výslovně nestanoví. Navrhovatelka v daném kontextu odkazuje na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/2000 ze dne 5. 4. 2000 (N 51/18 SbNU 7; 107/2000 Sb.), kterým byly výslovně zrušeny části tehdejšího zákona o obcích [zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení),

ve znění pozdějších předpisů] umožňující Poslanecké sněmovně coby nástupkyni České národní rady rušit samosprávná usnesení zastupitelstev obcí. Ústavní soud však tehdy konstatoval, že v daném případě musí mít přednost Ústava jako předpis nejvyšší právní síly a ta Poslanecké sněmovně takovou pravomoc ve vztahu k zastupitelstvům obcí nestanovovala.

II. Vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení

10. Ústavní soud dle § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 18/2000 Sb., vyžádal vyjádření účastníků řízení Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) a návrh zaslal též vládě [§ 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a veřejné ochránkyni práv (§ 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu)].

11. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření nejprve stručně zrekapitulovala průběh legislativního procesu s tím, že podle jejího názoru byl zákon řádně podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Je pak věcí Ústavního soudu, aby posoudil namítanou protiústavnost přijetí předmětného zákona, resp. napadených ustanovení a aby rozhodl o návrhu na jejich zrušení.

12. Nad tento rámeček pak předseda Poslanecké sněmovny Jan Hamáček připojil k vyjádření Poslanecké sněmovny své osobní stanovisko. Zdůraznil v něm, že právo sněmovní opozice blokovat a oddalovat rozhodnutí o návrzích zákonů přijatých sněmovní většinou patří i podle názoru Ústavního soudu mezi nejzákladnější práva sněmovní opozice nebo jejich jednotlivých členů. Při posuzování šíře tohoto práva a při jeho aplikaci je podle předsedy Poslanecké sněmovny nutné vycházet z toho, že na straně jedné musí být garantována práva a oprávnění opozice, na druhé straně však musí být přihlédnuto k tomu, že politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vzešlé z voleb. Je proto nezbytné, aby jednotlivým právům garantovaným opozici korespondovaly i určité povinnosti a odpovědnost opozice za jejich výkon. Naopak kroky opozice, které by ve svém důsledku vedly až k samotné destrukci jednání Poslanecké sněmovny, nemohou být připuštěny, neboť by mohlo jít o popření smyslu parlamentní demokracie a parlamentarismu. Přestože jednací řád Poslanecké sněmovny výslovně neupravuje ukončení rozpravy, jsou-li do ní přihlášení další řečníci, je předseda Poslanecké sněmovny toho názoru, že v daném případě bylo postupováno v souladu s Ústavou a v souladu s principy ústavního pořádku. Proto by měla být na straně jedné posouzena závažnost ohrožení fungování samotné Poslanecké sněmovny při prosazování zájmů vládní koalice, na straně druhé namítané porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny. V této souvislosti předseda Poslanecké sněmovny dodává, že i podle ustálené judikatury Ústavního soudu není legislativní činnost možné považovat

za zásah orgánů veřejné moci s tím, že i postup předsedy Poslanecké sněmovny spadá do rámce legislativní činnosti. Argumentace navrhovatelky vycházející z opačného východiska je tak podle předsedy Poslanecké sněmovny nesprávná. K námitce navrhovatelky, že zákon nebyl podepsán předsedou Poslanecké sněmovny, ale místopředsedkyní Poslanecké sněmovny, pak uvedl, že podle jednacího řádu Poslanecké sněmovny zastupují místopředsedové sněmovny předsedu na jeho pokyn nebo v určeném pořadí. Při zastupování předsedy Poslanecké sněmovny mají místopředsedové Poslanecké sněmovny práva a povinnosti předsedy Poslanecké sněmovny (srov. k tomu zejména § 30 jednacího řádu Poslanecké sněmovny). Institut místopředsedů Poslanecké sněmovny vychází z čl. 29 Ústavy, podle něhož Poslanecká sněmovna volí a odvolává nejen předsedu, ale i místopředsedy Poslanecké sněmovny (z toho důvodu nelze souhlasit s tvrzením navrhovatelky, že Ústava nezná pojem místopředsedy Poslanecké sněmovny). V dosavadní praxi Poslanecké sněmovny pak byla tato možnost aplikována přísněji tak, že k podpisu zákona je oprávněn pouze tzv. první místopředseda Poslanecké sněmovny, což je v daném případě právě Jaroslava Jermonová. Předseda Poslanecké sněmovny proto považuje podpis zákona o evidenci tržeb první místopředsedkyní Poslanecké sněmovny za učiněný v souladu s Ústavou a v souladu s jednacím řádem Poslanecké sněmovny.

13. Ve vyjádření Senátu je nejprve rámcově popsán obsah návrhu na zrušení citovaného zákona, resp. jeho jednotlivých ustanovení, a poté následuje stručná rekapitulace průběhu legislativního procesu v Senátu. Ve druhé části vyjádření jsou pak heslovitě zmíněny názory jednotlivých senátorek a senátorů, jež zazněly během rozpravy na půdě Senátu. Konkrétně je zmíněno vystoupení Jana Veleby, Iva Valenty, Petra Vích, Veroniky Vrecionové, Miloše Vystrčila, Václava Hampla, Pavla Štohl, Elišky Wagnerové, Přemysla Sobotky, Stanislava Juránka a Radko Martínka, s tím, že jejich úplná vystoupení a projevy ostatních řečníků je možno dohledat na příslušných internetových stránkách Senátu. Podle Senátu je pak na Ústavním soudu, aby návrh na zrušení citovaného zákona, popřípadě jeho jednotlivých zákonných ustanovení, posoudil a ve věci rozhodl.

14. Za vládu se (na základě pověření) k návrhu na zrušení citovaného zákona, resp. jeho shora citovaných částí, vyjádřil tehdejší první místopředseda vlády a ministr financí Andrej Babiš.

15. K tvrzeným vadám procesu přijetí zákona vláda nejprve poznamenala, že zrušení zákona Ústavním soudem z důvodu vad legislativního procesu může přicházet do úvahy ve dvou případech, a to při porušení některé normy zakotvené přímo v Ústavě, anebo když by v důsledku porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny došlo k porušení některého z ústavních principů či hodnot. Vláda má za to, že žádné ústavně garantované právo člena Parlamentu nebylo v průběhu schvalování zákona o evidenci tržeb

porušeno. Skutečnost, že byla předčasně ukončena rozprava o návrhu zákona ve třetím čtení v Poslanecké sněmovně, nepředstavuje podle jejího názoru porušení Ústavy ani žádného z ústavních principů či hodnot. Těžiště legislativního procesu totiž i podle Ústavního soudu spočívá v projednání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně a v jejích výborech, případně ve druhém čtení. Naopak ve třetím čtení lze navrhnout pouze opravu legislativně-technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových, jakož i úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě lze v rámci třetího čtení podat návrh na opakování druhého čtení. Opoziční poslanci ovšem ve třetím čtení vystupovali s prohlášeními, která svým obsahem patří do obecné rozpravy konané v prvním a ve druhém čtení. Navrhovatelka se tedy na jedné straně dovolává práva opozičních poslanců jako menšiny účastníci se projednávání návrhu zákona, na druhou stranu však nereflexuje skutečnost, že i tato menšina poslanců zneužívala svých práv a její vystupování nemůže být pokládáno za plnění role odpovědné opozice.

16. Vláda se rovněž nezotožňuje s námitkou, že evidence tržeb představuje vůči „malým“ daňovým subjektům nepřiměřenou zátěž. Též z § 97 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, vyplývá povinnost daňového subjektu vést evidenci plateb, které přijímá v hotovosti, neukládá-li údaje o těchto platbách v jiné evidenci stanovené zákonem (například v účetnictví podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů). Vedle vedení evidence uložené právním předpisem může správce daně v odůvodněných případech uložit daňovému subjektu povinnost vedení zvláštních záznamů, je-li to potřebné pro správné zjištění a stanovení daně. Administrativní náklady spojené s plněním těchto *ad hoc* uložených zvláštních záznamů jsou ve srovnání s povinnostmi podle zákona o evidenci tržeb zpravidla vyšší. Institut evidence tržeb stávající evidenční povinnost pouze doplňuje o plošně zacílené hlášení údajů o platbách, které se vyznačují nižší nebo nejasnou mírou dohledatelnosti vůči správci daně. Cílem evidence tržeb je tak narovnání podnikatelského prostředí a lepší správa daní ve všech segmentech trhu, bez ohledu na velikost subjektů. Proto je nezbytné, aby kontrole prostřednictvím evidence tržeb podléhali všichni, kdo jsou poplatníky daní z příjmů. Naopak evidence tržeb se nedotýká těch, kteří si přivydělávají například prodejem rukodělných či zemědělských výrobků na místních trzích, neboť příjem takovýchto subjektů neplyne z podnikání jako soustavné výdělečné činnosti vykonávané samostatně na vlastní účet a odpovědnost za účelem dosažení zisku.

17. Namítá-li navrhovatelka, že nebyla dostatečně využita možnost spojení kontrolního hlášení s evidencí tržeb, pak vláda zdůrazňuje, že kontrolní hlášení a evidence tržeb netvoří jeden provázaný celek, který by mohl být vyřešen jediným univerzálním opatřením. Jednotlivé oblasti je nutné

ošetřit selektivně, aby bylo možné dosáhnout požadované efektivity odpovídající všeobecnému veřejnému zájmu. Skutečnost, že v určité oblasti existující nástroje spočívající v zavedení určité povinnosti (tedy kontrolního hlášení), s nimiž jsou spojeny určité administrativní náklady, by neměla bránit tomu, aby v jiné oblasti byly zavedeny nástroje další. Institut kontrolního hlášení tak dopadá na jinou oblast než evidence tržeb. Konečně skutečnost, že je daňová kontrola v širším slova smyslu provedena elektronickou formou namísto dosavadního *ad hoc* sběru dat, nelze vnímat pouze jako jednostranné zvyšování administrativních nákladů, neboť jde především o reakci na technický a společenský vývoj. Systém je současně navržen tak, aby byl otevřený jak z hlediska softwaru, tak i hardwaru, to znamená, že poplatník nebude nucen pořizovat si pouze konkrétní software nebo hardware a bude záležet na něm, které řešení nabízené na trhu, splňující danou funkcionalitu, zvolí. Nelze rovněž přehlížet, že eventuální náklady na pořízení potřebného zařízení budou částečně kompenzovány díky slevě na evidenci tržeb nově zavedené do zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o daních z příjmů“).

18. Jde-li o rozsah údajů, které má správce daně pravomoc získat a shromažďovat, pak podle § 9 odst. 3 daňového řádu může správce daně shromažďovat osobní údaje a jiné údaje, je-li to potřebné pro správu daní, a to jen v rozsahu, který je nezbytný pro dosažení cíle správy daní. Na druhou stranu poskytování údajů daňovými subjekty je pro správu daní klíčové. Správa daní je postup, jehož charakteristickým rysem je skutečnost, že důkazní povinnost a břemeno leží na daňovém subjektu. Správa daní je tak založena na tom, že daňové subjekty se správcem daně spolupracují a poskytují mu data potřebná pro správu daní. Napadá-li tedy navrhovatelka poskytování údajů správci daně, implicitně tak napadá samotnou podstatu správy daní. Možnost pracovat s osobními údaji je předvídána v rámci základních zásad správy daní. Musí přitom však být dodržen jak zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 101/2000 Sb.“), tak daňový řád, kde je ochrana osobních údajů upravena komplexně. Zákon o evidenci tržeb však nezakládá nové zpracování osobních údajů. Rozhodnými údaji pro evidenci tržeb jsou navíc informace o celkové tržbě a informace o identifikaci podnikatele a prodejny, kde tato tržba byla uskutečněna. Jde tak o údaje, které by správce daně získal i za použití dosavadních kontrolních nástrojů.

19. Tvrdí-li navrhovatelka rozpor § 10 odst. 2, § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3 citovaného zákona s výhradou zákona pro ukládání daňových povinností a hodnotí-li je jako bezbřehé zmocnění pro výjimky stanovené nařízením vlády, pak podle vlády především přehlíží závěry plenárního nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015 (N 122/77 SbNU 759;

199/2015 Sb.), podle něhož při posuzování ústavnosti samotného zákonného zmocnění bude podstatné posoudit, zda z dikce zmocnění není zjevné, že zákonodárce zmocňuje vládu k normotvorbě, která jí ústavně nepřísluší. Při posuzování výše citovaných ustanovení je také potřeba upozornit na to, že povinnost evidovat tržby nelze podřadit pod čl. 11 Listiny, jehož předmětem je ochrana vlastnictví, tedy institut, jehož se zákon o evidenci tržeb nijak nedotýká. Uvedená ustanovení totiž neukládají povinnosti, naopak zakládají právo neevidovat tržby. Ustanovení § 10 odst. 2 zákona o evidenci tržeb nadto podmiňuje vydání nařízení vlády, kterým se stanoví tržby evidované ve zjednodušeném režimu tím, že evidence tržeb standardním způsobem by znemožnila nebo zásadně ztížila plynulý a hospodárný výkon činnosti, ze kterých tyto tržby plynou. Nařízení vlády podle § 12 odst. 4 citovaného zákona může z evidence tržeb plně vyjmout tržby, jejichž evidování by rovněž znemožnilo nebo zásadně ztížilo plynulý a hospodárný výkon činnosti a tuto překážku by nebylo lze odstranit ani evidováním ve zjednodušeném režimu. I v případě nařízení vlády podle § 37 odst. 3 zákona o evidenci tržeb je nutné přihlédnout zejména k tomu, že v tomto ustanovení zakotvené opatření může být toliko dočasné.

20. Co se pak konečně týká údajné absence podpisu předsedy Poslanecké sněmovny, vláda se domnívá, že v nyní posuzovaném případě Ústavou předpokládaný podpis předsedy Poslanecké sněmovny pod zákonem neabsentuje. Zákon je totiž podepsán v zastoupení tím, kdo je k tomu oprávněn, tedy příslušnou místopředsedkyní Poslanecké sněmovny.

21. Veřejná ochránkyně práv připisem ze dne 22. 7. 2016 informovala Ústavní soud o tom, že nevyužije práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastnice.

III. Replika navrhovatelky

22. Vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení byla zaslána navrhovatelce na vědomí a k případné replice. Navrhovatelka svého práva podat repliku využila.

23. K vyjádření Poslanecké sněmovny, resp. jejího předsedy, navrhovatelka zejména uvedla, že dává-li Ústava právo určité osobě, pak jde i o povinnost dané právo vykonávat Ústavou stanoveným způsobem. Ústava neumožňuje zastupování předsedy Poslanecké sněmovny při podpisu zákona, tedy jde o ústavní právo a povinnost předsedy. Důvodem nepodepsání předsedou Poslanecké sněmovny byla nadto jeho krátká zahraniční cesta, což je z hlediska celkové délky legislativního procesu zanedbatelné zdržení. Tedy ani materiálně nebyl tento krok odůvodněn.

24. K vyjádření Senátu navrhovatelka upozorňuje, že z projevů jednotlivých senátorů a senátorek vyplývá, že znali vady, pro které byl podán tento návrh na zrušení zákona Ústavním soudem. Zákon byl tedy přijat

díky disciplinovanosti vládních senátorů, aniž bylo jakýmkoliv způsobem reagováno na uvedené vady legislativního procesu v Poslanecké sněmovně či vady věcného obsahu zákona.

25. K vyjádření vlády navrhovatelka uvádí, že Ústavní soud je sice ochráncem ústavnosti, nikoliv zákonnosti, nicméně ústavním principem je i zákonnost při výkonu státní moci, kam spadá i moc zákonodárná. Jsou-li tedy porušena zákonná pravidla legislativního procesu, je porušen ústavní princip zákonitosti při výkonu zákonodárné moci státu. Je-li ve vyjádření vlády tvrzeno, že kontrole Ústavním soudem je třeba podrobit až konkrétní nařízení vlády, nikoliv zákonné zmocnění, pak s tímto argumentem lze souhlasit, ale nikoliv tehdy, když určitá úprava je ústavně vyhrazena zákonu, a tedy samo zákonné zmocnění, které danou úpravu převádí na podzákonný předpis, je neústavní. Daně může stanovit jen zákon, nikoli nařízení vlády. Jelikož zákon stanoví povinnost určitého způsobu daňové evidence, musí stanovit i ostatní působnost, tedy na koho se tato daňová evidence vztahuje. Z tohoto hlediska navrhovatelka nesouhlasí s tvrzením vlády, že na podstatné prvky úpravy daňové evidence nelze vztáhnout čl. 11 odst. 5 Listiny. Uvádí-li vláda, že rozsáhlé zmocnění pro její nařízení bylo do zákona vloženo jako prvek rychlé reakce, pak takový argument je dosti obecný a lze ho aplikovat na jakoukoliv úpravu. Navrhovatelka je naopak přesvědčena, že v daňových předpisech je žádoucí stabilita a případné změny mají být přijímány po projednání v Parlamentu.

26. Dne 24. 11. 2016 navrhovatelka doplnila svoji repliku tak, že souhlasí s eventuální změnou zákona o evidenci tržeb tak, že evidenci tržeb nebudou podléhat podnikatelé s příjmem do 250 000 Kč ročně. Je totiž neúměrné zatěžovat „malé“ živnostníky stejně jako „velké“ obchodní společnosti.

27. Dne 20. 12. 2016 navrhovatelka na tuto argumentaci navázala odkazem na náleze ze dne 6. 12. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 32/15 (N 232/83 SbNU 605; 40/2017 Sb.; kontrolní hlášení v zákoně o dani z přidané hodnoty). V tomto nálezu Ústavní soud nepřisvědčil argumentaci o neúměrném zatížení „malých“ podnikatelů. Východiska Ústavního soudu v tomto nálezu použít však nelze na zákon o evidenci tržeb bez dalšího přenášet, neboť dani z přidané hodnoty nepodléhají plátcí s obratem nižším než 1 000 000 Kč ročně. Proto i nadále navrhovatelka na své argumentaci trvá s tím, že povinnost evidence tržeb může způsobit ukončení činnosti například podnikajících důchodců. Nadto, stejně jako Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15, navrhovatelka opětovně poukazuje na neústavně širokou možnost výkonné moci podzákonným předpisem měnit vymezení subjektů, jež evidenci tržeb podléhají.

28. Dne 9. 2. 2017 navrhovatelka doplnila dosavadní argumentaci odkazem na § 18 odst. 2 písm. b) zákona o evidenci tržeb, podle něhož platí,

že „uskutečněním evidované tržby je a) přijetí evidované tržby, nebo b) vydání příkazu k jejímu provedení, pokud byl tento příkaz vydán dříve“. Finanční správa si podle navrhovatelky uvědomila nemožnost realizace citovaného ustanovení vůči internetovým obchodům. Proto přistoupila na výklad, že poplatník bude muset splnit svoji evidenční povinnost teprve v okamžiku, kdy se dozví o odepsání platby z účtu plátce (zákazníka). Takovýto přístup správce daně je sice podle navrhovatelky správný, nicméně svědčí o tom, že v případě § 18 odst. 2 písm. b) zákona o evidenci tržeb jde o nerozumnou právní úpravu jsoucí ze své podstaty v rozporu s principy právního státu, protože by měla být z tohoto důvodu zrušena. V dané souvislosti se navrhovatelka rovněž domnívá, že samotné sledování bezhotovostních plateb v rámci evidence tržeb, tak jak jsou vymezeny v § 5 písm. b) zákona o evidenci tržeb, představuje zbytečnou byrokratickou zátěž, neboť z hlediska dohledatelnosti není rozdíl mezi bezhotovostní platbou z bankovního účtu na bankovní účet a bezhotovostními platbami vymezenými ustanovením § 5 písm. b) zákona o evidenci tržeb. Nepřístupí-li tedy Ústavní soud ke zrušení celého zákona o evidenci tržeb, jak bylo již dříve navrhováno, měl by alespoň zrušit ustanovení § 5 písm. b) a část ustanovení § 18 odst. 2 spočívající v označení písmene „a“, v čárce za slovem „tržby“ a ve slovech „nebo b) vydání příkazu k jejímu provedení, pokud byl tento příkaz vydán dříve“.

29. Dne 17. 2. 2017 k uplatněné argumentaci navrhovatelka ještě doplnila, že finanční správa vydala „Metodický pokyn k aplikaci zákona o evidenci tržeb“ (resp. doplnění tohoto pokynu), kde se konstruuje rozdíl mezi hlavní a minoritní činností, přičemž se používá kritérium objemu plateb z minoritní činnosti (resp. minoritních činností) nepřevyšující částku 175 000 Kč a tvořící zároveň maximálně 49% z celkových plateb uskutečněných v dané provozovně. I když je podle navrhovatelky pochopitelná snaha finanční správy omezit zákonem předvídané plošné působení evidence tržeb i na marginální prodeje velmi malých prodejců, je nutné konstatovat, že pojem minoritní platba ani zvolené ukazatele nejsou stanoveny zákonem ani podzákonným právním předpisem. Chtěl-li zákonodárce omezit rozsah subjektů podléhajících evidenci tržeb, měl tak učinit zákonem, nikoliv dokonce metodickým pokynem. V opačném případě byl podle navrhovatelky vytvořen rozpor s principy právního státu a zákon o evidenci tržeb by měl být už jen z toho důvodu Ústavním soudem zrušen.

30. Dne 14. 11. 2017 navázala navrhovatelka na své podání ze dne 24. 11. 2016 tak, že „malé“ podnikatele, kteří by podle jejího názoru neměli evidenci tržeb podléhat, by mohl Ústavní soud vymežit tak, že jsou to ti, jejichž roční příjem nepřekračuje před odpočtem výdajů částku 1 800 000 Kč (tedy částku v průměru 150 000 Kč měsíčně). Podle navrhovatelky by tak Ústavní soud mohl postupovat obdobně jako v případě nálezu sp. zn. Pl.

ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.), když tehdy napadený zákon (jeho část) zrušil jen vůči soudcům. Dále navrhovatelka upřesnila svůj návrh tak, že podle jejího názoru právu na ochranu soukromí odporuje, musí-li podnikatelé – fyzické osoby na každé účtence uvádět i své rodné číslo (jakožto součást jejich daňového identifikačního čísla). Proto by měl Ústavní soud zrušit i ustanovení § 20 odst. 1 písm. b) zákona o evidenci tržeb. Závěrem svého doplnění navrhla, aby Ústavní soud vydal tento nálezh:

„Zrušuje se zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb.“

Eventuálně navrhla:

„1. Zrušuje se § 3, 4, § 5 písm. b), § 6, § 10 odst. 2, § 12 odst. 4, část ustanovení § 18 odst. 2 spočívající v označení písmene ‚a‘, čárku za slovem ‚tržby‘ a slova ‚nebo b) vydání příkazu k jejímu provedení, pokud byl tento příkaz vydán dříve‘, § 20 odst. 1 písm. b) a § 37 odst. 3 zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb.

2. Zrušuje se zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, pokud se týká poplatníků daně z příjmů fyzických osob, kteří mají menší rozhodný příjem než 1 800 000 Kč ročně.“

IV. Vyjádření účastníků řízení k doplnění návrhu (repliky) navrhovatelky

31. Shora zmíněná doplnění z období od 24. 11. 2016 do 17. 2. 2017 zaslal Ústavní soud účastníkům řízení k dodatečnému vyjádření.

32. Poslanecká sněmovna se k uvedeným doplněním nevyjádřila.

33. Senát po seznámení se s obsahem doplnění setrval na svém původním vyjádření s tím, že jej považuje za dostatečné.

34. Tehdejší ministr financí na základě pověření vlády ve svém vyjádření nejprve upozornil, že přistoupil-li by Ústavní soud ke zrušení § 18 odst. 2 písm. b) zákona o evidenci tržeb, znamenalo by to, že by se za skutečnění plateb učiněných platební branou na internetu muselo považovat přijetí evidované tržby podle § 18 odst. 2 písm. a) citovaného zákona, což není technicky možné. Vydalo-li generální finanční ředitelství k § 18 odst. 2 písm. b) citovaného zákona stanovisko, lze to považovat za běžnou a legitimní praxi. Metodiky vznikají zejména pro potřeby sjednocení postupu podřízených orgánů, což je v případě daňových zákonů obzvláště potřeba zejména s ohledem na vysoký počet úředních osob, které tyto zákony aplikují. Pro metodiky platí, že nemohou odporovat textu zákona, nýbrž se mají snažit o co možná jeho nejlepší interpretaci za účelem větší srozumitelnosti pro uživatele právních předpisů.

35. Co se týká evidence bezhotovostních plateb podle § 5 písm. b) zákona o evidenci tržeb, tehdejší ministr financí především upozornil, že když by bezhotovostní platby nepodléhaly evidenci, finanční správa by

nezískala komplexní obraz tržeb poplatníka, a tím by byla znemožněna analýza dat a na ní založené cílení daňových kontrol. Omezení evidence na hotovostní tržby by navíc mohlo vést k tomu, že by poplatníci motivovali své zákazníky k placení kartou za účelem vyhýbání se evidenci tržeb. Tvrdili totiž navrhovatelka, že bezhotovostní platby jsou obecně lehce dohledatelné, pak se nevypořádává s rozdíly mezi konkrétními způsoby dohledatelnosti podle druhu plateb. Když by si nadto měl správce daně u poskytovatelů bezhotovostních platebních služeb zjišťovat informace například o větší skupině poplatníků postupem podle § 57 odst. 3 daňového řádu, představovalo by to nesmírnou zátěž jak pro správce daně, tak pro poskytovatele těchto informací.

36. Rozporuje-li navrhovatelka „Doplnění Metodického pokynu k aplikaci zákona o evidenci tržeb o posouzení možnosti zahájení evidence tržeb z „minoritní“ činnosti poplatníka až v pozdější fázi, než kam spadá povinnost tuto činnost evidovat podle klasifikace NACE“, pak lze podle tehdejšího ministra financí odkázat na smysl metodických pokynů, jak byl rozebrán v části vyjádření týkající se § 18 odst. 2 písm. b) citovaného zákona, kdy ani toto doplnění nestanoví poplatníkům žádné povinnosti jdoucí nad rámec zákona, ale toliko avizuje, jak se správce daně zachová při posuzování té které situace, s cílem zajistit jednotnou aplikační praxi. I kdyby však podle tehdejšího ministra financí vznikly Ústavnímu soudu pochybnosti o správnosti postupu Generálního finančního ředitelství při vydávání metodických pokynů a jejich doplnění, není zřejmé, jak by bylo možné z toho dovozovat neústavnost samotného zákona, když ani sama navrhovatelka tuto eventuální souvislost nijak nevysvětluje.

V. Upuštění od ústního jednání

37. Ústavní soud neočekával - na rozdíl od navrhovatelky - od ústního jednání další objasnění věci, protože od něj upustil dle § 44 věty první zákona o Ústavním soudu. K návrhu na výslech svědků se vyjádří níže.

VI. Procesní předpoklady posouzení návrhu, průběh legislativního procesu a posouzení jeho ústavní konformity

38. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k posouzení předmětného návrhu, který byl podán k tomu oprávněnou navrhovatelkou, kterou je skupina 41 poslanců [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu]. Návrh je přípustný a splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., se 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.

VI./a Průběh legislativního procesu

39. Ústavní soud na základě veřejně přístupných tisků Poslanecké sněmovny a Senátu, jakož i stenozáznamů z jejich jednání (vše dostupné na www.psp.cz, www.senat.cz) zjistil následující skutečnosti.

40. Vládní návrh zákona o evidenci tržeb byl poslancům rozeslán jako tisk 513/0 dne 4. 6. 2015. Organizační výbor projednání návrhu zákona doporučil 4. 6. 2015 (usnesení č. 172) a jako zpravodaje určil Ing. arch. Jaroslava Klačku a navrhl rozpočtový výbor jako garanční.

41. První čtení proběhlo dne 19. 6. 2015 a dne 10. 7. 2015 na 29. schůzi a návrh zákona byl přikázán k projednání výborům (usnesení č. 853). Rozpočtový výbor projednal návrh zákona a vydal dne 3. 9. 2015 usnesení doručené poslancům jako tisk 513/1 (pozměňovací návrhy). Hospodářský výbor projednal návrh zákona a vydal dne 4. 9. 2015 záznam z jednání doručený poslancům jako tisk 513/2.

42. Ve druhém čtení bylo dne 18. 9. 2015 projednávání návrhu zákona na 31. schůzi přerušeno (usnesení č. 881). Následně návrh zákona prošel obecnou a podrobnou rozpravou dne 7. 10. 2015 na 33. schůzi. Podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk 513/3, který byl rozeslán dne 8. 10. 2015. Rozpočtový výbor vydal usnesení, které bylo poslancům doručeno dne 16. 10. 2015 jako sněmovní tisk 513/4 (stanovisko).

43. Třetí čtení proběhlo během 37. schůze ve dnech 18. 12. 2015, 8. 1. 2016, 22. 1. 2016, 29. 1. 2016 a 10. 2. 2016. Dne 10. 2. 2016 byl návrh zákona schválen, když ze 145 přítomných poslanců pro něj hlasovalo 105, proti byli 3 poslanci a 37 se zdrželo hlasování (hlasování č. 42, usnesení č. 1068).

44. Návrh zákona o evidenci tržeb byl postoupen Poslaneckou sněmovnou Senátu v 10. funkčním období, a to dne 18. 2. 2016, přičemž v senátní evidenci jde o tisk č. 200/0. Návrh byl přikázán výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu jako výboru garančnímu (jeho zpravodajem byl senátor Pavel Štohl); jmenovaný výbor nepřijal na své 21. schůzi, konané dne 15. března 2016, k tomuto tisku žádné usnesení. Dále byl návrh zákona přikázán ústavně-právnímu výboru (jeho zpravodajem byl senátor Stanislav Juránek). Ústavně-právní výbor projednal návrh zákona dne 9. března 2016, a sice na 20. schůzi, kde přijal své 96. usnesení, jímž doporučil plénu Senátu schválit projednávaný návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou (viz senátní tisk číslo 200/2). Poté se Senát zabýval návrhem zákona na své 20. schůzi dne 16. března 2016 a svým usnesením č. 360 návrh zákona schválil, když pro něj ze 72 přítomných senátorů hlasovalo 43, proti bylo 20 senátorů a 9 se zdrželo hlasování.

45. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 17. 3. 2016, podepsán jím byl dne 30. 3. 2016. K vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů došlo dne 13. 4. 2016 v částce 43 pod č. 112/2016 Sb., účinnost nabyl dne 1. 12. 2016.

46. V průběhu řízení před Ústavním soudem došlo k dílčí novelizaci zákona o evidenci tržeb, a to zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Touto novelou (konkrétně její 239. částí) byla změněna část čtvrtá zákona o evidenci tržeb s rubrikou přestupky (před novelou správní delikty) a pod ní náležející § 28 až 30 a § 33 zákona o evidenci tržeb (část sedmá – společná a závěrečná ustanovení, kde se opět nehovoří o jiných správních deliktech, ale nově o přestupcích).

47. Také v případě této novely jde o vládní návrh zákona, jenž byl poslancům rozeslán jako tisk 929/0 dne 5. 10. 2016. Zpravodajem byl poslanec JUDr. Ing. Lukáš Pleticha a garančním výborem byl ústavně právní výbor. První čtení proběhlo dne 19. 10. 2016 na 50. schůzi. Druhé čtení proběhlo dne 22. 2. 2017 na 55. schůzi. Třetí čtení proběhlo během 56. schůze dne 7. 4. 2017 a téhož dne byl návrh zákona schválen, když ze 169 přítomných poslanců pro něj hlasovalo 119, proti bylo 18 poslanců (hlasování č. 208, usnesení č. 1624). Zmíněný návrh novely zákona o evidenci tržeb byl postoupen Poslaneckou sněmovnou Senátu dne 9. 5. 2017, přičemž v senátní evidenci jde o tisk č. 125/0. Návrh byl přikázán ústavně-právnímu výboru jako výboru garančnímu. Poté byl tisk zařazen na 7. schůzi Senátu dne 31. 5. 2017, přičemž Senát k tisku nepřijal žádné usnesení. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. 6. 2017 a ten jej podepsal. K vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů došlo dne 28. 6. 2017 v částce 66 pod č. 183/2017 Sb., když jeho část 239 nabyla účinnosti dne 1. 7. 2017.

VI./b Posouzení ústavní konformity legislativního procesu – tvrzené vady v procesu přijetí zákona

48. Jak bylo uvedeno výše, navrhovatelka především namítá, že napadený zákon – nikoli jeho dílčí novela specifikovaná shora – byl přijat v rozporu s principem vázanosti státní moci zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny), v rozporu s principem ochrany menšiny při tvorbě politických rozhodnutí (čl. 6 Ústavy) a v rozporu s právem občanů podílet se na správě věcí veřejných (čl. 21 odst. 1 Listiny), tedy v rozporu s postuláty, na nichž je založen samotný demokratický právní stát ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ač k tomu neexistuje zákonný, natožpak ústavní podklad, bylo totiž některým poslancům zabráněno vyjádřit se k návrhu zákona a ve třetím čtení rozprava o návrhu zákona byla usnesením Poslanecké sněmovny ukončena a Poslanecká sněmovna vyslovila s vládním návrhem citovaného zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů souhlas. Podle navrhovatelky šlo o promyšlené a plánované jednání vládní většiny.

49. Vedle takto vedené argumentace spatřuje navrhovatelka procesní pochybení také v tom, že napadený zákon nebyl podepsán předsedou

Poslanecké sněmovny, ale toliko její místopředsedkyní, což je podle jejího názoru v rozporu s čl. 51 Ústavy.

A)

50. Ke skupině námitek týkajících se tvrzeného rozporu vlastního přijímání zákona o evidenci tržeb s principy tvorby politických rozhodnutí Ústavní soud nejprve uvádí, že kritérii ústavnosti zákonodárného procesu se zabýval v řadě svých nálezů, v nichž formuloval východiska zcela uplatnitelná i v nyní posuzované věci. V nálezu ze dne 2. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.) Ústavní soud zdůraznil – a odkazuje na to sama navrhovatelka – že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby stanovenými zákonem. Z toho plyne, že „ne [...] každá vůle parlamentního orgánu, ale toliko taková, která zákon, ať by již šlo o zákon ústavní nebo prostý (o jejím jednacím řádu), respektuje a z jeho mezí vychází, se může stát zákonem“. Na druhou stranu v nálezu ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) Ústavní soud zdůraznil, že formální vady v legislativním procesu nemohou bez dalšího vést k derogaci jím posuzovaného právního předpisu, neboť takový případný zásah ze strany Ústavního soudu je třeba vždy poměřovat ve vazbě na princip oprávněné důvěry občanů v právo, princip právní jistoty a ochrany nabytých práv. V nálezu ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) pak Ústavní soud vyslovil, že k derogaci právního předpisu zohledňujícího procedurální vady jeho normotvorného procesu přistupuje – v kontextu naznačené zdrženlivosti – tehdy, došlo-li v legislativním procesu přímo k porušení Ústavy či jiné části ústavního pořádku nebo k porušení některého z ustanovení tzv. podústavního práva (například jednacích řádů Poslanecké sněmovny), vždy však jen v případě, že porušení nabývá ústavněprávní dimenze. Důvodem k zásahu Ústavního soudu je v takových případech zejména ochrana volné soutěže politických stran a ochrana menšin, zejména pak parlamentní opozice (srov. zejména čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 22 Listiny). Tato východiska Ústavní soud aplikoval například v nálezu ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), v němž konstatoval, že sice v tam posuzované situaci došlo k porušení jednacích řádů Poslanecké sněmovny, nicméně nešlo „o pochybení takové intenzity, které by s ohledem na celkové posouzení způsobu přijetí napadených zákonů bylo s to založit jejich nesoulad s ústavním pořádkem“ (citováno podle bodu 217 uvedeného nálezu). To dle mínění Ústavního soudu platilo proto, že výsledkem zákonodárné procedury jako celku byly – Ústavním soudem tehdy posuzované – zákony, u nichž měly všechny subjekty na této proceduře zúčastněné možnost seznámit se s jejich obsahem, zaujmout k nim své (zákonem předvídané) stanovisko a v průběhu jejich projednávání toto stanovisko veřejně (a nejen

na parlamentní půdě) projevít, případně navrhnout změny těchto předloh zákonů (srov. bod 218 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12).

51. Vedle těchto závěrů je třeba rovněž připomenout, že Ústavní soud v nedávné době rozhodoval o ústavních stížnostech jednotlivých poslanců a poslankyň Poslanecké sněmovny, již brojili proti a) usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 10. 2. 2016 o ukončení rozpravy ve třetím čtení vládního návrhu zákona o evidenci tržeb (sněmovní tisk 513), schválenému hlasováním č. 28 v rámci 37. schůze Poslanecké sněmovny, b) usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 10. 2. 2016 č. 1068 o vyslovení souhlasu s vládním návrhem zákona o evidenci tržeb ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou a c) jinému zásahu orgánu veřejné moci spočívajícímu v postupu předsedy Poslanecké sněmovny, který při projednávání vládního návrhu zákona o evidenci tržeb zabránil stěžovatelům vystoupit v jeho třetím čtení a předložit návrh usnesení k hlasování. V tomto rozsahu námitek se jejich ústavní stížnosti a nyní posuzovaný návrh na zrušení zákona podle § 64 zákona o Ústavním soudu překrývají. Zmíněné ústavní stížnosti Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 24. 5. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 11/16 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), neboť šlo o návrhy, k jejichž projednání nebyl příslušný [srov. § 43 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb.]. Stěžovatelé totiž nenapadli platný (vyhlášený) zákon či jeho jednotlivá ustanovení, ale žádali, aby Ústavní soud zasáhl do průběhu legislativního procesu a zrušil toliko procedurální usnesení přijatá před jeho ukončením. Posouzení takového návrhu zjevně vybočuje z kompetencí Ústavního soudu, a byl-li by takový návrh projednán, překročil by tím Ústavní soud pravomoci svěřené mu Ústavou. Nadto tehdejší navrhovatelé (stěžovatelé) nevystupovali jako nositelé základních práv, ale jako součást veřejné moci – jednotlivé stěžovatele tak nebylo možno považovat za fyzické osoby oprávněné k podání ústavních stížností. K napadenému postupu předsedy Poslanecké sněmovny (jímž zabránil stěžovatelům vystoupit ve třetím čtení při projednávání vládního návrhu zákona o evidenci tržeb) pak Ústavní soud s odkazem na svoji judikaturu připomněl, že v daném případě nejde o tzv. jiný zásah orgánu veřejné moci, neboť postup předsedy Poslanecké sněmovny spadá do samotné interní řídicí pravomoci, do níž Ústavnímu soudu nepřísluší zasahovat.

52. Tyto závěry Ústavní soud uvádí proto, že v tomto případě mu byl předložen k projednání návrh, k jehož zhodnocení je příslušný, navrhovatelka však v rozsahu namítaných vad legislativního procesu opět – a jak bylo vysvětleno nesprávně – argumentačně tenduje ke klasifikaci těchto vad jako zásahu do základních práv poslanců s tím, že shora popsaný postup předsedy Poslanecké sněmovny označuje za „jiný zásah státní moci“. Při kontrole norem, jak bylo ukázáno na stručném přehledu nálezkové judikatury, jsou však relevantní jiná východiska. Takto nahlíženo, je podstatné

především to, aby členové Parlamentu měli skutečnou možnost seznámit se s obsahem předloženého návrhu a aby měli možnost zaujmout k němu své stanovisko [srov. k tomu již citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 55/10 nebo nálezn ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.)]. V nálezn ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.) k tomu Ústavní soud dodal, že „účelem [možnosti se s návrhem zákona seznámit a vyjádřit se k němu] je konfrontace pro přijetí či nepřijetí příslušného návrhu zákona, kdy zástupci občanů musí veřejně zdůvodňovat a obhajovat své návrhy a veřejnost má možnost kontrolovat jejich činnost. Tato možnost konfrontace postojů na parlamentní půdě je [pak] zárukou svobodné soutěže politických sil [...]“.

53. Třetí čtení návrhu zákona o evidenci tržeb probíhalo na 37. schůzi Poslanecké sněmovny ve dnech 18. 12. 2015, 8. 1. 2016, 22. 1. 2016, 29. 1. 2016 a 10. 2. 2016, tedy ve stanovených jednacích dnech připadajících na středu a pátek v souladu s podmínkami stanovenými v § 95 a 95a jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

54. Dne 29. ledna 2016 předstoupil před poslance poslanec Jaroslav Faltýnek a uvedl: „Dovolte mi, vážené kolegyně, kolegové, abych vystoupil s určitým procedurálním návrhem a vrátil tu diskusi vlastně zpátky k tématu, které tady řešíme. My tady dneska diskutujeme, pokud jsem to dobře počítal, 38. hodinu v rámci prvního, druhého a třetího čtení, k tomuto zákonu. A já se domnívám, že všechny argumenty ať už proti, nebo pro v této debatě, nebo většina z nich zazněla, přestože jsou opakovány stále ze strany předkladatelů stejně argumenty a ze strany odpůrců tytéž. Domnívám se, že těch 38 hodin debaty je dostatečný čas k tomu, abychom si všechny tyto vzájemné názory vydiskutovali. Proto mi dovolte, abych navrhl, abychom procedurálně bez rozpravy hlasovali, že Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky bude o vládním návrhu zákona o evidenci tržeb, sněmovní tisk 513, třetí čtení, a o vládním návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o evidenci tržeb, sněmovní tisk 514, třetí čtení, a o podaných pozměňovacích návrzích k těmto tiskům hlasovat ve středu 10. února 2016 v 11 hodin.“ Hlasování o tomto návrhu je evidováno pod číslem 26. Z přihlášených 94 poslanců a poslankyň hlasovalo pro návrh 81 poslanců a poslankyň, proti bylo 8.

55. Dne 10. 2. 2016 pak předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky Jan Hamáček jako předsedající 37. schůze Poslanecké sněmovny uvedl: „Ano. Je 11 hodin a v souladu s usnesením Poslanecké sněmovny přikročíme k hlasování. Je třeba ukončit rozpravu, o čemž rozhodneme hlasováním, které jsem zahájil, a ptám se, kdo souhlasí s ukončením rozpravy, ať stiskne tlačítko a zvedne ruku. (Hluk a protesty v sále.) Kdo je proti tomuto návrhu? Hlasování má číslo 28, přihlášeno je 157, pro 96, proti 50, tento návrh byl přijat.“

56. Následně podal námitku poslanec Zbyněk Stanjura proti postupu předsedy Jana Hamáčka, který nechal hlasovat o ukončení rozpravy přesto, že takový návrh nikdo nepodal. Nato Jan Hamáček odvětil, že šlo o jeho vlastní návrh a jeho vlastní rozhodnutí. Proti tomu vznesl námitku poslanec Miroslav Kalousek s tím, že není možné hlasovat o návrhu (tedy o návrhu Jana Hamáčka na ukončení rozpravy), který byl přednesen z místa předsedajícího. Posléze bylo hlasováno o námitce Zbyňka Stanjury a Miroslava Kalouska (hlasování č. 29 a č. 30); hlasující většina námitky nepodpořila. Hlasováním č. 42 pak bylo přijato usnesení č. 1068, jímž Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas s návrhem zákona o evidenci tržeb, podle sněmovního tisku č. 513, ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou.

57. Podle § 58 odst. 4 jednacího řádu Poslanecké sněmovny platí, že „kdo není přítomen v jednacím sále v okamžiku, kdy je mu uděleno slovo, ztrácí pořadí. Není-li přítomen ani bezprostředně před ukončením rozpravy, jeho přihláška propadá. [...] Chce-li se rozpravy zúčastnit předsedající, předá [podle odstavce 5 téhož ustanovení] řízení schůze“. Podle § 59 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny se Poslanecká sněmovna „může k projednávanému bodu usnést bez rozpravy na omezení řečnické doby, která nesmí být kratší než deset minut. Omezení řečnické doby se nevztahuje na poslance pověřeného přednést k věci stanovisko poslaneckého klubu“. Podle § 59 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny se „Sněmovna [...] může bez rozpravy usnést, že k téže věci může poslanec vystoupit nejvýše dvakrát. [...] Poslanec má [podle § 59 odst. 4 jednacího řádu Poslanecké sněmovny] mluvit k projednávané věci. Odchyluje-li se od ní nebo překročí stanovenou řečnickou lhůtu, může na to předsedající poslance upozornit a volat jej k věci. Vybočuje-li poslanec svým projevem z mezí slušnosti, může jej předsedající volat k pořádku. Nevedlo-li dvojnásobné upozornění k nápravě, může mu slovo odejmout. O námitkách poslance proti rozhodnutí o odnětí slova rozhodne Sněmovna bez rozpravy“. Podle § 66 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny „předsedající rozpravu ukončí, nejsou-li do rozpravy přihlášení další řečníci. [...] Po ukončení rozpravy [v souladu s odstavcem 2] udělí předsedající závěrečné slovo navrhovatel i zpravodaj se mohou závěrečného slova vzdát. [...] Sněmovna se [podle odstavce 3] může usnést bez rozpravy na opětovném otevření rozpravy, a to do zahájení hlasování o závěrečném usnesení. Rozprava je znovu zahájena též tehdy, ujme-li se slova před hlasováním o závěrečném usnesení člen vlády. Pro ukončení nově zahájené rozpravy platí ustanovení odstavce 2 obdobně“. Podle § 95 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny se „ve třetím čtení [...] koná rozprava, ve které lze navrhnout pouze opravu legislativně technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových, úpravy, které logicky

vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení“.

58. Z citace uvedených ustanovení jednacího řádu Poslanecké sněmovny vyplývá, že omezení, resp. ukončení rozpravy o návrhu přezkoumávaného zákona ve třetím čtení nebylo provedeno v souladu se zákonem (konkrétně v souladu s jednacím řádem Poslanecké sněmovny, kdy sama Ústava ani jiná část ústavního pořádku v tomto ohledu podrobnosti nestanoví), a to jak samotnou Poslaneckou sněmovnou, tak jejím předsedou. To i přesto, že nebyly využity možnosti, které zákon předsedajícímu schůze pro usměrnění rozpravy dává (např. odejmutí slova, odchyluje-li se řečník od projednávané věci, s tím, že obsah rozpravy třetího čtení je poměrně úzce vymezen právě v § 95 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny). Zbývá tedy posoudit, zda tyto vady (resp. vada) legislativního procesu při přijímání návrhu zákona o evidenci tržeb dosáhly takové intenzity, aby přes značnou zdrženlivost Ústavní soud přistoupil k derogaci uvedeného zákona. Takovému názoru však Ústavní soud – též s ohledem na svou judikaturu – nemohl přisvědčit, neboť neshledal, že by došlo k porušení práva opozice či principů demokratického právního státu na poli „parlamentního“ práva obecně, resp. v takto tvrzené intenzitě.

59. Předně je nutno odkázat na již zmíněný § 95 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, podle něhož lze v rámci rozpravy ve třetím čtení pouze navrhnout opravu legislativně-technických, gramatických, písemných nebo tiskových chyb, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení. Již z hlediska limitů daných tímto ustanovením je eventuální zásah do ústavně chráněných hodnot a principů – jak byl právě vymezen – poněkud hůře identifikovatelný, byť není zcela jistě úplně vyloučen. Navrhovatelka sama v daném kontextu ovšem podrobnější argumentaci nenabízí. Naopak i z délky rozpravy v rámci třetího čtení vyplývá (viz shora), že naplnění smyslu a účelu § 95 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny bylo učiněno zadost. Pro tento závěr hovoří nejen počet dní, kdy se rozprava ve třetím čtení konala, ale také její celkové časové rozložení počínající prosincem roku 2015 a končící únorem 2016. Za těchto okolností lze konstatovat, že byl vytvořen dostatečný prostor jak pro případnou korekci chyb (včetně možnosti reagovat na změny vyvolané pozměňovacími návrhy), tak pro podání návrhu na opakování druhého čtení.

60. Nad tento rámec – a toliko pro doplnění – lze uvést, že s návrhem zákona o evidenci tržeb byla seznámena odborná i laická veřejnost [z veřejně přístupných zdrojů (<http://www.eltrzby.cz>) se podává, že Ministerstvem financí byly na dané téma pořádány odborné konference i přednášky] a návrhem zákona se zabývaly nejrůznější zájmové a profesní subjekty, s nimiž byl návrh zákona konzultován (srov. k tomu například projekt

Asociace malých a středních podniků a živnostníků České republiky dostupný též na <http://www.eltrzyby.cz> nebo projekt Hospodářské komory České republiky dostupný na <https://www.eet-ano-ale.cz>). Nepochybně tím byla posílena celospolečenská diskuse odrážející zpětnou vazbu k projednávanému návrhu zákona.

61. Vedle tohoto „materiálního“ či „obsahového“ hlediska (to znamená aspektu dotýkajícího se toho, co zákon stanoví, že býti má) nelze samozřejmě přehlížet vlastní procesní stránku popisovaného problému. Veřejnoprávní rozhodování, kam patří i postup parlamentních těles, je založeno na pravidlech sledujících racionálnost, přehlednost a kontrolu jejich postupu (parafrázováno podle Filip, J. Opakované hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednacím řád výslovně nezakazuje. Časopis pro právní vědu a praxi, 2001, č. 4, s. 342). Popsaný postup tehdejšího předsedy Poslanecké sněmovny Jana Hamáčka těmto pravidlům neodpovídal, nicméně nedošlo k narušení elementárních předpokladů pro přijímání obecně závazných normativních aktů, tedy návaznosti a závaznosti vlastního rozhodování zákonodárného orgánu (zde Poslanecké sněmovny). Tyto předpoklady byly v projednávaném případě splněny a Poslanecká sněmovna setrvala, na čem se usnesla [srov. k tomu v širších souvislostech například Pierre, E. *Traité de droit politique électoral et parlementaire*. Supplément. 4. vydání. Paris: Librairies-imprimeries réuniess, 1919, s. 1191 a násl. (dostupné on-line na <http://gallica.bnf.fr>)].

62. Tvrdí-li navrhovatelka v souvislosti s námitkami o vadách legislativního procesu, že šlo podle jejího přesvědčení ze strany parlamentní většiny o předem připravené „organizované spolčení“ (srov. doslova kap. 2.4 jejího návrhu), vedené za účelem porušení právního řádu České republiky, pak k tomu Ústavní soud uvádí, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti a nepřisluší mu hodnotit politické důvody shora popsáného postupu Poslanecké sněmovny, resp. jejího předsedy. V opačném případě by se totiž sám mohl stát součástí politického boje, a proto nevyhověl návrhu a nepřistoupil k výsledku navrhovatelkou v narativní části (bod 4 i. f.) jmenovaných svědků.

63. Nezbyvá tedy než uzavřít, že v procesu přijímání zákona o evidenci tržeb došlo k procedurálnímu pochybení. Nicméně, Ústavní soud k derogaci zákona o evidenci tržeb z důvodu tohoto pochybení nepřistoupil, neboť by to v daném případě bylo v rozporu s hodnotami právního státu, tedy zejména s principem právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a se zásadou ochrany ústavnosti [čl. 83 a čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy] – srov. výše (bod 50) reprodukované závěry z nálezu ze dne 27. 11. 2012 sp. Pl. ÚS 1/12.

B)

64. Vytýká-li navrhovatelka přezkoumávanému zákonu absenci podpisu předsedy Poslanecké sněmovny, pak v této souvislosti Ústavní soud nepřehlédl, že ale zároveň nikoliv zřetelně formuluje následky, jež by taková – jí tvrzená vada – měla mít. Ustanovení čl. 51 Ústavy zmocňuje předsedu Poslanecké sněmovny, prezidenta republiky a předsedu vlády k podpisu „přijátého“ zákona. Parlament tedy již jednoznačně projevil svoji vůli a zmíněné podpisy jsou aktem ryze formálním, osvědčujícím toliko skutečnost, že byl zákon přijat [např. V. Knapp k významu podpisu zákona ústavními činiteli uvádí, že „nemají ani povahu potvrzení jeho platnosti, nabytí účinnosti, ani nejsou nezbytnou podmínkou jeho vyhlášení . . . , podpis [j]e pouhým osvědčením o přijetí právního předpisu . . . , pro subjekty podepisování znamená jen povinnost podepsat schválený předpis“, in Tvorba práva a její pravidla. Právní ráce. 1996, č. 3, 4 (příloha), s. XV.; srov. též Weyr, F. Československé právo ústavní. Praha : Melantrich, 1937, s. 199]. Proto také podpis ústavních činitelů uvedených v čl. 51 Ústavy není *condicio sine qua non* pro publikaci, a tím pro platnost a účinnost přijátého zákona [viz Sládeček, V. Čl. 51 (Podepisování zákonů). In Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 518; Hřebejk, J. In Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém. 2. vydání. Praha : Linde, 1998, s. 197; Syllová, J. Čl. 51 (Podepisování zákonů). In Hendrych, D. a kol. Ústava České republiky: komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 1997, s. 76]. Odborná literatura dospěla též k závěru, že „předseda Poslanecké sněmovny svým podpisem osvědčuje, že po řízení, jež proběhlo v Parlamentě, byl zákon přijat; stvrzuje správný postup v proceduře přijímání zákona“ (Hřebejk, J., cit. d., s. 196). S tímto názorem se nepřímo ztotožnil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 14. 7. 2005 sp. Pl. ÚS 23/04 (N 137/38 SbNU 9; 331/2005 Sb.), neboť rozlišil mezi podpisem předsedy Poslanecké sněmovny na usnesení, jímž se návrh zákona postupuje Senátu, a podpisem pod přijatým zákonem podle čl. 51 Ústavy; v prvním případě má podle Ústavního soudu podpis předsedy Poslanecké sněmovny funkci identifikační a verifikační, ve druhém případě – tedy v režimu čl. 51 Ústavy – toliko funkci oznamovací (dle V. Schorma podepisuje zákon jen „na znamení ukončení zákonodárného procesu“ v Parlamentu – Schorm, V. Několik slov o promulgaci aneb Jsou české zákony podepisovány, promulgovány a vyhlašovány? In Pocta doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. Praha : ASPI, 2002, s. 138). To dále znamená, že předseda Poslanecké sněmovny zajišťuje písemné vyhotovení zákona, vzešlé ze zákonodárného procesu v Parlamentu. Není proto oprávněn odepřít podepsat přijatý zákon, ani kdyby měl pochybnosti o jeho ústavnosti, ať rázu věcného, či procesního [Suchánek, R. Čl. 51 (Podepisování zákonů). In Bahýľová, L., Filip, J.,

Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha : Linde, 2010, s. 622]. Ústavní praxi, která s odkazem na § 29 odst. 1 písm. g) a § 30 odst. 1 a 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny připouští zastoupení předsedy Poslanecké sněmovny některým z jeho místopředsedů i při podepisování zákonů (obdobně jako v případě předsedy vlády zastoupení místopředsedou vlády), ač k tomu sama Ústava mlčí, je ovšem možno z ústavního hlediska akceptovat (viz Suchánek, R. tamtéž a srov. Hřebejk, J., citované dílo, s. 198). Komentářová literatura ostatně nepřehlédla [výslovně Herc, T. Čl. 51 (Podepisování zákonů). In: Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2015, s. 499 a 501], že s ohledem na rozpuštění Poslanecké sněmovny v roce 2013 bylo 15 zákonů bez podpisu předsedy Poslanecké sněmovny postoupeno Kanceláři Poslanecké sněmovny prezidentu republiky a s jeho podpisem předsedovi vlády [jeden z těchto zákonů byl následně podroben i ústavněprávnímu přezkumu Ústavním soudem - viz náleze ze dne 23. 8. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 16/15 (N 154/82 SbNU 439; 334/2016 Sb.), dále srov. i bod 36 nálezu ze dne 11. 7. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 23/14 (N 117/86 SbNU 25; 283/2017 Sb.)], a to se závěrem, že tímto způsobem nedošlo (a ani nemohlo dojít) k porušení ústavnosti postupu při přijímání napadených zákonů.

VII. Hodnocení vlastního obsahu napadeného zákona a jeho jednotlivých ustanovení

1. Posouzení ústavnosti zákona o evidenci tržeb jako celku, resp. zvláště § 3, 4 a 6 zákona o evidenci tržeb - rozpor mezi přiměřeným narušením ústavních práv „malých“ poplatníků daně z příjmů

65. Text napadených ustanovení citovaného zákona je následující:

„§ 3

Určení subjektu a předmětu evidence tržeb

- (1) Subjektem evidence tržeb je poplatník
 - a) daně z příjmů fyzických osob a
 - b) daně z příjmů právnických osob.
- (2) Předmětem evidence tržeb jsou evidované tržby poplatníka.

§ 4

Vymezení evidované tržby

- (1) Evidovanou tržbou je platba, která splňuje formální náležitosti pro evidovanou tržbu a která zakládá rozhodný příjem.

(2) Evidovanou tržbou je také platba, která splňuje formální náležitosti pro evidovanou tržbu a je

a) určena k následnému čerpání nebo zúčtování, které zakládají rozhodný příjem, nebo

b) následným čerpáním nebo zúčtováním té platby, která zakládá rozhodný příjem.

§ 6

Rozhodný příjem

(1) Rozhodným příjmem se pro účely tohoto zákona rozumí

a) u poplatníka daně z příjmů fyzických osob příjem ze samostatné činnosti, která je podnikáním, s výjimkou příjmu, který

1. není předmětem daně z příjmů,

2. je z hlediska obvykle přijímaných tržeb ojedinělý nebo

3. podléhá dani vybírané srážkou podle zvláštní sazby daně, nebo

b) u poplatníka daně z příjmů právnických osob příjem z činnosti, která je podnikáním, s výjimkou příjmu, který

1. není předmětem daně z příjmů,

2. je z hlediska obvykle přijímaných tržeb ojedinělý,

3. podléhá dani vybírané srážkou podle zvláštní sazby daně nebo

4. podléhá dani ze samostatného základu daně.

(2) Příjmy podle odstavce 1 jsou u poplatníka, který je účetní jednotkou, příjmy podle zákona o daních z příjmů, které by poplatník měl, pokud by nebyl účetní jednotkou.

(3) Pro účely tohoto zákona je rozhodným příjmem veřejné obchodní společnosti a komanditní společnosti také příjem veřejné obchodní společnosti a komanditní společnosti, který je předmětem daně z příjmů u jejího společníka. Tento příjem není pro účely tohoto zákona příjmem tohoto společníka.“

66. Podle navrhovatelky je povinnost evidovat tržby elektronickou formou pro „malé“ poplatníky daně z příjmů nepřiměřeně zatěžující. Evidenci tržeb pro tyto subjekty nepočítá se žádným zjednodušením, a tak dochází k narušení jejich základního práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 Listiny, jakož i práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Tuto argumentaci navrhovatelka doplnila podáním ze dne 20. 12. 2016 s poukazem na odlišnost množiny subjektů s povinností elektronicky evidovat tržby a množiny subjektů s povinností podávat kontrolní hlášení podle zákona o dani z přidané hodnoty. Konečně, jak je uvedeno shora, dne 14. 11. 2017 upravila navrhovatelka svůj návrh tak, že by Ústavní soud měl zrušit zákon o evidenci tržeb alespoň vůči podnikatelům, jejichž rozhodný příjem je menší než 1 800 000 Kč ročně.

67. K argumentaci navrhovatelky je třeba předně poznamenat, že zákon o evidenci tržeb nepřináší žádnou daňovou ani jinou povinnost, která by se bezprostředně a cíleně dotýkala majetkové sféry těch, na něž povinnost evidence dopadá. To Ústavní soud připomíná toliko z toho důvodu, že mnozí poplatníci elektronická zařízení, jež odpovídají požadavkům plynoucím z citovaného zákona, již vlastnili a používali je bez ohledu na nově uloženou povinnost evidence. Nadto daňové zákony již dříve ukládaly daňovým subjektům povinnost evidovat a eventuálně správci daně doložit své příjmy za rozhodné období. K posouzení tedy zbývá, zda nově uložená forma evidenční povinnosti není nepřiměřeně zatěžující.

68. Jak je uvedeno, navrhovatelka tvrdí jednak zásah do práva na ochranu vlastnictví, jednak do práva podnikat, aniž by mezi těmito dvěma základními právy argumentačně diferencovala. Je zjevné, že vzhledem k charakteru posuzované úpravy je nutno hodnotit jako primární právé zásah do práva podnikat, přičemž zásah do vlastnictví je sekundární a manifestuje se právě tvrzeným neústavním omezením, nebo dokonce znemožněním podnikání.

69. Ústavní soud na tomto místě připomíná, že v souladu s čl. 26 Listiny je třeba rozlišovat přístup k právu podnikat (jde o svobodu podnikání – odstavec 1) a výkon povolání nebo jiné hospodářské činnosti a podmínky spojené s tímto výkonem (odstavec 2). V této souvislosti je nutno v prvé řadě připomenout, že právo podnikat je zařazeno do hlavy čtvrté Listiny mezi tzv. hospodářská, sociální a kulturní práva. Ústavní soud se problematikou těchto práv ve své judikatuře zabýval opakovaně. Kupříkladu v nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.) anebo v nálezu ze dne 12. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.) navázal na svou předchozí judikaturu a dal jasně najevo, že ústavně zakotvená hospodářská, sociální a kulturní práva obsažená v ustanoveních vyjmenovaných v čl. 41 odst. 1 Listiny nejsou přímo aplikovatelná ve stejném rozsahu jako základní lidská práva či politická práva. Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, podle něhož se práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí, vyjadřuje přesvědčení ústavodárce, že úprava těchto práv je primárně v rukou zákonodárce a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance hospodářských, sociálních a kulturních práv považovat za otázku judičiální.

70. V návaznosti na to Ústavní soud např. v nálezu ze dne 5. 10. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 61/04 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.) konstatoval, že čl. 41 odst. 1 Listiny i samotná povaha těchto práv vylučují, aby metodologie jejich přezkumu byla totožná s metodologií užívanou ve vztahu k ostatním základním právům (obsaženým zejména v hlavě druhé Listiny). Testem

ústavnosti v tomto smyslu tedy projde i taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. S ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny však Ústavní soud zároveň konstatoval, že uvážení zákonodárce není (resp. z ústavního pohledu nemůže být) ani v oblasti regulace sociálních a ekonomických práv zcela neomezené a může být podrobeno přezkumu Ústavním soudem.

71. Na základě těchto východisek konstruoval Ústavní soud jako metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných práv v hlavě čtvrté Listiny tzv. test rozumnosti (odlišující se od testu proporcionality – srov. k tomu zobecnění jeho judikatury in Červínek, Z. Standardy přezkumu ústavnosti v judikatuře Ústavního soudu. *Jurisprudence*, 2015, č. 4, s. 21–29). Test rozumnosti reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, tak potřebu vyloučit jeho případné excesy a skládá se ze čtyř následujících kroků:

1. Vymezení smyslu a podstaty základního práva, tedy jeho esenciálního obsahu.

2. Zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence základního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu.

3. Posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv.

4. Zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

72. V daném kontextu je tedy podle Ústavního soudu nezbytné definovat smysl a podstatu práva podnikat. Právo podnikat (nebo provozovat jinou hospodářskou činnost – vykonávat tak kupř. svobodná povolání – kdy však tato difference není z pohledu posuzované materie relevantní) má nejen význam čistě ekonomický (odrážející ekonomické ukazatele jako životní úroveň atp.), ale představuje též prostředek seberealizace jednotlivce sloužící k naplňování jeho přirozenoprávní svobody, a spoluvytváří tak samotný materiální charakter právního státu, jak ho zakotvuje například čl. 1 odst. 1 Ústavy [srov. k tomu náleze ze dne 11. 9. 2009 sp. zn. IV. ÚS 27/09 (N 200/54 SbNU 489) a nebo náleze ze dne 25. 11. 2003 sp. zn. I. ÚS 504/03 (N 138/31 SbNU 227)]. V nálezu ze dne 23. 9. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 11/08 (N 155/50 SbNU 365) – týkajícím se primárně práva na svobodnou volbu povolání, nicméně jeho závěry lze vztáhnout i na právo podnikat – pak Ústavní soud konstatoval, že státní moc nesmí jednotlivci klást neodůvodněné překážky veřejnoprávní povahy při výběru a výkonu jinak právem dovolených činností, vykazuje-li jednatel pro tyto činnosti potřebné předpoklady. Veřejná subjektivní práva podle čl. 26 odst. 1 Listiny jsou svou

povahou ambivalentní v tom, že nevytvářejí pouze *status negativus*, tedy výše zmíněný prostor svobody autonomie jednotlivce, do něhož nepřísluší veřejné moci zasahovat, nýbrž je to do jisté míry veřejná moc, která pozitivně formuje podmínky pro výkon hospodářské činnosti, čímž vytváří samotné předpoklady pro jejich výkon (jde tak zároveň o *status positivus*) – srov. k tomu již citovaný nálezn sp. zn. I. ÚS 504/03. Byť se základních práv podle čl. 26 Listiny – jak již bylo vysvětleno – lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů, platí i pro tento případ povinnost šetřit podstatu a smysl základních práv (čl. 4 odst. 4 Listiny), což mimo jiné znamená, že zmíněné podmínky pro výkon hospodářské činnosti musí zohlednit i možnost tvorby zisku [srov. k tomu nálezn ze dne 23. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.)]. Podle Ústavního soudu lze tedy pro účely tohoto nálezu shrnout, že smysl a podstatu práva podnikat tvoří jednak rovina ryze individuální (možnost seberealizace jednotlivce), jednak rovina materiálněprávní, kdy taková svoboda jednotlivce je zároveň podstatnou náležitostí demokratického právního státu, a jednak rovina ekonomická (zjednodušeně jde o dosažení zisku, jenž je částečně zdaněn tak, aby stát získal prostředky pro plnění svých funkcí). Ústavní soud tak dospívá k závěru, že zavedení elektronické evidence tržeb podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny) práva podnikat neporušuje a zavedení nové formy evidenční povinnosti je třeba subsumovat pod čl. 26 odst. 2 Listiny.

73. Velmi schematicky je možné systém evidence tržeb popsat tak, že elektronická zařízení ukládají data o uskutečněných transakcích (obchodech) do autonomní fiskální paměti nebo je odesílají vzdáleným přístupem do datových úložišť provozovaných správcem daně. Naznačený postup je dále doplněn například o systém náhodných kontrol ze strany správce daně atp. Povinnost evidovat a správci daně doložit příjmy z podnikatelské činnosti vyplývá z řady platných a účinných zákonných ustanovení [kromě zákona o účetnictví lze zmínit např. § 7 a 23 zákona o daních z příjmů, podle něhož tvoří základ daně z příjmů rozdíl zdanitelných příjmů a relevantních výdajů (nákladů)]. Zákonodárcem zvolené technické řešení se dále váže k již existujícím povinnostem daňových subjektů a znamená ve svém důsledku jen lepší vymahatelnost těchto povinností.

74. Aniž by Ústavnímu soudu příslušelo hodnotit jakékoliv vlastnosti a parametry těchto zařízení (včetně připojení k internetu), není podle jeho názoru z uvedených důvodů přiměřené srovnávat nyní posuzovanou úpravu např. se situací – s níž byl Ústavní soud konfrontován v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 44/13 [nálezn sp. zn. Pl. ÚS 44/13 ze dne 13. 5. 2014 (N 90/73 SbNU 497; 130/2014 Sb.)] a na niž navrhovatelka výslovně odkazuje – kdy podmínkou registrace distributora pohonných hmot bylo složení kauce 20 mil. Kč. Naopak, napadená právní úprava alespoň částečně zohledňuje případné náklady spojené se zavedením a fungováním evidence

tržeb [např. zákon o daních z příjmů počítá s jednorázovou slevou na této dani (sleva může dosáhnout výše maximálně 5 000 Kč – srov. § 35bc zákona o daních z příjmů) a zavedení evidence tržeb je prováděno zařazením stravovacích služeb pod první sníženou sazbu daně z přidané hodnoty ve výši 15 % (srov. přílohu 2 k zákonu o dani z přidané hodnoty)].

75. Z uvedeného Ústavní soud dovozuje, že zavedení nové evidence žádné z obou základních práv (bod 68) neporušuje (není to jeho smyslem), je to naopak sám daňový subjekt, kdo výběrem vhodného technického řešení (viz širokou škálu hardwarových a softwarových produktů nabízených řadou specializovaných subjektů) může eventuálnímu negativnímu a nepřiměřenému efektu evidence tržeb na jeho podnikání bránit. Ostatně vládě lze dát za pravdu v tom, že vedlejším efektem bude narovnání podnikatelského prostředí, což je v dané souvislosti nepochybně pozitivní motiv. Ani sama navrhovatelka přesvědčivě netvrdí, že by nová forma evidence měla, sama o sobě, „rdousící efekt“ na podnikání menších poplatníků daně nebo že by znamenala zmaření samé podstaty jejich majetku.

76. S obdobným argumentem se ostatně nedávno vypořádal Ústavní soud Rakouské republiky ve svém nálezu ze dne 9. 3. 2016 sp. zn. G 606/2015 – srov. odst. 3.2.3 tohoto nálezu; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na <https://www.ris.bka.gv.at> – v němž nepřiznal ústavněprávní relevanci požadavku na zvýšení obratu, s nímž je spojena povinnost používat registrační pokladnu, neboť ani on nepřisvědčil námitce, že by nová povinnost měla na „menší“ subjekty likvidační efekt; naopak vyzdvihl, že je potřeba bránit umělému krácení obratu motivovanému snahou vyhnout se nové formě elektronické evidence.

77. Z tohoto důvodu není podle Ústavního soudu důvodný názor, že nová forma evidenční povinnosti porušuje samotnou podstatu a smysl práva podnikat (či sekundárně práva vlastnit majetek), byť se jistě v praxi mohou objevit individuální případy, kdy se daňové subjekty pod vlivem nové formy evidenční povinnosti rozhodnou ve své ekonomické činnosti nepokračovat, a to například proto, že pro ně není komfortní používat nové technologie.

78. Při posouzení, zda hodnocená právní úprava sleduje legitimní cíl, Ústavní soud přisvědčuje argumentu zařazenému do vyjádření vlády, že evidence tržeb doplňuje stávající systém o plošně zacílené hlášení údajů o platbách vyznačujících se nízkou nebo nejasnou mírou dohledatelnosti vůči správci daně. Cílem evidence tržeb je také narovnání podnikatelského prostředí a efektivnější správa daně ve všech segmentech trhu bez ohledu na velikost daňového subjektu, tudíž cílem právní úpravy evidence tržeb je účinný výběr daní jako jednoho ze zdrojů prostředků, které stát využívá k zajišťování svého fungování, resp. jím plněných funkcí [srov. též sněmovní tisk č. 513/0, VII. volební období Poslanecké sněmovny

(od 2013) – důvodová zpráva – obecná část – kapitola 2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy]. Skutečnost, že evidence k naplnění těchto cílů přispívá, nezpochybňuje ani sama navrhovatelka.

79. Nakonec zbývá určit, zda je evidenci tržeb možno hodnotit ještě jako rozumný prostředek, jenž má k vytyčenému cíli vést. K zodpovězení této otázky je podle Ústavního soudu třeba porovnat eventuální řešení, jež mohl zákonodárce zvolit místo elektronické evidence. Alternativu k elektronické on-line evidenci představuje buď vedení dosavadní „průběžné“ evidence například podle zákona o účetnictví, kdy i za současného stavu musí daňový subjekt vynaložit prostředky a úsilí a při kontrole správci daně správnost jím přiznané a odvedené daně doložit. Mezistupněm mezi posuzovanou on-line variantou a dosavadním způsobem evidence jsou v zahraničí používané registrační pokladny s autonomním fiskálním datovým úložištěm (systém registračních pokladen byl například v Itálii zaveden již na základě zákona z roku 1983, od 1. 1. 2017 již funguje on-line režim). Doplnění stávajícího systému pomocí řešení založeného na registračních pokladnách s autonomním fiskálním datovým úložištěm by jistě splnilo základní cíl (tedy zefektivnění výběru daně), nicméně by znamenalo zátěž daňových subjektů spočívající v pořízení si nového zařízení (v tomto směru proto nelze sledovat zásadní rozdíl) a navíc by tato varianta vyžadovala pravidelný sběr dat. Rozhodl-li se tedy zákonodárce pro on-line řešení, zvolil cestu jdoucí s trendem dnešní doby ocitající se na prahu IV. průmyslové revoluce (srov. k tomu například Gilchrist, A. *Industry 4.0: The Industrial Internet of Things*. New York : Apress, 2016). Řešení zvolené v právní úpravě tak lze z ústavního hlediska označit za rozumné.

80. Není úkolem Ústavního soudu, aby sám určoval, kterých podnikatelů se má evidence tržeb týkat a kterých nikoliv. Zjistil-li by totiž, že zákonodárcem zvolené řešení – zde tedy elektronická evidence tržeb – není ať už z jakéhokoliv důvodu nebo vůči kterémukoliv adresátu ústavně konformní – přistoupil by k jeho derogaci. Odkazuje-li navrhovatelka bez v podstatě jakékoli argumentace (srov. rekapitulaci shora) na nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, pak její odkaz je nepřiléhavý, neboť tato věc se týkala zcela odlišné problematiky (platů soudců) a nadto v řízení sp. zn. Pl. ÚS 28/13 šlo – na rozdíl od právě posuzované věci – o konkrétní kontrolu norem v řízení podle čl. 95 odst. 2 Ústavy; Ústavní soud tedy posuzoval jemu tehdy podaný návrh procesními hledisky odpovídajícími řízení, z něhož tento návrh obecného soudu vzešel. V této souvislosti nelze přehlédnout různé návrhy politických subjektů na úpravu osobní působnosti zákona o evidenci tržeb, které vytvářejí dostatečný prostor pro využití zákonodárných iniciativ a jejich následné promítnutí do zákonné regulace.

2. Neúměrná zátěž daňového poplatníka vyvolaná synergickým efektem mezi evidencí tržeb a kontrolním hlášením – omezení práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny

81. Navrhovatelka dovozuje, že kumulace povinností vyplývajících z evidence a z podávání kontrolního hlášení má pro „malé“ a „střední“ podnikatele „rdousící efekt“. K tomuto okruhu námitek musí Ústavní soud nejprve poznamenat, že ústavností institutu kontrolního hlášení podle § 100 a 101c a násl. zákona o dani z přidané hodnoty se zabýval v nedávné době a ke zrušení institutu kontrolního hlášení nálezem ze dne 6. 12. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 32/15 nepřistoupil, byť dílčí ustanovení jeho právní úpravy zrušil. K tvrzení o negativním synergickém efektu Ústavní soud konstatuje, že navrhovatelka tuto námitku příliš argumentačně nerozvádí, když si vytačí v podstatě s tvrzenou neúměrnou byrokratickou zátěží. Z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu [srov. například nález ze dne 20. 5. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.) nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2015 č. j. 1 Afs 43/2015-39 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na <http://www.nssoud.cz>)] ovšem vyplývá, že o „rdousícím efektu“ se hovoří tehdy, když zákonodárcem zvolené řešení vytváří bariéru výkonu garantovaného základního práva (zde tedy výkonu podnikání).

82. Nic takového však navrhovatelka netvrdí (resp. nepředkládá žádnou relevantní argumentaci) a ani Ústavní soud takovou synergii mezi evidencí tržeb a kontrolním hlášením nezjistil. Kontrolní hlášení po daňových subjektech, na něž povinnosti podle zákona o dani z přidané hodnoty dopadají, vyžaduje v pravidelných intervalech vyplnit elektronický tiskopis a ten autorizačními kanály (vždy pomocí internetu) odeslat správci daně. Evidence tržeb automatizovaně (opět přes internet) odesílá správci daně informaci o platbách přijatých daňovým subjektem v zákonem definované formě. S navrhovatelkou je možno jistě souhlasit v tom, že velká část daňových subjektů podléhajících dani z přidané hodnoty (a „zatížených“ kontrolním hlášením) bude mít zároveň povinnost používat evidenci tržeb. V takovém případě – a argumentace navrhovatelky k tomu směřuje – by bylo vhodné, aby oba systémy evidence mohly být pokryty jedním softwarovým řešením. Podle názoru Ústavního soudu však ve vztahu mezi evidencí tržeb a kontrolním hlášením (resp. informacemi v nich obsaženými) nejde o zátěž postrádající rozumné důvody. Nejde tedy o situaci, kdy by správce daně mohl z údajů plynoucích například z evidence tržeb jednoduše zjistit, zda a v jaké výši byl uplatněn odpočet daně z přidané hodnoty. V dané relaci tak není porušena z judikatury Ústavního soudu plynoucí povinnost veřejné moci využívat a propojovat informace, jež veřejné orgány v souvislosti se svou činností již zjistily nebo zjistit mohly [srov. k tomu například nález ze dne 2. 12. 1998 sp. zn. Pl. ÚS 46/97 (N 148/12 SbNU 371; 312/1998

Sb.), kdy se Ústavní soud vymezil proti nové povinnosti uložené těžce invalidním osobám dvakrát ročně žádat o příspěvky na provoz motorového vozidla, nebo nález ze dne 6. 6. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 42/04 (N 112/41 SbNU 379; 405/2006 Sb.), kde zhodnotil jako neústavní povinnost stanovací mužům (a jen mužům) podat přihlášku k účasti na důchodovém pojištění, mají-li být považováni v souladu se zákonem za osobu pečující o dítě do čtyř let věku, resp. o dítě starší, s těžkým zdravotním postižením]. Celou věc lze vysvětlit podle Ústavního soudu zjednodušeně (byť přesto dostatečně přiléhavě) tak, že ne u každého poskytnutého zboží či služby se „automaticky“ dá určit, do kterého režimu daňové povinnosti podle zákona o dani z přidané hodnoty spadá (zákon o dani z přidané hodnoty pak mimo jiné rozlišuje, zda se poskytuje plnění z tuzemska, zda plátce přiznávající daň je osobou usazenou v tuzemsku atp.; podle § 19 odst. 2 zákona o evidenci tržeb opak obsahuje systém evidence tržeb údaje jen o základu daně z přidané hodnoty a samotnou daň podle uplatněné daňové sazby, resp. celkovou částku v režimu daně z přidané hodnoty pro cestovní služby a pro prodej použitého zboží). Při dnešních možnostech informačních technologií je představitelné, aby údaje o dani z přidané hodnoty byly zpracovávány společně s údaji plynoucími z evidence tržeb, nicméně nejde o údaje, jež by si správce daně mohl sám určit nebo je získat například z činnosti jiného orgánu. Je to zkrátka daňový subjekt, kdo má na významnou část těchto proměnných vliv nebo je spoluurčuje. Je to tedy konečně on, kdo je musí vyplnit do předepsané informační struktury. Tu ovšem již hledáme odpověď na otázku vhodnosti toho kterého technického řešení, jak je zmíněno shora; takové úvahy se ale nacházejí zcela mimo ústavněprávní dimenzi.

3. Rozpor evidence tržeb s ochranou soukromí

83. Jak Ústavní soud uvedl ve svém nedávném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15, k podstatě a rozsahu práva na soukromí se vyjádřil již opakovaně [srov. za všechny například nález ze dne 2. 11. 2009 sp. zn. II. ÚS 2048/09 (N 232/55 SbNU 181), nález ze dne 1. 12. 2008 sp. zn. I. ÚS 705/06 (N 207/51 SbNU 577) a další]. Sám nález sp. zn. Pl. ÚS 32/15 konkrétně odkazuje na nález, jímž Ústavní soud zrušil vybraná ustanovení zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, kterými český zákonodárce transponoval směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES z 15. 3. 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES, dále jen „směrnice 2006/24/ES“ [šlo o nález ze dne 22. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.)]. V citovaném nálezu Ústavní soud – a po něm shodně Soudní dvůr Evropské unie

ve svém rozsudku z 8. 4. 2014 ve spojených věcech C-293/12 a C-594/12, jímž prohlásil citovanou směrnici za neplatnou – zdůraznil význam respektu k soukromému životu a k právu na informační sebeurčení. Jednou z primárních funkcí práva a státu v demokracii podle Ústavního soudu je totiž zajišťování prostoru pro rozvoj a seberealizaci individuální osobnosti. Vedle tradičního prostorového chápání soukromí (ochrana obydlí) a možnosti vytvářet sociální vztahy nerušené veřejnou mocí je právo na respekt k soukromému životu i garancí na sebeurčení ve smyslu rozhodování jednotlivce o sobě samém. Toto právo na informační sebeurčení – zakotvené zejména v čl. 10 odst. 3 Listiny – ve svém důsledku znamená příležitost jednotlivce rozhodnout, zda, v jakém rozsahu a za jakých okolností mají být informace z jeho soukromí zpřístupněny jiným subjektům. Právě řečené má určující význam nejen pro svobodný rozvoj a seberealizaci jednotlivce ve společnosti, ale je podmínkou fungování samotného státu, má-li být demokratický a právní, neboť naopak v podmínkách všudypřítomného státu (v podobě „Velkého bratra“) je iluzorní nejen právo na soukromí, ale také jeden z pilířů našeho sociokulturního okruhu, tedy možnost svobodné volby. V návaznosti na tehdy posuzovanou právní úpravu Ústavní soud dodal, že díky rozvoji internetu a mobilních komunikací jsou neustále zaznamenávány a zpřístupňovány tisíce informací zasahujících do soukromí každého jednotlivce, ačkoliv on sám do něj vědomě nikoho nepustil a vpustit nechtěl. K těmto závěrům pak Soudní dvůr Evropské unie ve shora citovaném rozsudku doplnil, že pro posouzení conformity směrnice 2006/24/ES s primárním evropským právem – vzhledem k dalším okolnostem – nebylo významné, že tato neumožňovala seznámit se bez dalšího s vlastním obsahem elektronických sdělení přenášených mobilními sítěmi či internetem (mobilní operátoři a poskytovatelé internetu tak zjednodušeně měli sledovat „jen“ kdo, s kým, jak dlouho, jak často a odkud, ale nikoliv o čem komunikují). I totiž jen uchovávání schematicky naznačených vedlejších informací mohlo mít podle Soudního dvora Evropské unie nepřipustný dopad na využívání komunikačních prostředků, a tím i na výkon svobody projevu. Navíc skutečnost, že k uchovávání a k následujícímu využití takových informací docházelo bez informování dotčených osob, v nich podle Soudního dvora Evropské unie mohla vyvolat dojem, že jejich soukromí je pod neustálým dohledem.

84. Úkolem Ústavního soudu je tedy posoudit, zda právní úprava obsažená v zákoně o evidenci tržeb ob stojí v konfrontaci s ochranou soukromí daňového subjektu a jeho právem na informační sebeurčení, a to právě s ohledem na judikaturu závěry vlastní i Soudního dvora Evropské unie [kdy oba soudy zohledňují judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, ale také například Spolkového ústavního soudu SRN (srov. k tomu

přehledy judikatury jak v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10, tak v rozsudku C-293/12 a C-594/12)].

85. V prvé řadě musel Ústavní soud vyhodnotit, zda závěry naposledy citovaných rozhodnutí mohou dopadat na obchodní (profesní) aktivity daňových subjektů. Vyšel přitom z relevantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva (srov. k tomu například často citované rozhodnutí *Niemietz proti Německu* ze dne 16. 12. 1992, číslo stížnosti 13710/88, nebo novější rozsudek ve věci *Wieser a Bicos Beteiligungen GmbH proti Rakousku*, číslo stížnosti 74336/01), v nichž Evropský soud pro lidská práva zaujal stanovisko, že není možné ani potřebné pokusit se nalézat přesnou definici „soukromí“ nebo „soukromého života“. To zvláště proto, že u některých povolání je v podstatě nemožné určit, zda subjekt v konkrétním okamžiku pracuje nebo se věnuje svému soukromému životu (srov. zejména závěr § 29 rozsudku *Niemietz proti Německu*). Vzhledem k tomu, jak široce je koncipován okruh daňových subjektů, na něž evidence tržeb dopadá, není ani v právě projednávaném případě namístě se od naznačeného chápání autonomní sféry (soukromí) distancovat. Konečně právě v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.) upozornil Ústavní soud, že přestože tehdy posuzovaný zákon neumožňoval zjistit obsah hlasové nebo datové komunikace, patřičnou analýzou bylo možno sestavit profil každodenního života jednotlivce, nejintimnější sféru z toho nevyjímaje. O takto ucelený obraz – vzhledem ke sledovaným údajům (srov. níže) – v případě evidence tržeb nejde [s ohledem na různý stupeň ochrany v příslušných sociálních vazbách – pozice veřejné osoby, postavení soukromé osoby ve styku s jinými soukromými osobami (práce, podnikání), postavení soukromé osoby ve styku s rodinou a intimní sféru soukromé osoby], nicméně o určitých aspektech působení daňového subjektu informace získávané elektronickou evidencí vypovídají.

86. Dále je nutno vyjít z toho, že právo na soukromí se všemi jeho modalitami (srov. čl. 10, 12 a 13 Listiny) je zařazeno do hlavy druhé Listiny, označené jako „Lidská práva a základní svobody“. V dané situaci tedy právo na ochranu soukromí (autonomní sféry konkrétního subjektu) není v dispozici zákonodárce ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny, jak tomu bylo u práva podnikat, ale naopak jeho případné omezení musí obstát v přísnějším – Ústavním soudem standardně používaném – testu proporcionality, který se neomezuje toliko na ochranu podstaty a smyslu základního práva (svobody), ale jeho eventuální omezení je poměřováno kritériem vhodnosti. Ústavní soud k takovému posouzení tzv. podústavního předpisu používá metodu, jež je v judikatuře Ústavního soudu označována jako test proporcionality s příkazem k optimalizaci [k jejímu zobecnění srov. shora citovaný odkaz: Červínek, Z. Standardy přezkumu ústavnosti v judikatuře Ústavního soudu. *Jurisprudence*, 2015, č. 4, s. 21–29, nebo nález ze dne 12. 10.

1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 [N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.]). Test proporcionality s příkazem k optimalizaci se sestává ze tří kroků: 1. testování vhodnosti, tj. zdali zákonodárcem zvolené opatření je způsobilé dosáhnout sledovaného cíle; 2. poměřování, zdali zákonodárcem zvolené řešení při pluralitě možných (a stejně efektivních řešení) je nejšetnější k dotčeným základním právům; 3. zkoumání, zda negativa spojená se zákonodárcem přijatým opatřením nezastíní sledovaný pozitivní efekt (jde tak o zvažování v kolizi stojících ústavních hodnot).

87. V testu rozumnosti byl identifikován cíl, který zákonná úprava evidence tržeb sleduje, což technicky znamená zvýšení identifikovatelnosti hůře dohledatelných plateb a prakticky zlepšení výběru daní, zejména daně z příjmů. I z testu rozumnosti vyplynulo, že v přezkoumávaném zákoně specifikovaná opatření (tedy elektronická evidence) jsou schopna dosáhnout stanoveného cíle. Bylo již také zjištěno, že žádný z alternativních způsobů – tedy současná evidence založená na účetních metodách, podložená jednotlivými doklady, kdy přiznaná a odvedená daň musí s těmito doklady korespondovat, nebo systém registračních pokladen používaný v zahraničí – není s elektronickou evidencí tržeb (poměřováno hlediskem efektivity) srovnatelný.

88. Zbývá tedy zjistit – tentokrát ve vztahu k právu na ochranu autonomní sféry (soukromí) a k právu na informační sebeurčení daňového subjektu – zda nová forma evidence neomezuje jmenovaná základní práva do té míry, že tím přesahuje pozitivita, která v podobě ochrany veřejného zájmu – tedy ve zlepšení výběru daní – přináší. Citovaný nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (srov. jeho bod 37) mimo jiné vyžaduje, aby při případném střetu základního práva na ochranu soukromí a informačního sebeurčení s veřejným zájmem docházelo k narušení tohoto základního práva na základě přesné a předvídatelné právní úpravy umožňující dotčeným jednotlivcům upravit své chování tak, aby se nedostaly do styku s omezující normou. Striktně musí být definovány i související pravomoci udělené příslušným orgánům, aby jednotlivcům byla poskytnuta ochrana proti svévolnému zasahování do jejich práv. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15 Ústavní soud konstatoval, že si lze těžko představit účinný nástroj správce daně, který by neshromažďoval údaje o transakcích daňových subjektů, jež jsou ze své povahy spojeny ve větší či menší míře se sběrem některých údajů osobní povahy [zde Ústavní soud odkázal zejm. na § 11 odst. 1 písm. b) a c) daňového řádu]. Okruh údajů vyžadovaných od daňového subjektu však musí být specifikován zákonem s tím, že konkrétní údaje mohou být stanoveny formou podzákoného právního předpisu. Podle Ústavního soudu na druhou stranu rovněž nelze přehlížet limitaci stanovenou v § 9 odst. 3 daňového řádu, podle níž sběr dat správcem daně je možný jen potud, je-li to nezbytně nutné pro správné zjištění a stanovení daně a zabezpečení její

úhrady. Nadto Ústavní soud zmínil, že i sám daňový řád dbá na ochranu osobních údajů i jiných informací (srov. jeho hlavu čtvrtou), a to včetně otázek mlčenlivosti či vymezení nakládání s nimi. Úprava ochrany údajů není nadto omezena jen na jejich samotné zpracování správcem daně, ale je prováděna například i na zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, atp.

89. Podle § 5 zákona o evidenci tržeb se v elektronické evidenci eviduje platba poplatníkovi, která je uskutečněna:

- a) v hotovosti,
- b) bezhotovostním převodem peněžních prostředků, k němuž dává příkaz plátce prostřednictvím příjemce, kterým je poplatník, který má tržbu evidovat,
- c) šekem,
- d) směnkou,
- e) v jiných formách, které mají charakter obdobný formám podle písmen a) až d), nebo
- f) započtením kauce nebo obdobné jistoty složené některým ze způsobů platby podle písmen a) až e).

90. Podle § 19 odst. 1 a 2 zákona o evidenci tržeb se správci daně datovou zprávou zasílají následující údaje:

- a) daňové identifikační číslo poplatníka,
- b) označení provozovny, ve které je tržba uskutečněna,
- c) označení pokladního zařízení, na kterém je tržba evidována,
- d) pořadové číslo účtenky,
- e) datum a čas přijetí tržby nebo vystavení účtenky, pokud je vystavena dříve,
- f) celková částka tržby,
- g) bezpečnostní kód poplatníka,
- h) podpisový kód poplatníka,
- i) údaj, zda je tržba evidována v běžném nebo zjednodušeném režimu,
- j) celková částka plateb určených k následnému čerpání nebo zúčtování,
- k) celková částka plateb, které jsou následným čerpáním nebo zúčtováním platby,
- l) daňové identifikační číslo poplatníka, který pověřil evidováním této tržby poplatníka, který tržbu eviduje,
- m) základ daně z přidané hodnoty a daň podle sazeb daně z přidané hodnoty,
- n) celková částka v režimu daně z přidané hodnoty pro cestovní službu,
- o) celková částka v režimu daně z přidané hodnoty pro prodej použitého zboží.

91. Podle § 20 zákona o evidenci tržeb dále platí:

„(1) Poplatník je na účtence povinen uvádět

- a) fiskální identifikační kód,
- b) své daňové identifikační číslo,
- c) označení provozovny, ve které je tržba uskutečněna,
- d) označení pokladního zařízení, na kterém je tržba evidována,
- e) pořadové číslo účtenky,
- f) datum a čas přijetí tržby nebo vystavení účtenky, pokud je vystavena dříve,
- g) celkovou částku tržby,
- h) bezpečnostní kód poplatníka,
- i) údaj, zda je tržba evidována v běžném nebo zjednodušeném režimu.

(2) Údajem o evidované tržbě uváděným na účtence je také daňové identifikační číslo poplatníka, který pověřil evidováním této tržby poplatníka, který tržbu eviduje.

(3) Nemá-li poplatník povinnost uvádět na účtence fiskální identifikační kód, je povinen na účtence uvádět svůj podpisový kód.“

92. Ustanovení § 25 zákona o evidenci tržeb poplatníkovi ukládá povinnost mít v místě, kde se běžně uskutečňují evidované tržby, nebo na internetových stránkách, kde nabízí zboží a služby, oznámení, že podle zákona o evidenci tržeb je prodávající povinen kupujícímu vystavit účtenku a přijatou tržbu zaevidovat v modalitách v tomto ustanovení uvedených.

93. V návaznosti na právě uvedené, jakož i v návaznosti na východiska uvedená ve výše citovaných nálezech sp. zn. Pl. ÚS 24/10 a sp. zn. Pl. ÚS 32/15 pak Ústavní soud dospěl k následujícím závěrům. Evidence tržeb není souborem opatření, jež by výrazně rozšiřovala rozsah poskytovaných údajů týkajících se autonomní sféry daňového subjektu nebo subjektu, jež byly služba či zboží poskytnuty. Údaje plynoucí z evidence tržeb eviduje sám stát prostřednictvím finanční správy (resp. správce daně) a pravidla, jak s nimi nakládat, jsou stanovena zákonem. Zákon dále upravuje, jak postupovat, jsou-li tato pravidla porušena, a to včetně trestněprávních sankcí, jakož i případné náhrady škody (v podrobnostech srov. k tomu zejména body 74 až 75 citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15). Při obchodním vztahu, na něž evidence vzhledem k povaze tržby dopadá, jak subjekt, jenž službu nebo zboží nabízí, tak subjekt, jenž ji (ho) kupuje, vědí, v jakém rozsahu budou údaje správci daně poskytnuty; nadto elektronické evidenci nepodléhají všechny tržby (zde má Ústavní soud na mysli především – s argumentační výhradou uvedenou níže – bezhotovostní převody), nejde tedy o plošné opatření. Právní úpravu evidence tržeb dále Ústavní soud hodnotí – nahlíženo kritérii vymezenými v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15 – jako dostatečně určitou (vyžadované údaje jsou stanoveny zákonem) a provázanou s ochrannými ustanoveními v navazujících právních předpisech (srov. shora).

94. Kromě uvedených aspektů je však třeba si podle Ústavního soudu položit otázku, zda zákonodárce postupoval přiměřeně – poměřováním právem na ochranu soukromí a na informační sebeurčení – když definoval evidované tržby tak, jak je uvádí § 5 zákona o evidenci tržeb. Několikrát již bylo zmíněno, že účelem citovaného zákona je – technicky pojato – lepší dohledatelnost hotovostních i jím obdobných plateb. To se jistě může týkat zejména těch jejich forem, kdy nad tím, zda a jak byla tržba zaevidována, má kontrolu jediný subjekt a kdy platba nemá (resp. nemusí mít) žádnou stopu v elektronické podobě. Uvedené ovšem obecně neplatí pro platby uskutečněné bezhotovostním převodem, k němuž nadto dává příkaz plátce (typicky zákazník, např. jako kupující) jednak prostřednictvím provozovatele systému platebních karet či své banky a jednak prostřednictvím příjemce (typicky obchodníka), který je poplatníkem a který má tržbu v souladu s nyní posuzovaným zákonem zaevidovat.

95. Sama evidence bezhotovostních převodů specifikovaných podmínkami v § 5 pod písmenem b) zákona o evidenci tržeb jistě přispívá k naplnění cílů zákona o evidenci tržeb. Zahrnutí tohoto typu plateb do systému jednotné evidence lze považovat za efektivní – správce daně specifikované platby nemusí individualizovaně ověřovat u daňového subjektu atp. Nicméně jednotná evidence plateb prováděných bezhotovostním převodem peněžních prostředků, k němuž dává příkaz plátce prostřednictvím příjemce, kterým je poplatník tržbu evidující, neobstojí podle Ústavního soudu ve třetím kroku testu proporcionality, neboť negativní důsledky evidence v tomto dílčím aspektu převáží pozitiva, která jinak má evidování plateb splňujících náležitosti tržeb podle § 5 citovaného zákona.

96. Důvodová zpráva (srov. její citaci shora) k tomuto aspektu poněkud neurčitě uvádí, že účelem vymezení tržeb ve smyslu § 5 zákona je, aby „[...] evidence tržeb [byla] vztažena též na tržby, které s tržbami obtížně zpětně dohledatelnými souvisejí nebo s takovými tržbami tvoří komplexní celek“ (komentář – srov. Hrabětová, D. a kol. Zákon o evidenci tržeb: komentář. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2016, s. 12 – v této souvislosti hovoří o transakcích, které jsou z pohledu daňového netransparentní). Systém evidence tržeb by ale měl být nastaven a fungovat tak, aby daňové subjekty měly v souladu s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.) zachovánu možnost – zvláště, neodporuje-li to smyslu a účelu posuzovaného zákona – této evidenci nepodléhat, a to nikoliv proto, aby získaly jakoukoliv výhodu z pohledu daňových povinností, ale proto, aby bylo v maximální možné míře sníženo riziko zranitelnosti jejich autonomní sféry. Smyslem evidence tržeb totiž podle Ústavního soudu není (a nemá být), aby správce daně měl co možná nejširší přehled o uskutečněných platbách – neobstojí tedy ani případný argument vlády v jejím vyjádření, že evidence plateb v § 5 písm. b) citovaného zákona

napomůže úplnosti analytických informací zpracovávaných správcem daně (tyto ostatně budou neúplné už jen proto, že evidenci nepodléhají bezhotovostní převody přímo mezi bankovními účty) – ale jen to, aby dohlédl na ty platby, jež jsou pro něj fakticky (a ze své podstaty) nedohledatelné. Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10 je totiž nutno chápat i tak, že se nevymezuje toliko proti zvýšenému riziku ohrožení konkrétní osoby, o níž jsou údaje získávány, ale jako ústavně nekonformní hodnotí též situaci, kdy stát disponuje údaji, jež skutečně nezbytně nepotřebuje, aniž by dispozice s takovým typem údajů musela mít nutně přímo negativní konsekvence. Z těchto důvodů Ústavní soud přistoupil ke zrušení § 5 písm. b) zákona o evidenci tržeb, neboť tržby plynoucí z bezhotovostních převodů – byť se specifikací uvedenou právě pod písmenem b) – jsou obecně poměrně dobře dohledatelné, a není tedy dostatečně silný a legitimní zájem státu na jejich plošné evidenci. Zpochybňuje-li vláda ve svém vyjádření dohledatelnost bezhotovostních plateb, činí tak velmi nekonkrétním konstatováním o jejich různorodosti, současně ovšem sama na druhou stranu výslovně připouští, že má zákonné nástroje, jak informace o bezhotovostních platbách bez ohledu na evidenci tržeb získat (srov. povinnost poskytovatelů platebních služeb poskytovat správci daně jím vyžadované a v § 57 daňového řádu konkretizované údaje). Stát tak sám musí dodržovat jisté informační sebeomezení, může-li jím zajišťované funkce zabezpečit i jinak. Tímto prizmatem musí být posuzovaný zákon nahlížen a aplikován i v budoucnu. Takový výklad není v rozporu ani s jinak správným východiskem obsaženým v odkazované důvodové zprávě, kdy náležitosti evidovaných tržeb podle § 5 byly definovány způsobem neutrálním k budoucímu technologickému vývoji. Tuto okolnost Ústavní soud plně respektuje, což znamená, že ukáže-li praxe u konkrétní skupiny bezhotovostních převodů (resp. plateb prostřednictvím nich uskutečňovaných), že s ohledem na technologickou nebo jinou eventualitu jsou skutečně prakticky nedohledatelné, pak zákonodárce jistě bude moci na takovou situaci reagovat a danou platbu přesněji vymezit.

97. Ze shora citovaného § 19 a z § 20 zákona o evidenci tržeb dále vyplývá, že údaje zasílané správcem daně datovou zprávou a údaje uvedené na účtence se do značné míry kryjí, byť v prvním případě se s nimi seznamuje toliko správce daně mající povinnost dodržovat k jejich ochraně opatření stanovená jinými právními předpisy (srov. k tomu v podrobnostech bod 74 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15), ve druhém případě, řečeno slovy shora citovaného komentáře (srov. Hrabětová, D. a kol. Zákon o evidenci tržeb: komentář. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2016, s. 80), „ten, od něhož evidovaná tržba plyne“, má k takto získaným údajům povinnosti směřující k jejich ochraně jen omezené (srovnej k tomu dále). To i přesto, že podle § 20 odst. 1 písm. b) zákona o evidenci tržeb je poplatník povinen na účtence uvádět mimo jiné své daňové identifikační číslo. Daňové identifikační

číslo podle § 130 odst. 1 daňového řádu obsahuje kód „CZ“ a kmenovou část tvořenou obecným identifikátorem (nebo vlastním identifikátorem správce daně). Obecným identifikátorem je u fyzické osoby rodné číslo, popřípadě jiný obecný identifikátor, stanoví-li tak zákon, a u právnické osoby je to identifikační číslo.

98. Byť rodné číslo není citlivým údajem podle § 4 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb. – to znamená, že nic nevypovídá například o národnostním, rasovém nebo etnickém původu svého nositele ani o jeho zdravotním stavu či náboženském a sexuální životě – je osobním údajem podle § 4 písm. a) téhož zákona. Rodné číslo je identifikátorem osoby požívajícím vyšší ochrany, což se odráží mimo jiné v tom, že podmínky nakládání s ním upravuje zvláštní zákon [tj. zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 133/2000 Sb.“)]. Podle § 13c tohoto zákona lze rodná čísla využívat, jen vyplývá-li to z působnosti orgánů stanovené zákonem nebo stanoví-li tak zvláštní zákon nebo se souhlasem nositele rodného čísla (resp. jeho zákonného zástupce). Kromě toho při omezení (vymezení) užívání rodného čísla nesmí být ovšem přehlížen ani § 5 zákona č. 101/2000 Sb., podle něhož lze – souhrnně řečeno – osobní údaje (tedy i rodné číslo) uchovávat a zpracovávat jen v rozsahu, způsobem a po dobu nezbytně nutnou vzhledem ke sledovanému účelu.

99. Zákon o evidenci tržeb sám (ani například shora citovaná důvodová zpráva k němu) nevysvětluje, proč je nutné, aby na každé účtence vydané poplatníkem – fyzickou osobou – bylo, až na výjimky, uvedeno její daňové identifikační číslo, tedy ve svém důsledku rodné číslo. Jistě by bylo možno odkázat například na závěry judikatury, z níž lze dovodit závěr, že účelem zpracování rodného čísla je zajišťování co nejrychlejšího a nejefektivnějšího zpracování a vyhledávání údajů, neboť rodné číslo se jako identifikátor objevuje v mnoha evidencích a počítačových systémech (srov. k tomu přiměřeně například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008 č. j. 1 As 36/2008-77). Takto nahlíženo může být konstatováno, že povinnost uvádět na účtence daňové identifikační číslo je způsobilé i v tomto případě shora definovaného cíle dosáhnout (je tedy naplněn první předpoklad již zmíněného testu proporcionality s příkazem k optimalizaci).

100. Dále je ovšem třeba zkoumat, zda takto stanovená povinnost identifikace je při pluralitě možných (stejně efektivních) řešení nejšetnější k dotčeným základním právům – tedy k právu na ochranu soukromí a právu na informační sebeurčení. Sám zákon o evidenci tržeb v § 19 odst. 1 písm. g) a h), resp. v § 20 odst. 1 písm. a) a h) zavádí tzv. bezpečnostní kód poplatníka, podpisový kód poplatníka a fiskální identifikační kód. Souhrnně se k těmto identifikátorům v důvodové zprávě k zákonu o evidenci tržeb podává (odhlédnuto od technické specifikace tam uvedené), že tyto kódy

jednoznačně identifikují poplatníka, provedenou tržbu i již vystavenou účtenku. Kromě těchto identifikátorů se jako další nezaměnitelný znak poplatníka používá ještě poplatníkovi přidělené daňové identifikační číslo, a to jak v situaci, kdy tržbu eviduje sám [srov. § 19 odst. 1 písm. a) a § 20 odst. 1 písm. b) citovaného zákona] nebo kdy tím pověřil jiného poplatníka [srov. § 19 odst. 2 písm. c) a § 20 odst. 2 citovaného zákona]. Tu ovšem Ústavní soud musí konstatovat, že zákon o evidenci tržeb a jím vytvořený systém pracuje s několikaletými identifikátory, jež jsou na rozdíl od daňového identifikačního čísla (resp. rodného čísla) vytvářeny bez přímé návaznosti na autonomní sféru poplatníka. Z napadené právní úpravy nevyplývá, proč by mělo být přiměřené vystavovat poplatníka jen těžko ohraničitelnému riziku, že jeho rodné číslo je vytištěno na každé účtence (!) a nebude zneužito. Eventuální možnost uložení pokuty za přešupek podle § 17d a 17e zákona č. 133/2000 Sb. přitom – už jen vzhledem k rozsahu povinnosti daňové identifikační číslo uvádět – nemůže zmíněné riziko dostatečně zmírnit.

101. Z těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že stanoví-li § 20 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona o evidenci tržeb povinnost uvádět na účtenkách daňové identifikační číslo poplatníka, které v případě, jde-li o fyzickou osobu, obsahuje jeho rodné číslo, pak takové řešení není dostatečně šetrné k právu na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů podle čl. 10 odst. 3 Listiny a v testu proporcionality neobstojí [tento závěr je i v souladu s tendencí vyjádřenou v platné, byť dosud neúčinné, regulaci komunitárního práva – viz Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)]. Argumentem pro závěr opačný nemůže být ani okolnost, že například u fyzických osob jako orgánů obchodních korporací je jejich rodné číslo veřejně dohledatelné například ve sbírce listin veřejného rejstříku nebo že daňové identifikační číslo je například jednou z náležitostí daňových dokladů podle § 29 zákona o dani z přidané hodnoty. Jednak toto a další ustanovení právních předpisů, kde se daňové identifikační číslo používá, Ústavní soud nemůže při posuzování nynější věci podrobit přezkumu, neboť je vázán petitem návrhu [srov. k tomu například usnesení sp. zn. Pl. ÚS 2/12 ze dne 24. 1. 2012 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>)], jednak právě posuzovaná úprava reguluje jednoznačně nejširší použití daňového identifikačního čísla, a tedy i rodného čísla.

102. V návaznosti na právě uvedené se Ústavní soud musí vypořádat ještě se skutečností (na kterou upozorňuje navrhovatelka v jednom ze svých doplnění a na niž ve svém vyjádření reagovala i vláda), že s § 5 písm. b) přímo souvisí § 18 odst. 2 písm. b) zákona o evidenci tržeb, podle

něhož „uskutečněním evidované tržby je a) přijetí evidované tržby, nebo b) vydání příkazu k jejímu provedení, pokud byl tento příkaz vydán dříve“. Z důvodové zprávy i ze shora citovaného komentáře (srov. Hrabětová, D. a kol. Zákon o evidenci tržeb: komentář. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2016, s. 71) se podává, že toto ustanovení, resp. jeho část, se týká jak plateb kartou na platebním terminálu, tak plateb kartou na internetu a ve svém důsledku znamená, že okamžik, kdy poplatník musí správci daně odeslat údaje o evidované tržbě, předchází okamžiku, kdy se takto evidovaná tržba dostane do jeho dispozice. Mezi zákazníka a poplatníka tak vstupuje zprostředkovatel, jenž příkaz zákazníka k provedení tržby (tedy k zaplacení) uskutečňuje. V daném kontextu pak primárně Ústavní soud odkazuje na své závěry týkající se § 5 písm. b) zákona o evidenci tržeb, neboť i vůči tomuto ustanovení se uplatní východiska o dostatečné transparentnosti a dohledatelnosti konkrétní tržby realizované prostřednictvím karetní transakce. Ustanovení § 18 odst. 2 písm. b) zákona o evidenci tržeb je ostatně součástí technické realizace evidence plateb kartou. Proto – i s ohledem na logickou aplikaci a výklad zákona o evidenci tržeb – přistoupil Ústavní soud i ke zrušení tohoto ustanovení, resp. jeho části vymezené ve výroku I tohoto nálezu.

103. Kromě § 5 písm. b), části ustanovení § 18 odst. 2 spočívající v označení písmene „a“, čárky za slovem „tržby“ a ve slovech „nebo b) vydání příkazu k jejímu provedení, pokud byl tento příkaz vydán dříve“ a § 20 odst. 1 písm. b) a odst. 2 citovaného zákona lze ovšem uznat, že evidence tržeb ještě stále dostatečně šetří podstatu a smysl práva na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů. Za současného stavu není *a priori* možno konstatovat, že by omezení práva na informační sebeurčení bylo oním negativem, jež by přesahovalo z ústavního pohledu pozitivně přinášena zákonem o evidenci tržeb. Je ostatně dost dobře možné, že díky technologickému pokroku přestane mít elektronická evidence tržeb v určitém časovém okamžiku význam, protože samy ekonomické subjekty budou používat technologie umožňující řádnou správu daní (například budou ještě více využívat bezhotovostních převodů) anebo tato elektronizace naopak řádnou správu daní ztíží a zákonodárce se bude muset vydat úplně jinou cestou. Takové otázky, stejně jako posuzování efektivity a účelnosti celého systému – nedotýkají-li se ústavních limitů – však Ústavnímu soudu nepřísluší hodnotit.

**4. Posouzení ústavnosti § 10 odst. 2, § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3
citovaného zákona – tvrzený rozpor s výhradou zákona pro ukládání
daňových povinností**

104. Text napadených ustanovení je následující:

„§ 10

Tržby ve zjednodušeném režimu

(2) Ve zjednodušeném režimu se mohou evidovat také tržby, jejichž evidování běžným způsobem by znemožnilo nebo zásadně ztížilo plynulý a hospodárny výkon činnosti, ze které tyto tržby plynou. Tyto tržby stanoví nařízením vláda.

§ 12

Tržby vyloučené z evidence tržeb

(4) Evidovanou tržbou nejsou také tržby, jejichž evidování běžným způsobem by znemožnilo nebo zásadně ztížilo plynulý a hospodárny výkon činnosti, ze které tato tržba plyne, pokud tuto překážku nelze odstranit evidováním tržeb ve zjednodušeném režimu. Tyto tržby stanoví nařízením vláda.

§ 37

Dočasně vyloučené tržby

(3) Vláda může stanovit nařízením, že některé tržby nejsou ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona dočasně evidovanými tržbami.“

105. Ústavní soud považuje za potřebné nejprve stručně shrnout, že podstatou § 10 odst. 2 zákona o evidenci tržeb je zmocnění vlády, aby svým nařízením podle čl. 78 Ústavy stanovila tržby, které lze evidovat ve zjednodušeném režimu podle § 23 zákona o evidenci tržeb. Zmíněné zjednodušení spočívá v podstatě v tom, že údaje o uskutečněných tržbách nemusí daňový subjekt odesílat on-line, ale postačí, učiní-li tak do pěti dnů od uskutečnění dané tržby. Sám zákon o evidenci tržeb výslovně stanoví, že ve zjednodušeném režimu se mohou evidovat tržby z prodeje zboží a služeb na palubě dopravních prostředků při pravidelné hromadné přepravě osob podle zákona upravujícího daň z přidané hodnoty (srov. § 10 odst. 1 citovaného zákona). Subjekt evidující tržby ve zjednodušeném režimu podle § 10 odst. 1 a 2 citovaného zákona bude k evidenci ve zjednodušeném režimu potřebovat povolení, které mu správce daně vydá k jeho žádosti. Ustanovení § 12 citovaného zákona v odstavcích 1 až 3 podává taxativní seznam tržeb vyloučených z elektronické evidence. Dále umožňuje vládě, aby za podmínek podle odstavce 4 téhož ustanovení stanovila seznam vyloučených tržeb, tedy aby za podmínek odstavce 4 seznam vyloučených tržeb svým nařízením rozšířila. Kromě tržeb vyloučených podle

§ 12 citovaného zákona vyjmenovává § 37 zákona o evidenci tržeb tržby, jež se sice budou evidovat v elektronické evidenci, nicméně až od zákonem stanoveného dne po jeho účinnosti. Vláda může podle § 37 odst. 3 zákona o evidenci tržeb svým nařízením stanovit další dočasně vyloučené tržby.

106. Podle zmiňovaného čl. 78 Ústavy platí, že vláda je oprávněna k provedení zákona a v jeho mezích vydávat nařízení. Judikatura Ústavního soudu a následně též tuto judikaturu reprodukující komentářová literatura [srov. např. Jäger, P. Čl. 78 (Nařízení vlády). In Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 720 a násl.] jsou zajedno v tom, že nařízení musí být vydáno oprávněným orgánem [kterým je vláda jako celek – k pojmu vláda a její normotvorné činnosti srov. v podrobnostech náleze ze dne 9. 2. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 6/07 (N 20/56 SbNU 207; 66/2010 Sb.)]. Nařízení nesmí stanovit primární práva a povinnosti [náleze ze dne 14. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.) tento aspekt schematicky, ale výstižně, vysvětluje tak, že má-li být podle zákona X, přísluší vládě stanovit, že má být X1, X2, X3 až X(n), ale nikoliv že má být Y]. K vydání nařízení vláda – jak plyne ze samotného čl. 78 Ústavy – nepotřebuje výslovné zákonné zmocnění, na druhou stranu zákon musí dávat zjevný prostor pro regulaci formou nařízení. Vedle těchto výslovně stanovených, resp. judikaturou i literaturou dovozených podmínek pro zákonné zmocnění je pak třeba zmínit i navrhovatelkou vzpomínané omezení dané samotnou Listinou – jejím čl. 11 odst. 5 – podle něhož daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona, jež je ostatně jen speciální úpravou obecného ustanovení čl. 4 odst. 1 i. p. Listiny.

107. S ohledem na tyto skutečnosti proto při hodnocení ústavnosti samotného zákonného zmocnění bude nutné v prvé řadě posoudit, zda z dílce zákonného zmocnění v napadených ustanoveních nelze dovodit, že zákonodárce zmocnil vládu k normotvorbě, která jí ústavně nepřisluší (srov. k tomu body 192–195 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14).

108. Typicky by v této souvislosti podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.) šlo o situace, byla-li by vláda zmocněna upravit otázky ústavně vyhrazené zákonodárci; kromě již zmíněného ukládání primárních práv a povinností by také šlo o stanovování mezi základních práv a svobod (čl. 4 odst. 2 Listiny). Řadu výhrad zákona obsahuje též sama Ústava (např. čl. 20, čl. 22 odst. 1, čl. 24, čl. 27 odst. 3, čl. 79 odst. 1 a 2 a další). V daném kontextu tak Ústavní soud v minulosti zrušil např. zákonné zmocnění, které zmocňovalo vládu k regulaci oblastí vyhrazených zákonu dle čl. 31 Listiny [srov. náleze ze dne 10. 7. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 35/95 (N 64/5 SbNU 487; 206/1996 Sb.)], kdy způsob a uplatnění práva na bezplatnou zdravotní péči smí definovat jen zákon], či zákonné zmocnění, které v rozporu s čl. 39 Listiny delegovalo vymezení skutkové

podstaty trestného činu na nařízení vlády (srov. navrhovatelkou vzpomínaný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 13/12). V obou nálezech Ústavní soud zdůraznil, že nelze připustit, aby se sféra ochrany základních práv a svobod dostala pod pravomoc moci výkonné, která k tomu není oprávněna.

109. Dále by šlo o situaci, kdy je ze samotného znění zákonného zmocnění evidentní, že zákonodárce ukládá vládě nařízením upravit otázky stojící mimo předmět prováděného zákona (tedy mimo meze dané obsahem a účelem prováděného zákona). Limity podzákonné normotvorby vlády vyžadované čl. 78 Ústavy by pak nebylo možno dovodit ani ze samotného zmocňovacího ustanovení, ani z prováděného zákona jako celku.

110. Poslední problematickou situací by bylo zmocnění k vydání nařízení vlády v oblastech, kde došlo podle čl. 10a Ústavy k přenesení pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci [srov. k tomu nálezný dne 8. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), který se však touto otázkou zabýval v souvislosti s posouzením ústavnosti nařízení vlády, nikoli zákonného zmocnění].

111. V daném případě není pochyb o tom – při zohlednění uvedených podmínek a limitů pro vydání nařízení vlády – že pro vydání předvídaného nařízení vlády je dán zjevný prostor a zákon k tomu zmocnil oprávněný orgán – vládu. Současně však sám zákon podmínky, kdy může dojít k přenesení evidence tržeb do zjednodušeného režimu nebo dokonce, kdy může dojít k úplnému vynětí některých tržeb z jakékoliv evidence, vymezuje toliko tak, že evidence některých tržeb v běžném režimu (§ 10 zákona o evidenci tržeb) nebo evidence dokonce i jen ve zjednodušeném režimu (§ 12 zákona o evidenci tržeb) by znemožnila nebo zásadně ztížila plynulý a hospodárny výkon činností, ze které tyto tržby plynou. K dočasnému vynětí z evidence pak může podle § 37 odst. 3 citovaného zákona vláda přistoupit svým nařízením, aniž by musela zohlednit nějaké výslovné kritérium zákona. Všechna tři zákonná zmocnění tak dávají vládě možnost upravit otázky podřaditelné pod předmět prováděného zákona, nicméně sám zákon, kromě zcela obecného kritéria znemožnění nebo zásadního ztížení hospodárneho výkonu činnosti, vládě žádné hranice nedává, což vytváří prostor pro prováděcí normotvorbu vedoucí k možné diskriminaci těch, kteří do těchto zvýhodněných podmínek zahrnutí nebudou, popř. s ohledem na chybějící meze též nejistotu, zda tam někdo (a kdo konkrétně) zahrnut bude. Na nedostatečné vymezení jakýchkoli kritérií lze usuzovat už jen z toho, že zákon používá naprosto stejného uvedeného obecného kritéria jak pro úplné vyloučení z evidence, tak pro zařazení do zjednodušeného režimu. Je tak zcela na úvaze vlády, zda tržbu z evidence úplně vyjme jednou provždy nebo ji vyjme jen dočasně nebo ji zařadí do zjednodušeného režimu (teoreticky by tak nějaká příští vláda mohla změnit, popř. zcela eliminovat povinnost vést předmětnou evidenci, aniž

by k tomu potřebovala vyjádření zákonodárce). Svědčí o tom ostatně již první nařízení vlády vydané podle zmocňovacích ustanovení § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3 zákona o evidenci tržeb, kterým je nařízení vlády č. 376/2017 Sb., o vyloučení některých tržeb z evidence tržeb, jímž byly z evidence tržeb trvale vyloučeny tržby u těžce zrakově postižených osob a dočasně (do 31. 12. 2019) tržby z prodeje sladkovodních ryb uskutečněného v období od 14. 12. do 24. 12. v provozovně, ve které se v tomto období uskutečňují pouze tyto tržby. Proti excesivnímu (či až absurdnímu) výkladu i aplikaci výše citovaných zmocnění tak zákon sám neobsahuje žádné mechanismy a omezení bránící ve svém důsledku např. tomu, aby to bylo až nařízení vlády, které stanoví, jaké tržby budou evidovány a v jakém režimu. Jak již bylo ale řečeno, takový přístup není přípustný. I v případě elektronické evidence tržeb musí být primárně zákonem definováno, na koho povinnost evidence dopadá a v jakém rozsahu. Při použití paralely shora citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 a jeho příkladu s proměnnými X a Y na právě posuzovaný případ, zákonodárcem formulovaná zmocňovací ustanovení neobstojí, neboť nelze určit, co je Y (tedy zda vláda překročila nebo nepřekročila své zmocnění, resp. meze zákona), není-li dostatečně jasně a určitě definováno ani X.

112. Uvedená diskrepance má kromě aspektu neústavního přenesení kompetence moci zákonodárné na moc výkonou i rozměr porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace. Ať už by totiž Ústavní soud vyšel z konceptu akcesorické rovnosti [srov. k tomu nálezu sp. zn. IV. ÚS 42/09 ze dne 29. 12. 2009 (N 260/55 SbNU 509)] nebo z konceptu neakcesorické rovnosti [srov. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)], tak jako tak jen přiměřené a racionální rozlišování či rozdílné zacházení je naplněním „ústavně postulované rovnosti v právech“ [srov. k tomu Bobek, M. Zákaz diskriminace, svobodná volba národnosti, zákaz postihu pro uplatňování základních práv. In Wagnerová, E. et al. (eds.). *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 101 (s. 97–123)]. Z tohoto pohledu pak není podstatné, že citovaná zmocňovací ustanovení – obsahově naplněná příslušným nařízením vlády nebo dokonce jen navrhovatelkou zmiňovaným „Doplněním Metodického pokynu k aplikaci zákona o evidenci tržeb o posouzení možnosti zahájení evidence tržeb z ‚minoritní‘ činnosti poplatníka až v pozdější fázi, než kam spadá povinnost tuto činnost evidovat podle klasifikace NACE“ – primárně žádné další povinnosti či omezení základních práv a svobod neukládají (naopak se některé daňové subjekty z povinností zavedených zákonem o evidenci tržeb vyjmají). Rozhodná je naopak skutečnost, že daňové subjekty, jejichž hospodářská činnost vyňata nebyla, mohou být v horším postavení než ty, u kterých k vynětí došlo. Sám zákonodárce musí dostatečně určit – racionálně a předvídatelně – eventuální možnosti vynětí daňového

subjektu z evidence tržeb, a to tak, aby ústavně postulované rovnosti v právech dostál. S ohledem na uvedené Ústavní soud přistoupil rovněž ke zrušení § 10 odst. 2, § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3 zákona o evidenci tržeb.

113. Rozhodl-li Ústavní soud o zrušení zmocnění vlády (§ 10 odst. 2, § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3 zákona o evidenci tržeb) ke stanovení výjimek z povinné evidence z výše uvedených důvodů (viz sub 108 a násl.), musel zvážit dopad takového kroku na související ustanovení citovaného zákona. Dospěl přitom k závěru o nezbytnosti zrušení „náběhu“ zbývajících etap elektronické evidence tržeb, a to z následujících důvodů. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu o evidenci tržeb (zvláštní část – k § 10 odst. 2), účelem zmocňovacích ustanovení pro vládu bylo „ochránit poplatníky před možnými tvrdostmi“. Důvodová zpráva připustila, že v době přípravy zákona nebylo možné uzavřít výčet budoucích způsobů podnikání a obchodních modelů, které by mohly být nekompatibilní s požadavky stanovenými evidencí tržeb. Ústavní soud zde dospěl k závěru, že tyto obavy byly namísto a že způsob implementace elektronické evidence tržeb se dostal částečně mimo rámec přípustného zásahu do svobody, resp. práva podnikat. Z pravidel tvorby práva založené na koncepci tzv. „racionálního zákonodárce“ v této souvislosti vznikají pochybnosti ústavní relevance ohledně způsobu, jakým je zasahováno do podmínek podnikání. Pravidla pro vedení elektronické evidence tržeb sice bezprostředně nezasahují do vlastního způsobu samotného podnikání, neboť jen kladou zvýšené nároky na způsob, jakým jsou jeho výsledky evidovány pro účely zdanění příjmů podnikatelů. I tato okolnost však může zasáhnout do práva podnikat s dopadem jak na již podnikající osoby, tak na osoby, které teprve hodlají využít možnost svobodně se rozhodnout, zda budou podnikat; byť pro každou skupinu nositelů tohoto práva do něj zasáhnou v jiné podobě (rozhodnutí již dále nepodnikat, popř. podnikání nezahájit). To samo o sobě však ještě nemusí být neústavním zásahem čili porušením tohoto práva podle čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny.

114. Ústavní soud se neztotožnil s argumentací navrhovatelky, která by měla vést ke zrušení zákona jako celku. Musel však uvážit, zda důvody, pro které ruší shora uvedená ustanovení (viz sub 113), nemají dopad na některé části zákona, zejména na ty, proti kterým argumentace především směřovala. Zde nemohl přistoupit na zrušení povinnosti vést elektronickou evidenci tržeb pro skupiny podnikatelů spadajících do tzv. 3. a 4. fáze zavádění tohoto systému z důvodu, že by samotné zvolené řešení pro evidenci tržeb bylo v každém ohledu neústavním, a tudíž ústavně nepřipustným řešením. Z hlediska vymezení podmínek pro výkon tohoto práva (požadavky na výkon činnosti „*lege artis*“ příslušného oboru, požadavky na osobu podnikajícího a konečně podmínky podnikání, které podnikající nemůže sám ovlivnit, neboť je jen jejich „destinatářem“) je třeba uvést, že

zvolené řešení neklade nové požadavky na vlastní podnikatelskou činnost, zprostředkovaně se promítá do subjektivních a objektivních podmínek jejího výkonu.

115. V těchto nových nárocích na vedení evidence však Ústavní soud (viz výše) neshledal stanovení takových podmínek, nebo dokonce omezení, jež by bránily ve svobodném rozhodování s podnikáním začít nebo v něm pokračovat z důvodu vytvoření nepřekonatelné překážky (např. z hlediska zvládnutí postupů evidence pro některé skupiny osob mimo situace či skupiny, již zčásti zákonem předpokládané v rámci zmocnění pro nařizovací činnost vlády). Stejně tak Ústavní soud z hlediska tzv. objektivních podmínek pro právo podnikat neshledal, že by zde zákonodárce vytvořil záměrně skupinu nositelů tohoto ústavně zaručeného práva, která by byla objektivně, nebo dokonce úmyslně, v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny z jeho realizace vyloučena (zásahem do podstaty a smyslu tohoto práva). Nebylo by to konečně ani v souladu s legitimním cílem narovnat podmínky podnikání a podnikatelské prostředí pro „všechny“ nejen z hlediska vztahu veřejné moci a podnikatelů, ale též povinnosti státu vytvářet rovné podmínky pro všechny nositele tohoto práva v rámci konkurenčního prostředí.

116. Důvodem, proč Ústavní soud přistoupil ke zrušení § 37 odst. 1 písm. b) ve slovech „do konce patnáctého kalendářního měsíce ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“ a písm. c) tohoto ustanovení zákona o evidenci tržeb je právě to, a jen to, že zvolené řešení pro 3. a 4. fázi zavádění nové evidence bylo přijato bez všestranného zvážení všech možných dopadů na zbývající část povinných subjektů (z hlediska významu pro narovnání podnikatelského prostředí, možné konkurence s jinými podnikateli a pro zavedení elektronické evidence – tzv. objektivní podmínky nezávislé na způsobilosti nositele základního práva podnikat). Možnou roli zde nepochybně sehrála nedostatečná praktická zkušenost i okolnosti, za kterých se návrh zákona projednával (viz sub VI./a), což však je pro hodnocení z hlediska ústavnosti bez významu. Ústavní soud respektuje skutečnost, že zákonodárce nemůže dohlédnout všude a předvídat vše, nicméně musí při zavádění jakékoli plošné regulace zvážit předem její dopady z hlediska povinných osob, času a způsobu (kdo, kdy a jak), neboť rčení, že při kácení lesa létají třísky, pro regulační opatření v právním státě nemá místo.

117. K takovému vyhodnocení však v plném rozsahu nedošlo, jak dokazuje dodatečná náprava již zjištěných slabin právní úpravy cestou nařízení vlády č. 376/2017 Sb. (nyní rovněž platnosti pozbývajícího), nehledě na to, že teprve po zavedení plošné regulace se začíná zvažovat, zda byla v takovém rozsahu nutná a žádoucí. Proto stejně jako bude třeba v zákoně vymezit skupiny, které – ač by měly jinak být do této regulace zahrnuty – budou z ní vyňaty (místo nařízení vlády cestou zákona), bude třeba i zvážit, zda zde nejsou skupiny osob, které s ohledem na jejich specifikum,

případně malý rozsah jejich podnikatelské činnosti, nebude nezbytné pod tuto jinak plošnou a povinnou regulaci zahrnout, popř. jim nechat možnost volby, zda ji vést, protože to shledají pro sebe výhodným. Jinak řečeno, jestliže si byl zákonodárce vědom, že praktické zavedení elektronické evidence tržeb může vést k případům nepřiměřeně tvrdého dopadu na určité skupiny poplatníků, měl tak učinit hned, aby si všichni dotčení poplatníci mohli s předstihem zajistit technické i organizační předpoklady pro plnění povinností vyplývajících ze zákona o evidenci tržeb, aniž by to jinak k podnikání potřebovali.

118. Jedním ze znaků právního státu je i předvídatelnost a právní jistota. Bylo by v rozporu se zásadami „demokratického právního státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana“ (čl. 1 odst. 1 Ústavy) uložit poplatníkům povinnost vynaložit určité finanční prostředky a úsilí ke splnění zákonné povinnosti, která by pro ně byla vzápětí zrušena, ať již na základě vyhodnocení dopadů regulace, nebo závěru o zbytečném zatížení poplatníků, popř. i samotného kontrolního systému. Takový postup by narušil důvěru k právnímu řádu a tím i ke státu jako takovému.

119. Proto Ústavní soud přistoupil i ke zrušení části ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) ve slovech „do konce patnáctého kalendářního měsíce ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“, jakož i ke zrušení celého písmene c) tohoto ustanovení zákona o evidenci tržeb, a to uplynutím dne 28. února 2018, tj. tak, aby případně vyloučil shora uvedené negativní důsledky plynoucí z nastoupení dalších etap elektronické evidence tržeb. Jak již bylo řečeno, neznamená to vyslovení závěru o neústavnosti zvoleného řešení, nýbrž jen odstranění důsledků porušení právní jistoty a předvídatelnosti práva pro poslední dvě skupiny poplatníků zahrnuté do posledních fází zavádění elektronické evidence tržeb. Bude nyní na zvážení zákonodárce, jaký další postup pro tyto dvě předpokládané fáze zavádění elektronické evidence tržeb zvolí a jak přímo v zákoně vymezí skupiny osob z této povinnosti vyňatých, popř. povinných vést jen zjednodušenou evidenci podle § 10 odst. 2, § 12 odst. 4 zákona o evidenci tržeb, nebo podmínky, za kterých se z této povinnosti vyjmou jen dočasně (§ 37 odst. 3).

VIII. Závěry

120. Ze shora uvedených důvodů Ústavní soud částečně návrhu vyhověl a zrušil podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., § 5 písm. b), část ustanovení § 18 odst. 2 spočívající v označení písmene „a“, čárky za slovem „tržby“ a slova „nebo b) vydání příkazu k jejímu provedení, pokud byl tento příkaz vydán dříve“, dále zrušil § 20 odst. 1 písm. b) a odst. 2, § 37 odst. 1 písm. b) ve slovech „do konce patnáctého kalendářního měsíce ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“ a písm. c) zákona o evidenci tržeb uplynutím dne 28. února

2018 a § 10 odst. 2, § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3 uplynutím dne 31. prosince 2018, neboť dospěl k závěru o rozporu těchto ustanovení s ústavním pořádkem. Účinky nálezu jsou stanoveny tak, aby mohly být upraveny všechny systémy zajišťující evidenci tržeb. Vzhledem k tomu, že na základě zrušených ustanovení § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3 zákona o evidenci tržeb bylo vydáno nařízení vlády č. 376/2017 Sb., o vyloučení některých tržeb z evidence tržeb, Ústavní soud vyslovil – z důvodů uvedených shora v bodech 112 a 113 – podle § 70 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, že tento prováděcí předpis vydaný ke zrušeným ustanovením pozbývá s nimi současně platnosti.

121. Ve zbývající části návrh podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zamítl, neboť shledal, že i přes výše rekapitulované vady legislativního procesu by zrušení celého zákona o evidenci tržeb zasáhlo ústavně chráněné hodnoty předvídatelnosti práva a právní jistoty více než samotné vady v legislativním procesu. Zároveň dospěl k závěru, že výslovně napadená ustanovení § 3, 4 a 6 zákona o evidenci tržeb nejsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

122. Jakkoliv Ústavní soud podanému návrhu s výjimkou zrušení několika konkrétních ustanovení (výroky I a II) nevyhověl, je z obsahu odůvodnění tohoto nálezu zřejmé, že nezakládá překážku *rei iudicatae* pro případný budoucí přezkum jednotlivých nyní návrhem nenapadených ustanovení zákona o evidenci tržeb. Nyní provedený přezkum zákona o evidenci tržeb byl učiněn v situaci, kdy se teprve v nedávné době stal součástí platného práva, a na základě návrhu zaměřeného na určité aspekty právní úpravy, a je proto obtížné a přesahující nejen možnosti, ale především roli Ústavního soudu (viz příkaz k sebeomezení) zcela domyšlet, jakým způsobem může být v budoucnu aplikován, resp. jaké praktické nedostatky a vady významné z hlediska ochrany ústavnosti se teprve mohou vyjevit a které nebude možno překlenout ústavně konformním výkladem. V dané souvislosti je vhodné připomenout, že nyní návrh je posuzován v řízení o kontrole norem (tzv. abstraktní kontrola ústavnosti), což mimo jiné nevylučuje přezkum v rámci řízení o ústavních stížnostech s tvrzeným porušením základního práva nebo svobody (viz § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.) – srov. k tomu přiměřeně nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 [(N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.), bod 114], jakož i v rámci řízení o tzv. konkrétní kontrole norem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy (viz § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida k odůvodnění nálezu

Předem zdůrazňuji, že souhlasím s výrokem nálezu. Mé nesouhlasné vótum se tedy týká pouze odůvodnění nálezu, a to jeho níže komentované části; v textu nálezu jde o část VII. 1. V dalších podstatných bodech celé odůvodnění nálezu respektuji.

Nebylo dost dobře možné, abych nedisentoval vůči metodologii v nálezu použité, jestliže jsem v minulosti hlasoval, či byl dokonce soudcem zpravodajem ve věcech, jež byly judikatorně tak či onak srovnatelné s problematikou elektronické evidence tržeb (dále zkráceně „EET“ a též zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, dále jen „zákon o EET“) a přitom použily k posouzení ústavnosti zákona nebo konkrétní situace standard (test) zcela jiné intenzity. Zatímco v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/13 ze dne 13. 5. 2014 [(N 90/73 SbNU 497; 130/2014 Sb.), kauce distributorům pohonných hmot] a v nálezu sp. zn. II. ÚS 443/16 ze dne 25. 10. 2016 (N 200/83 SbNU 209; zápis do seznamu advokátních koncipientů) aplikoval Ústavní soud, a to v relaci k právu na svobodnou volbu povolání (čl. 26 odst. 1 Listiny), přísnější test proporcionality, v nynějším plenárním nálezu se používá méně náročný, byť pro jiná sociální práva obvyklý, test racionality (body 71 a násl. nálezu). Právě aplikace testu racionality, který respektuje právní úpravu stále (ještě) rozumnou, nyní znemožnila zohlednit vnitřní diferenciaci různých skupin daňových poplatníků; ta ostatně přímo plyne i z ustanovení § 37 zákona o EET.

Pro posouzení problematiky plenárního nálezu se stalo významným vymezení esenciálního obsahu zasaženého základního práva. Takovým právem je (shodně bod 72 nálezu) právo na svobodnou volbu povolání, přičemž zasaženo je i právo podnikat (a až sekundárně právo na ochranu vlastnictví). Esenciální obsah práva na svobodnou volbu povolání stanoví náleze sp. zn. Pl. ÚS 24/99 ze dne 23. 5. 2000 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.). Tento náleze v závěru uvádí, že stát svou právní úpravou, má-li být zachován smysl a podstata základního práva podle čl. 26 odst. 1 Listiny v intencích čl. 4 odst. 4 Listiny, nesmí dopustit znemožnění určité oblasti podnikatelské aktivity, nesmí vytvořit státní monopol a musí zachovat možnost tvorby zisku, to vše při zohlednění důležitých faktorů konkrétní společenské oblasti.

Tyto atributy podstaty práva na svobodnou volbu povolání, a vlastně i práva podnikat, nynější plenární náleze popsal shodně. S jedním z nich, a to se znemožněním určité oblasti podnikatelské aktivity, však zjevně příliš nepočítá.

Důležitým faktorem podnikatelských aktivit je v našich souvislostech sociální status poplatníka – spolu s jeho potřebami, okolím, reálnými možnostmi – zahrnutého do 3. a 4. fáze EET v roce 2018. Plenární náleze uvádí

v závěru (bod 113) ke zmocňovacím ustanovením zákona o EET, že vláda měla podle důvodové zprávy „ochránit poplatníky před možnými tvrdostmi“. Dovolím si upřesnit: měla (by) je ochránit před přinejmenším obtížným a mnohdy kontroverzním dopadem některých ustanovení zákona. Z poplatníků mám na mysli třeba lékaře včetně veterinárních, drobné vesnické prodejce, menší potravinářské výrobce, advokáty-jednotlivce a mezi všemi zejména lidi v důchodovém věku, které jejich povolání stále baví, přivydělávají si a mnoho dalších lidí je na nich v místě bezprostředně závislých. Jakkoli se zákonodárcům či exekutivě „vesnická“ kultura nemusí zamlouvat a do internetové revoluce 4.0 se tito lidé nehodí, přece jen zde tato, kacířsky řečeno, „šedá“ infrastruktura existuje a neměli bychom se jí vzdávat rychleji, než je nezbytné. Předivo společenských vztahů má snad i svůj vlastní vývoj...

Zpět však k metodologii ústavního přezkumu. Právo svobodné volby povolání a právo podnikat mají silný hodnotový náboj. Náleží ke klasickým liberálním svobodám (prvek volby); spojitost se svobodou člověka řadí zejména svobodnou volbu povolání velmi blízko k základním lidským právům. Neoddiskutovatelně je tu přítomna hodnota lidské důstojnosti. Klade-li stát jednotlivci do výkonu povolání, jež si vybral nebo je již po léta vykonává, nepřiměřené zákonné překážky, zasahuje též do jeho práva na respektování soukromého života ve smyslu čl. 8 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (blíže výše citovaný nález sp. zn. II. ÚS 443/16, body 27 až 29). Tím spíše bylo žádoucí nyní testovat zákonnou úpravu EET, resp. její zbylé potenciálně „nabíhající“ části, poměřováním veřejného zájmu na straně jedné a práv a svobod jednotlivce na straně druhé – tedy konkrétně testem proporcionality.

V takovém testu by mohla být zajisté právní úprava EET shledána jako sledující legitimní cíl a obecně vhodná. Je však otázkou, zda by prošla krokem své nezbytnosti (o mírnějších prostředcích sdělování tržeb k evidenci lze zajisté diskutovat) a zda by případně uspěla i v nejnáročnějším kroku – v poměřování v užším smyslu. Pokračovat k závěru by tu bylo předčasné; necht' si zatím každý vyhodnotí situaci sám.

Nebyl-li plénem přesto test proporcionality proveden, pak to v textu nálezu popsáním a hlavně v jeho výrocích vyjádřeným závěrům možná bezprostředně neublížilo. Promeškána však zůstala šance ještě blíže sdělit zákonodárci i exekutivě, jak, či lépe řečeno, v jakém rámci postupovat při dalších regulačních krocích, jež budou dříve či později nevyhnutelně následovat. Nestalo-li se tak, nezbyvá než vyčkat dalších podání, která k Ústavnímu soudu časem doputují.

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 části výroku I, kterou byl zrušen § 37 odst. 1 písm. b) ve slovech „do konce patnáctého kalendářního měsíce ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“ a písm. c) zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, a k bodům 113 až 119 odůvodnění nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 26/16.

2. Plně se připojuji k odlišnému stanovisku soudkyně Milady Tomkové pregnantně vyjadřující důvody, pro které neměl Ústavní soud kompetenci ke zrušení uvedených částí § 37 odst. 1 zákona č. 112/2016 Sb.

3. K meritu dále dodávám, že Ústavní soud většinovým rozhodnutím odsunout náběh 3. a 4. fáze zavádění elektronické evidence tržeb (veden údajným zájmem ochránit před jejími negativními důsledky zákonem nijak nevymezenou, tj. vágní, skupinu „malých“, příp. „středních“ podnikatelů) vytvořil ústavně neakceptovatelnou nerovnost mezi množinou podnikatelů poskytujících ubytovací a stravovací služby a provozujících velkoobchod a maloobchod, na straně jedné, a množinou zbyvajících podnikatelů, pro které byla stanovena povinnost vést elektronickou evidenci tržeb od 1. 3. 2018, resp. 1. 6. 2018 (např. advokátů, lékařů, zemědělců, řemeslníků atd.), na straně druhé.

4. Disentní stanovisko vznáším přesto, či právě proto, že jsem byl v této věci soudcem zpravodajem (derogační důvody sub 113 až 119 jsou zjevně nekompatibilní s ostatními partiemi odůvodnění).

3. Odlišné stanovisko soudců Vojtěcha Šimíčka, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Kateřiny Šimáčkové a Davida Uhlíře k výroku IV nálezu

I.

Prolog – J. Lynn, A. Jay. Jistě, pane premiére 1. Aurora, 2004, str. 78–80 (zkrácená citace):

Profesor Rosenblum chtěl vědět, proč jaderné síly odstrašují Rusy od toho, aby nás napadli.

„Protože vědí“, odpověděl jsem pevně, „že když nás napadnou, stisknu ten knoflík.“

„A stisknete ho?“ Vypadal překvapeně.

„No...“, váhal jsem, „vy myslíte, že ne?“

„A vy myslíte, že ano?“

„Jako poslední možnost, ano. Určitě.“ Znova jsem o tom uvažoval. „Aspoň si to myslím.“

„Co to je ta poslední možnost?“

„Když Rusové vpadnou do západní Evropy.“ Aspoň to mi připadalo samozřejmé.

Profesor Rosenblum mě kriticky pozoroval. „Nelamte si s tím hlavu. Proč by se Rusové měli snažit obsadit celou Evropu? Nejsou schopni ovládnout ani Afghánistán. Ne, jestli na nás něco zkusí, bude to salámová taktika.“

Profesor rozvíjel řadu potenciálních scénářů. Nejprve si vymyslel bouře v Západním Berlíně, budovy jsou v plamenech a hasiči z Východního Berlína přejedou hranice, aby pomohli. Zeptal se mě, jestli bych v takovéhle situaci zmáčkl knoflík.

Samozřejmě, že ne. Rosenblum přikývl a zeptal se, jestli bych jej stiskl, kdyby s těmi hasiči přijela i východoněmecká policie. Opět jsem zavrtěl hlavou. Přece nezačnu jadernou válku kvůli tak nepatrnému narušení hranic.

„Předpokládejme, že tam východní Němci pošlou pár vojáků. A pak další, aby pomohli zvládnout nepokoje, tvrdí. Načež jsou východoněmecké oddíly nahrazeny ruskými. Zmáčknete knoflík?“

Znovu jsem zavrtěl hlavou.

„Další krok bude spočívat v tom, že se ruské oddíly nestáhnou. Zmáčknete knoflík?“

Znovu jsem zavrtěl hlavou.

Profesor Rosenblum si opět vzal slovo. „Dobře, scénář číslo dvě. Ruská armáda při manévrech ‚náhodně‘ úmyslně překročí německé hranice. Je teď jaderný knoflík ta poslední možnost?“

„Ne“, usoudil jsem.

„Dobře, scénář číslo 3. Rusové obsadili Německo, Belgie, Holandsko a Francii. Jejich tanky dorazily k Lamanšskému průlivu a připravují se k invazi. Je teď jaderný knoflík ta poslední možnost?“

„Ne“, řekl jsem schlíple. „Protože ... protože půjdeme do války, jenom abychom se bránili. A co je to za obranu spáchat sebevraždu?“

„Takže kdy je jaderný knoflík tou poslední možností? Picadilly? Benzinová pumpa ve Watfordu? Reform Club?“

„Když to takhle postavíte, jaderné zbraně nemají smysl.“

II.

Uplatňujeme vůči výroku IV, kterým se návrh ve zbývající části zamítá, a vůči odpovídající části odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 odlišné stanovisko podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, jelikož máme za to, že návrhu mělo být vyhověno a zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, měl být jako protiústavní zrušen.

K tomuto názoru nás vedou zejména následující skutečnosti.

Být živnostníkem není vůbec jednoduché. Chce to kus osobní odvahy a hodně trpělivosti, protože povinností spojených s podnikáním je

obrovské množství napříč celým právním řádem: v oblasti bezpečnosti práce, sociálního zabezpečení, personalistiky, hygieny a samozřejmě i daní. Stát, který je i podle judikatury Ústavního soudu výsledkem společenské smlouvy, by proto měl vždy dobře vážit zavedení každé nové povinnosti, která podnikatelům ztěžuje jejich činnost. Při tomto zavádění by měl zákonodárce velmi bedlivě hodnotit, zda tato další povinnost je skutečně nezbytná a zda nepřiměřeně nezhoršuje podnikatelské prostředí. Tato opatření by přitom neměla posuzovat izolovaně, nýbrž v kontextu omezení již stávajících. Lapidárně řečeno, stát by si měl položit otázku, zda se nejedná o příslovečnou poslední kapku, po které pomyslňý pohár přeteče.

Úkolem Ústavního soudu v rámci následného přezkumu je pak zvážit, zda není namístě již „zmáčknout knoflík“.

Máme totiž za to, že ne vždy je daňová disciplína tou největší hodnotou (legitímním cílem). Někdy by zájem na ní měl poněkud ustoupit tomu, aby byla zachována silná vrstva aktivních, tvořivých, sebevědomých a odvažných lidí, kteří v podnikání riskují svou existenci, místo aby se nechali zaměstnat. A těmto lidem, především těm drobnějším mezi nimi, tedy lidem s obratem (což není totéž co zisk) např. v jednotkách milionů korun ročně, by stát měl administrativu spojenou s podnikáním co nejvíc ulehčit, a to i za cenu menšího daňového výnosu (který je zde tak jako tak marginální). Ekonomika totiž bude robustní a přežije těžké časy lépe právě tehdy, bude-li v ní dostatečná diverzita a soběstačná, na pomoci ze společného nezávislá podnikatelská vrstva zůstane i v „okrajových“ oblastech (hospody a jiné provozovny v malých obcích, malí samostatní živnostníci, podnikající důchodci, studenti atd.). Pro řadu právě těchto lidí je však elektronická evidence tržeb (dále též jen „EET“) tou příslovečnou „poslední kapkou“, která je vyžene z podnikání, případně je nažene do „šedé ekonomiky“, což uvolní cestu jejich velkým konkurentům směrem ke korporativnímu, velkopodnikatelskému a dotačnímu státu. Vzniká tak malá hyperbohatá elita a dále pak jen hůře či lépe placení zaměstnanci. Můžeme se tak dostat do rozporu s materiální podstatou demokracie – ta je totiž možná jen ve společnosti tvořené z podstatné části vrstvou skutečně svobodných, nezávislých lidí.

Právo podnikat zakotvené v čl. 26 odst. 1 Listiny znamená právo na svobodnou volbu každého, jakým způsobem si bude opatřovat své prostředky k životu. Právo rozhodnout se, zda člověk bude na někom závislý (závislá činnost, zaměstnání) nebo se o sebe postará sám, a to se všemi z toho plynoucími riziky (podnikání). Právo podnikat je odvozeno od práva vlastnit majetek a svobodně s ním nakládat. Souvisí však i se zákazem nucených prací. Svědčí o tom zkušenosti z minulého totalitního režimu. Kombinace trestných činů spekulace, nedovoleného podnikání a příživnictví

nutila každého, aby byl zaměstnán. Nutila jej k tomu, aby byl závislý na téměř jediném zaměstnavateli, a to na státu. Pomiňme velmi malou skupinu soukromě hospodařících zemědělců a o něco větší skupinu družstevníků. Společnost, v níž naprostá většina občanů je se svou obživou závislá na jednom či několika málo zaměstnavatelích, není svobodná společnost. Proto je právo podnikat jedním ze základních práv vytvářejících podmínky pro společnost svobodných občanů. Respekt ke svobodě (jakéhokoliv typu, nejen podnikání) musí být vždy na prvním místě. Proklamovaný cíl EET však tomuto respektu neodpovídá.

Prvotním smyslem práce a podnikání je totiž vytváření materiálních hodnot a poskytování služeb ostatním členům společnosti. Skutečnost, že práci a podnikání lze zdanit, má pro úspěšné fungování společnosti druhotný význam. Zatímco si lze představit fungující společnost, která financuje své potřeby ze zdaňování jiných skutečností (kupř. nemovitého majetku, přírodního bohatství, vkladů na účtech, bankovních transakcí či obecné spotřeby), bez práce a podnikání společnost existovat nemůže.

III.

Před zavedením EET měl proto stát poctivě a velmi důkladně zkoumat, zda již byly vyčerpány všechny méně invazivní a obtěžující možnosti, které má k dispozici ke kontrole správného a spravedlivého výběru daní. Nic takového se však v daném případě nestalo, byť zavedení EET nesporně představuje další administrativní i finanční zatížení činnosti podnikatelů. Ustrnout na pouhém konstatování, že zavedení EET velmi pravděpodobně povede ke zvýšení výběru daní (jedná se o opatření, které ob stojí v „testu rozumnosti“), a proto ob stojí i z ústavněprávního hlediska, je totiž velmi nebezpečné a zneužitelné.

Zavedení EET pod veřejně prezentovaným (byť empiricky zcela nepodloženým!) politickým dojmem, že nikdo daně neplatí, a je proto namístě zpřísnění jejich výběru, totiž považujeme za podobně nerozumné a ve svých důsledcích nespravedlivé jako ponechání celé třídy po škole jen proto, že v hodině vyrušoval jediný žák. Bohužel, tato vstupní úvaha je základní filozofií napadeného zákona a není řešitelná odstraněním pouze několika jeho nejkřiklavějších zásahů do soukromí a svobody podnikání.

Při posuzování ústavnosti systému EET se proto Ústavní soud neměl spokojit s testem racionality, ale měl jej podrobit daleko přísnějšímu testu proporcionality. Jakkoliv totiž obecně platí, že zákony, které se dotýkají hospodářských, sociálních a kulturních práv uvedených v čl. 41 odst. 1 Listiny, jsou při zkoumání případného rozporu s ústavním pořádkem poměřovány (jen) mírnějším testem racionality, neplatí toto pravidlo vždy. Jedná se zejména o tyto tři případy:

a) Při postupu podle testu racionality dospějeme při druhém kroku k závěru, že zákonná úprava neguje jádro ústavně garantovaného hospodářského práva, popírá jeho samotnou existenci, podstatu či smysl. Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny je totiž třeba vykládat v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny, takže zákonnou úpravou nelze ústavní záruky hospodářských práv zcela negovat, protože jinak by jejich ústavní úprava postrádala jakýkoliv praktický smysl. Obdobně se vyjádřil Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 [(N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.), tzv. karenční doba II] ohledně práv sociálních.

b) Hranice mezi základními lidskými právy a právy hospodářskými a sociálními je neostrá, proto někdy zásah do hospodářského práva znamená současně i zásah do základního lidského práva, které je s ním logicky a funkčně propojeno. Např. právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 odst. 1 Listiny) je úzce propojeno s právem vlastnit majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny). Imanentní součástí vlastnického práva je právo s vlastním majetkem disponovat, smluvně s ním nakládat, kupovat, prodávat, pronajímat či jinak zatěžovat, tedy s ním hospodařit. Zákonný zásah do práva podnikat proto může být současně i významným zásahem do práva vlastnického. Negativním projevem takového zásahu může být např. stanovení maximálních cen, za které může podnikatel své zboží prodávat, nebo regulování nájemného, které může pronajímatel požadovat od nájemců. Hospodářské právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací zaručené čl. 26 odst. 3 Listiny je také jen jiným vyjádřením základního práva činit vše, co není zákonem zakázáno.

c) Za zjevnou zákonnou regulací hospodářského práva se ukrývá zásah do základního lidského práva, které jinak s dotčeným hospodářským právem zjevně nesouvisí. Zkoumaná zákonná úprava, která je spojena s hospodářským právem (resp. sociálním či kulturním), zasahuje - třeba i mimoděk - do některého ze základních práv, která můžeme označit jako skutečně základní práva (vlastnické právo, informační sebeurčení, rovnost v příležitostech).

Jsme přesvědčeni, že posuzovaný případ EET splňoval přinejmenším první a třetí z výše uvedených důvodů, proč měl být podroben testu proporcionality. Zaprvé, napadená zákonná úprava v případě drobných živnostníků zasahuje samu podstatu práva podnikat a opatřovat si prostředky pro své životní potřeby prací. Hranice mezi právem podnikat a právem pracovat přitom není zcela zřetelná, jelikož podnikání samostatného živnostníka nebo příslušníka svobodného povolání je často jen jiným způsobem realizace jeho práva pracovat. EET u drobných podnikatelů tak zasahuje přímo jádro jejich práva opatřovat si prostředky pro své životní potřeby prací, protože svoji administrativní náročností a technickou obtížností samostatné podnikání pro mnohé méně disponované jedince v podstatě

vylučuje. Zadrhé, v zavedení EET je implicitně obsažen i zásah do práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života a neoprávněným shromažďováním údajů o osobě člověka.

IV.

Domníváme se tedy, že stát zavedl EET, aniž by předtím poctivě využil všechny možnosti a nástroje, kterými již disponoval. Jen příkladmo: pokud v souvislosti se zavedením EET musí být přijato 400 nových úředníků (viz důvodovou zprávu k zákonu – sněmovní tisk č. 513/0, <http://www.psp.cz>), nebylo daleko přiměřenější tento lidský potenciál věnovat k větší intenzitě stávajících adresných daňových kontrol? Tím spíše, že stávající technické možnosti umožňovaly finanční správě i bez EET vytýpat podezřelé daňové subjekty a na ně se cíleně zaměřit při následné kontrole.

Jakkoliv nepopíráme, že zavedením EET skutečně může docházet k větší daňové výtěžnosti oproti situaci předchozí, nelze očekávat, že se tak bude dít ve významnější míře v poměru k celkovým daňovým příjmům státu. Nic takového ostatně neplyne ani z oficiálních vyjádření Ministerstva financí a přiznané navýšení výběru daní je v porovnání s celkovými daňovými příjmy spíše marginální. Tuto okolnost považujeme za velmi významnou při používání ústavního testu racionality, resp. proporcionality při hodnocení zásahů do ústavně zaručených základních práv.

Ve shodě s názorem navrhovatelů totiž máme za to, že zavedení EET představuje velmi citelný zásah do práv dotčených subjektů. Jak je již uvedeno výše, jde především o vlastnické právo, právo svobodně podnikat, o rovnost a o zásah do informačního sebeurčení.

Zavedení EET představuje nové finanční náklady pro každého podnikatele. Tyto náklady přitom nejsou jednorázové, jak by se mohlo na první pohled jevit. Nejde totiž jen o pořízení příslušného zařízení, nýbrž také o měsíční platby za používaný software a o další obtížné vyčíslitelné náklady (účetnictví, proškolení zaměstnanců, papír na účtenky apod.). Je přitom zřejmé, že daleko více tyto náklady postihují drobné podnikatele, kteří dosahují malého obrátu a v řadě případů mají takové náklady, že příjmovou daň vůbec neplatí, nicméně např. zaměstnávají zaměstnance a platí daně jiné, takže se rozhodně nejedná o „černé pasažéry“ našeho daňového či sociálního systému (příkladem budiž trafika, kde se prodávají levné produkty, nicméně ke každému z nich musí být vydána samostatná účtenka). Připomínáme také, že často jeden podnikatel nevystačí s jedním technickým zařízením, nýbrž musí mít těchto zařízení více (podniká-li např. v několika malých prodejnách současně). Jinak řečeno, jde o typický případ, kdy nediferencovaným opatřením dojde k zásadně odlišnému zásahu do právního postavení rozdílných subjektů. Dokonce tvrdíme, že zavedení EET logicky postihuje především ty nejmenší živnostníky, protože právě

u nich se platí převážně hotovostně. Lapidárně řečeno: poplatník poskytující zboží či služby velkému množství klientů, avšak pouze v malé hodnotě, bude logicky ve výrazně nevhodnějším postavení nežli poplatník, který bude mít jen klientů pár. Nemluvě ani o tom, že EET se vůbec netýká bezhotovostních plateb, které zákonná úprava vyžaduje vždy, pokud se jedná o vyšší částky než 10 000 eur (viz zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů). Tedy významnější platby jsou *ex lege* vyňaty z režimu EET a naopak v tomto systému zůstávají všechny platby, které jsou často i zcela marginální. Paradoxně je tak EET z povahy věci zaměřeno zejména na „menší“ daňové poplatníky a citelněji postihuje ty z nich, kteří mají menší (či dokonce žádný) zisk.

U malých podnikatelů pak nejde jen o bezprostřední finanční náklady, nýbrž i o zatížení podnikající osoby další starostí, kterých však má již nyní „nad hlavu“. Nelze přehlédnout ani to, že jsou zákonem jako třída likvidováni zejména starší menší podnikatelé bez počítačových znalostí a on-line připojení. Většinové stanovisko, že se mají smířit s tím, že jsou obětmi čtvrté průmyslové revoluce, jak je uvedeno v bodě 79 nálezu, pak v této souvislosti zní značně necitlivě.

Ze shora uvedených důvodů velmi nesouhlasíme rovněž s tvrzením v bodě 67 odůvodnění nálezu, že „zákon o evidenci tržeb nepřináší žádnou daňovou ani jinou povinnost, která by se bezprostředně a cíleně dotýkala majetkové sféry těch, na něž povinnost evidence dopadá“. Toto tvrzení totiž není pravdivé. Ostatně i samotný zákonodárce zavedl v zákoně č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, jednorázovou slevu na dani ve výši 5 tis. Kč, neboť si byl vědom finanční zátěže na podnikatele. Podotýkáme však, že tato sleva nic podstatného neřeší: je malá, netýká se všech a je pouze jednorázová a vstupní, zatímco vedení EET je opatření trvalé a náklady na jeho provoz jsou průběžné. Stát tak přenáší na podnikatele své povinnosti, které má při výběru daní, aniž by to bylo rozumným způsobem kompenzováno (jiná situace by například byla, slevil-li by stát každý rok fakticky vynaložené náklady na provoz EET – ovšem ve formě skutečné „slevy“ na dani, a nikoliv jen odpočitatelného nákladu).

Nelze zcela pominout ani důležitý sociální rozměr podnikání (zejména na služeb, malých obchodů či vesnických hospod), které, poctivě a správně uchopeno, nejenže prospívá podnikatelům, ale zejména v menších obcích umožňuje jejich občanům scházet se, vést společenský život a zlepšuje kvalitu jejich života.

Další deficit zavedené EET spočívá v zásahu do informačního sebeurčení. Zde přiměřeně odkazujeme na závěry rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci „*Rasterfahndung*“ (1 BvR 518/02; volně přeloženo

jako „rastrovací stíhání či prověřování“), s nímž pracuje i odkazovaný nálezh Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.) a ve kterém je definováno právo na informační sebeurčení jako právo každého na ochranu před neomezeným získáváním, ukládáním, užíváním a předáváním individualizovaných údajů. Je zde dokonce výslovně uvedeno, že rovněž preventivní policejní prověřování je slučitelné s právem na informační sebeurčení jen tehdy, je-li dáno konkrétní ohrožení pro významné právní hodnoty, jako jsou bezpečnost státu nebo ohrožení života či svobody jedince, a za toto ohrožení nelze ani považovat zahranič-něpolitickou mezinárodní situaci, která nastala po 11. září 2001.

Jakkoliv je pravda, že evidence tržeb skutečně výrazně nerozšiřuje rozsah poskytovaných údajů, nelze současně přehlédnout, že zcela zásad-ní změna nastala v rychlosti poskytování, dostupnosti a centralizaci těchto informací. To ve svém důsledku vede k výraznějšímu zásahu do práva na informační sebeurčení, a tím se zvyšuje i potenciální riziko jejich zneu-žití. Z povahy věci je totiž zřejmé, že informace mají jinou cenu v čase, tak-že je skutečně zcela zásadní rozdíl mezi tím, jsou-li podnikatelé povinni poskytovat informace o své činnosti třeba jen jednou ročně (při podávání příznání k dani z příjmů), anebo on-line.

V této souvislosti není úplně bez významu ani aspekt povinné mlčen-livosti, spojený s výkonem některých činností a profesí (typicky lékaři, ad-vokáti či daňoví poradci). Zavedením EET totiž dochází k paušálnímu zása-hu do této povinnosti, jelikož finanční správa bude mít on-line informace o poskytnutých platbách klientů těchto specifických profesí. Právě okol-nost, že se jedná o informace on-line, totiž v některých případech může vést k odhalení identity klientů a konkrétních poskytovaných služeb.

Další riziko systému EET spočívá v jeho zneužitelnosti. Prostřednic-tvím tohoto systému totiž dochází ke koncentraci citlivých obchodních in-formací na „jednom místě“. Ačkoliv nelze vycházet z apriorní premisy ne-poctivosti státní správy, nelze současně ani vycházet z toho, že koncentrované údaje o daňových poplatnících nebudou nikdy a nijak zneu-žity.

V.

Závěrem uvádíme, že ze všech shora uvedených důvodů považujeme napadený zákon za protiústavní, a podanému návrhu proto mělo být v pl-ném rozsahu vyhověno. Pokud totiž Ústavní soud hodlá s odkazem na test racionality tolerovat i natolik razantní a nediferencované zásahy do podni-katelského prostředí a do základních práv daňových subjektů, je otázka, jakou roli v ústavním systému hodlá nadále plnit.

Optika jeho přezkumu by totiž měla být opačná: nikoliv setrvat na kon-statování, že další regulace a omezení ještě obstojí, protože koneckonců

možná přinesou více peněz na vybraných daních, nýbrž zda jsou skutečně nezbytné. Jinak řečeno, v dané věci je ve hře nejen právo svobodně podnikat, nýbrž i práva základní (vlastnické, ochrana soukromí), takže Ústavní soud měl namísto testu rozumnosti důsledně aplikovat test proporcionality.

A poté „zmačknout knoflík“, a to i vůči prvním dvěma fázím zavádění EET.

4. Odlišné stanovisko soudkyně Milady Tomkové k části výroku I nálezu a související části odůvodnění

1. Výrokem I nálezu došlo mimo jiné ke zrušení § 37 odst. 1 písm. b) ve slovech „do konce patnáctého kalendářního měsíce ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“ a písm. c) zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb. Tím bylo – stručně řečeno – zabráněno postupnému zařazování některých dočasně vyloučených tržeb mezi tzv. evidované tržby ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o evidenci tržeb (slovy nálezu došlo ke „zrušení ‚náběhu‘ zbývajících etap elektronické evidence tržeb“). V rozporu se zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), tak jak je Ústavním soudem dlouhodobě a ustáleně vykládán, přitom většina pléna přistoupila ke zrušení citovaných ustanovení bez patřičné opory v posuzovaném návrhu skupiny poslanců. Postup většiny se tak ocitl mimo meze stanovené zákonem (čl. 2 odst. 3 a čl. 88 odst. 2 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), nadto v podstatě bez jakéhokoli vysvětlení. S uvedenou částí výroku I a se souvisejícím odůvodněním nálezu proto nesouhlasím a uplatňuji vůči nim odlišné stanovisko.

2. Ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy svěřuje Ústavnímu soudu rozhodování o zrušení zákonů, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem. V souladu s čl. 88 odst. 1 Ústavy tak Ústavní soud činí na návrh subjektů aktivně k tomu legitimovaných dle zákona o Ústavním soudu (dle § 64 odst. 4 a § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu takový návrh může učinit i senát nebo plénum Ústavního soudu, ovšem jen v souvislosti s vlastním rozhodováním). S tím, že Ústavní soud při kontrole norem rozhoduje na návrh, souvisejí dvě v judikatuře Ústavního soudu ustálené zásady. Zprvle, Ústavní soud je při rozhodování vázán petitem návrhu. Zadruhé, navrhovatele tíží břemeno tvrzení (viz i § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

3. Skutečnost, že je Ústavní soud vázán petitem návrhu, je v judikatuře Ústavního soudu zdůrazňována v podstatě od samého počátku [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 16/93 ze dne 24. 5. 1994 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.)] a neochvějně potvrzována je i v nejnovějších rozhodnutích [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/16 ze dne 11. 10. 2016 (N 186/83 SbNU 43; 393/2016 Sb.) nebo usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/16 ze dne 14. 11. 2017

(dostupné na <http://nalus.usoud.cz>]). K postupu *ultra petitem* se Ústavní soud neuchyluje ani v případech, kdy zrušením napadených ustanovení dojde k narušení systematiky zákona, resp. návaznosti zrušovaných ustanovení na ustanovení návrhem nenapadená [viz náleze sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)]. Jedinou ustálenou výjimkou tak je situace, kdy „v důsledku zrušení určitého zákonného ustanovení derogacním nálezem Ústavního soudu ustanovení jiné, obsahově od předchozího odvislé, ztrácí rozumný smysl, tj. ztrácí opodstatněnost své normativní existence“ [náleze sp. zn. Pl. ÚS 15/01 ze dne 31. 10. 2001 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.)]; o tuto výjimku však nyní zjevně nešlo, a proto dále zůstane stranou.

4. Vázanost *petitem* je často uváděna v protikladu k tomu, že Ústavní soud naopak není vázán odůvodněním návrhu. To ovšem nemění nic na tom, že navrhovatele zatěžuje břemeno tvrzení. Proto „brojí-li navrhovatel proti obsahovému nesouladu zákona s ústavním pořádkem, pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označení ke zrušení navrhovaného zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení, nýbrž je nezbytné z jeho strany i uvést důvod namítané protiústavnosti“ [náleze sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)]. Neunese-li navrhovatel toto břemeno, „nelze než považovat takový návrh za rozporný s ustanovením § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a tedy nezpůsobilý meritorního projednání“ [náleze sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.)]. Přezkoumat tak Ústavní soud může „pouze ta ustanovení, k nimž se upíná explicitní tvrzení a argumentace navrhovatele“, ve zbytku musí být návrh odmítnut jako zjevně neopodstatněný [náleze sp. zn. Pl. ÚS 58/05 ze dne 8. 6. 2010 (N 120/57 SbNU 477; 230/2010 Sb.)]. Tento princip pak Ústavní soud přenesl i do rozhodování o souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem [náleze sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.)]: „Ústavní soud se zde přiklonil k závěru (vycházejícímu analogicky z jeho konstantní judikatury v oblasti přezkumu právních předpisů), jenž se zaměřuje pouze na v návrhu kvalifikované napadená a odůvodněná ustanovení předmětné mezinárodní smlouvy.“

5. Z uvedeného plyne závěr, že jakkoli není Ústavní soud vázán odůvodněním návrhu, „jeho postup nemůže být projevem libovůle. Jakýkoliv další vlastní přezkum tak musí mít s těmito důvody obsahovou souvislost ... Tato možnost naopak nemůže sloužit k tomu, aby Ústavní soud využil určitého návrhu a bez jakékoliv souvislosti s uplatněnou argumentací v abstraktní rovině přdestřel vlastní argumentační linii, na jejímž základě by přezkoumal a případně i zrušil napadený právní předpis nebo jeho část. To platí obzvláště v případech, kdy je určitý právní předpis napaden toliko pro způsob jeho přijetí, aniž by byl současně namítán jeho věcný nesoulad, a kdy náleze o tom, zda tento předpis byl přijat způsobem stanoveným ústavním pořádkem,

není způsobilý založit překážku věci rozhodnuté vůči případnému pozdějšímu obsahovému přezkumu napadených ustanovení“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)].

6. Srovnání argumentace uplatněné v bodech 113 a násl. nálezu s návrhem skupiny poslanců (včetně celé řady jeho doplnění) přitom neumožňuje jiný závěr, než že se většina pléna oné libovůle zkrátka a dobře dopustila.

7. Návrh skupiny poslanců na zahájení řízení ze dne 1. 6. 2016 je koncipován poměrně jednoznačně. Navrhovatelka se domáhala zrušení celého zákona o evidenci tržeb z důvodu tvrzených vad legislativního procesu a alternativně, pro případ, že by Ústavní soud tyto vady neshledal relevantními, navrhla zrušení § 3, 4, 6, § 10 odst. 2, § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3 zákona o evidenci tržeb. Alternativní petít byl argumentačně podepřen, zjednodušeně řečeno, tím, že citovaná ustanovení nepřiměřeně zatěžují malé poplatníky, narušují právo na soukromí, případně jsou v rozporu s výhradou zákona. Hned třikrát navrhovatelka svůj návrh doplnila, přičemž v prvním doplnění navrhla zrušit také § 5 písm. b) a část § 18 odst. 2 zákona (s ohledem na tvrzené problémy u bezhotovostních plateb), doplněním č. 2 zůstal petít nezměněn a doplněním č. 3 došlo k rozšíření eventuálního petitu na zrušení § 20 odst. 1 písm. b) – uvádění daňového identifikačního čísla na účtence – a k navržení dalšího eventuálního petitu v podobě rozsahového výroku, kterým by se zákon o evidenci tržeb zrušil, pokud se týká poplatníků daně z příjmů fyzických osob, kteří mají menší rozhodný příjem než 1 800 000 Kč ročně.

8. O § 37 odst. 1 písm. b) a c) zákona o evidenci tržeb se navrhovatelka ani v jednom z těchto čtyř podání (ani ve svých replikách k vyjádřením účastníků řízení) nezmiňuje. Ani při nejlepší vůli tak nelze dovodit, že by tato ustanovení chtěla vůbec s ohledem na jejich obsah zrušit (a to nikoli jen ve vztahu k malým poplatníkům), natožpak že by v tomto směru přednesla relevantní argumentaci, a unesla tak břemeno tvrzení. Koneckonců s ohledem na procesní aktivitu stěžovatelky a průběžné doplňování návrhu je zřejmé, že si svých povinností jakožto navrhovatelky byla dobře vědoma, a pokud některá ustanovení zákona ke zrušení z důvodu jejich obsahu ne navrhla, činila tak zcela záměrně.

9. Návrh na zrušení § 37 odst. 1 písm. b) ve slovech „do konce patnáctého kalendářního měsíce ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“ a písm. c) zákona o evidenci tržeb tak navrhovatelka ve skutečnosti učinila jen v rámci návrhu na zrušení celého zákona z důvodu tvrzených vad legislativního procesu (navrhovaný rozsahový výrok byl užší, dopadal jen na malé poplatníky). To ji však povinnosti unést břemeno tvrzení z hlediska souladu obsahu zákona s ústavním pořádkem – pro případ, že v legislativním procesu Ústavní soud důvody ke zrušení zákona

neshledá – samozřejmě nezabývá [viz např. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.), bod 246]. Napadení postupu při přijetí či vydání zákona přece nemůže pro Ústavní soud představovat *bianco šek* pro přezkum celého zákona, z jakéhokoli důvodu si zamane. Ostatně i zákon o Ústavním soudu v § 68 odst. 2 rozlišuje dvě fáze přezkumu norem: 1. zda je jejich obsah souladný s ústavním pořádkem a 2. zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (a judikatura Ústavního soudu stabilně mezi oběma fázemi rozlišuje právě v tom směru, že zatímco k přezkumu přijetí a vydání normy přistupuje při podání návrhu z úřední povinnosti, při přezkumu obsahu normy vychází z návrhu a jeho argumentace).

10. Ovšem navzdory jasně vymezenému okruhu otázek, kterými se měl nálezn zabývat, se většina pléna chopila iniciativy a uchýlila se k až zarážející míře soudcovského aktivismu, kdy se bez ohledu na argumenty navrhovatelky mířící výhradně k vadám legislativního procesu k ochraně malých poplatníků, k právu na soukromí, k nadbytečnosti evidence bezhotovostních plateb a k výhradě zákona (byť zde se alespoň o náznak spojitosti pokusila, viz dále) chopila tématu postupného zařazování některých tržeb mezi evidované tržby, které zákonodárce pojednal v závěrečných (tzv. společných) ustanoveních zákona.

11. Dodržování podmínek, za nichž Ústavní soud přistupuje k přezkumu zákonů a jiných norem, není přepjatým formalismem. Naopak je projevem základních principů právního státu, konkrétně pak vázanosti státní, resp. veřejné moci zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Z této povinnosti není vyňat ani Ústavní soud. Naopak lze mít za to, že vzhledem k jeho postavení (a k absenci „hlídače“, neboť akty Ústavního soudu jsou obvykle konečnými a nepřezkoumatelnými) by měl Ústavní soud dbát na dodržování uvedených principů dvojnásob, což ostatně dlouhodobě tvrdí, že činí skrz zásadu sebeomezování. O to více udivující je laxní přístup většiny pléna k respektování limitů jeho kompetencí, zvláště pak, když je krom Ústavy vázán jen jediným zákonem (viz čl. 88 odst. 2 Ústavy), který si nadto sám interpretuje. Antonin Scalia v odlišném stanovisku k rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států amerických ve věci „*Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v. Casey*“ poznamenal, že každý orgán veřejné moci je v pokušení eliminovat brzdy vlastní moci; v tehdejších případech údajně většina soudu tomuto pokušení podlehla. Zde se pohříchu nabízí stejný závěr.

12. Bylo by minimálně očekávatelné, že pokud se již většina pléna rozhodla vzdor vlastní více než dvacetileté judikatuře rozvolnit podmínky přezkumu zákonů, resp. jejich jednotlivých ustanovení, podepře tento judikaturní odklon podrobnou a přesvědčivou argumentací. Body 113 a násl.,

kteřé se otázce zařazení dočasně vyloučených tržeb mezi tržby evidované věnují, však budí, mírně řečeno, rozpaky.

13. Většina pléna v bodu 113 konstatuje, že musela „zvážit dopady zrušení zmocnění vlády ke stanovení výjimek z povinné evidence“ na související ustanovení zákona. Toto prosté konstatování je podle všeho jediné vypořádání většiny s otázkou rozsahu přezkumu zákona o evidenci tržeb. Vysvětlení, proč s uvedeným souvisí právě § 37 odst. 1 písm. b) a c) zákona, a nikoli jiná ustanovení, v rozhodnutí nalézt nelze. Ostatně, i kdyby zde toto vysvětlení bylo, důvody pro přezkum předmětných ustanovení by tím bez dalšího dány nebyly. Možnou oporu pro takový postup by bylo snad možno shledat v již citovaném nálezů sp. zn. Pl. ÚS 1/12, kde Ústavní soud zcela výjimečně přistoupil k přezkumu ustanovení, které nebylo z hlediska svého obsahu navrženo ke zrušení (byť obdobně jak nyní byl ke zrušení navržen celý zákon). Ovšem tehdy Ústavní soud zohlednil právě to, že ačkoli výslovně samostatně dané ustanovení napadeno nebylo, plně na ně dopadaly argumenty navrhovatele uplatněné k ustanovením sousedícím (břemeno tvrzení tedy bylo splněno), což ve spojitosti s řádným petitem vedlo Ústavní soud k podrobně odůvodněnému závěru, že je možné ke zrušení daného ustanovení přistoupit za situace, kdy by bez tohoto zrušení nedošlo k odčinění protiústavních dopadů napadené úpravy.

14. Zde je však situace odlišná. Většina nepřistoupila k (částečnému) zrušení § 37 odst. 1 písm. b) a c) zákona na základě toho, že by i na tato ustanovení dopadala argumentace navrhovatelky (a už vůbec ne, že by bez zrušení citovaných ustanovení nebyly ústavněprávní deficity jiných ustanovení zhojeny). Většina neodůvodnila svůj závěr ochranou malých poplatníků, ochranou soukromí či snad výhradou zákona. Důvodem zrušení podle bodu 116 je, že „zvolené řešení pro 3. a 4. fázi zavádění nové evidence bylo přijato bez všestranného zvážení všech možných dopadů na zbývající část subjektů“. Nedostatky v přijatém zákonu (z hlediska budoucích dopadů) sice zmínila i navrhovatelka, ovšem to opět jen ve spojitosti s argumentací ohledně ochrany malých poplatníků (viz odstavec 1 doplnění návrhu č. 2 ze dne 17. 2. 2017, na což navázala doplněním č. 3 obsahujícím rozsahový výrok, kterým by se zákon zrušil ve vztahu k malým poplatníkům). Těto argumentaci přitom většina pléna nepřisvědčila (srov. bod 80). Pokud má být tato absence úvahy zákonodárcovy skutečně důvodem ke zrušení předmětných částí zákona, nabízí se otázka, proč nebyla ze stejných důvodů přezkoumána a zrušena i další ustanovení (a naopak bylo konstatováno, že všechny důsledky přece nelze předjímat; bod 122).

15. Lze dodat, že odůvodnění této části nálezů je zářežující i z dalších důvodů. Z bodu 118 lze dovodit obavu většiny, aby zrušovanými ustanoveními nedošlo k uložení povinnosti, která by mohla být následně zrušena, to za situace, kdy hned na dvou místech (body 114 a 119) většina zároveň

konstatuje, že předkládané řešení není nutně ústavně nepřipustným. Vyčítá-li navíc většina zákonodárci, že nezohlednil všechny možné dopady zákona, pak v podstatě po zákonodárci žádá nemožné (což do jisté míry v bodě 116 přiznává); koneckonců i Ústavní soud v řízeních o abstraktní kontrole norem obvykle dodává, že není možné předem odhadnout všechny dopady přezkoumávané normy, protože si nechává otevřené dveře pro případný budoucí přezkum konkrétních situací (paradoxně tak většina pléna činí i nyní v bodě 122, jak již bylo řečeno).

16. Netvrdím, zda je ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) ve slovech „do konce patnáctého kalendářního měsíce ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“ a písm. c) zákona o evidenci tržeb protiústavní, či není (bohužel to srozumitelně netvrdí ani většina, která tato ustanovení přesto ruší). Podstatou je, že se těmito ustanoveními Ústavní soud neměl z hlediska jejich obsahu vůbec zabývat. Pokud se tak většina rozhodla učinit, měla se vypořádat s existující judikaturou takový postup znemožňující. A konečně, pokud by se s ní dokázala vypořádat, bylo by namístě daleko preciznější a srozumitelnější vysvětlení důvodů, pro které jsou dotyčná ustanovení protiústavní (právě to je totiž dle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu důvodem k jejich zrušení). To vše v nálezu chybí. Místo toho většina pléna zákonodárce upozorňuje, že při přijímání regulačních opatření v právním státě při kácení lesa nemají létat třísky (bod 116); dodávám, že při uplatňování moci orgánu ochrany ústavnosti by měla být aplikována tatáž maxima, jinak hrozí, že tříska uvízne ve vlastním oku.

Č. 228

K návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů

I. V rámci nabízející se škály možných modelů financování politických stran nemůže být apriorně protiústavní žádný z myslitelných modelů, a to ani v případě zvolení jednoho z modelů „pólových“; tedy jak model výlučně státního financování politických stran, tak model, ve kterém státní pilř absentuje, a politické strany jsou zcela odkázány na finanční prostředky, které získají od soukromoprávních subjektů, představují modely, jež nejsou – bez dalšího – ústavně nesouladné. Současně však obě krajní varianty skýtají taková rizika pro fungování politického systému, že by právní úprava vskutku zakotvující jednu z nich patrně způsobovala protiústavní účinky. Úkolem zákonodárce v pluralitně demokratickém systému tak je vhodně vyvažovat pozitivní a negativní stránky obou těchto krajních variant, a to s vědomím, že posílení jedné složky systému financování politických stran (a tedy preferencí jejich nezpochybnitelných výhod) dochází „automaticky“ sice k oslabení negativních důsledků opačné složky, ale současně i k oslabení jejich pozitiv (a tedy i ke zvýraznění neblahých důsledků posilované složky).

II. Jistá míra nerovnosti „menších“ či neparlamentních politických stran se stranami parlamentními je každému stranickému systému vlastní. Podstatná je tedy pouze otázka, zda stávající systém financování nepoškozuje některé politické strany natolik, že jim fakticky znemožňuje adekvátním způsobem (tedy ideálně na půdě Parlamentu) prezentovat zájmy té – nikoli marginální – části společnosti, k jejichž ochraně a hájení taková politická strana vznikla a funguje. Každá politická strana byla – z dlouhodobého hlediska – založena proto, aby její členové byli zvoleni do normotvorných orgánů veřejné moci (viz slova „na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy“ v § 1 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích); *a contrario* se proto musí uplatnit vyvratitelná domněnka, že politická strana, jež dlouhodobě není s to získat v těchto orgánech relevantní zastoupení, o takové zastoupení buď neusiluje, protože postrádá materiální znak politické strany (z hlediska možné klasifikace pak spíše jde o určité zájmové sdružení), anebo o něj usiluje neúspěšně, a při posouzení ústavní konformity daného modelu financování politických stran je třeba považovat takové politické strany za irrelevantní v tom

smyslu, že jejich neschopnost překročit určitý minimální práh nemůže indikovat porušení principu volné soutěže politických stran.

III. Zákodárce legitimně odvozuje vyšší nároku na státní příspěvky primárně od výsledku voleb do Poslanecké sněmovny, neboť jediné tyto volby spadají do kategorie tzv. voleb prvního řádu, což se mimo jiné odráží i na volební účasti.

IV. Za nepřipustnou závislost politických stran na poskytovatelích úvěru nelze považovat stav, kdy je dlužník povinen – *ex contractu* – plnit svému věřiteli, ani stav, kdy uchazeč o úvěr musí splnit podmínky prokazující jeho schopnost úvěr řádně splácet. Nepřipustnou či nepatřičnou závislostí by byla (až) situace, kdy by podmínky poskytnutí úvěru byly neodvislé od ekonomické kauzy. Prevence takového jednání věřitelů je přitom právní úpravou dosahována alespoň v tom smyslu, že bankovní sektor je kontrolovatelný a že věřitelé z tohoto sektoru mají poskytování úvěrů jako předmět podnikání; je tedy v zájmu jejich úspěšné podnikatelské činnosti dodržovat potřebné základní zásady profesní etiky, jež naopak nepotřebují jakkoli reflektovat věřitele, kteří poskytují úvěr zcela nahodile, či dokonce pokoutně, tedy nikoliv jako službu podrobenou přísné kontrole kvality.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musíla, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka (soudce zpravodaj), Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 12. prosince 2017 sp. zn. Pl. ÚS 11/17 ve věci návrhu skupiny senátorů, zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, se sídlem Řehenice 10, na zrušení ustanovení § 17 odst. 4 až 7, § 17 odst. 8 písm. i) ve slovech „poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky“, § 17 odst. 8 písm. j), § 17a ve slovech „a politické instituty“ a „a politickému institutu“, § 17b ve slovech „a politický institut“, „nebo politického institutu“ a „a politické instituty“, § 18 odst. 1 písm. g) ve slovech „politického institutu“, § 18 odst. 2, § 19f ve slovech „a politických institutů“, § 19h odst. 1 písm. k), § 19k, § 19l ve slovech „nebo politického institutu“, § 20 odst. 1 písm. b), § 20 odst. 3 a 5, § 20 odst. 7 ve slovech „na mandát poslance nebo senátora činí ročně 900 000 Kč a“, § 20 odst. 8, § 20 odst. 10 ve slovech „a příspěvek na podporu činnosti politického institutu“, § 20 odst. 11 a 12 ve slovech „nebo na příspěvek na podporu činnosti politického institutu“, „nebo příspěvku na podporu

politického institutu“ a „a příspěvek na podporu činnosti politického institutu“ a § 20a odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 302/2016 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení (nález byl vyhlášen pod č. 60/2018 Sb.).

Výrok

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

Návrhem podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, došlým Ústavnímu soudu dne 23. března 2017, se skupina 18 senátorů (dále též jen „navrhovatelka“) domáhá, aby Ústavní soud v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) zrušil následující ustanovení zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 424/1991 Sb.“):

a) ustanovení § 17 odst. 8 písm. i) ve slovech „poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky“, ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů;

b) ustanovení § 18 odst. 2, ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů;

c) ustanovení § 20 odst. 3 a § 20 odst. 7 ve slovech „na mandát poslance nebo senátora činí ročně 900 000 Kč a“, dnem 1. ledna 2019 (pozn. Ústavního soudu: navrhovatelka označuje příslušné ustanovení jako § 20 odst. 6 zákona č. 424/1991 Sb., nicméně zákonem č. 302/2016 Sb. došlo k přečíslování ustanovení na odstavec 7);

d) ustanovení § 17 odst. 4 až 7, § 17 odst. 8 písm. j), § 17a ve slovech „a politické instituty“ a „a politickému institutu“, § 17b ve slovech „a politický institut“, „nebo politického institutu“ a „a politické instituty“, § 18 ve slovech „politického institutu“, § 19f ve slovech „a politických institutů“, § 19h odst. 1 písm. k), § 19k, § 19l ve slovech „nebo politického institutu“, § 20 odst. 1 písm. b), § 20 odst. 5 a 8, § 20 odst. 10 ve slovech „a příspěvek na podporu činnosti politického institutu“, § 20 odst. 11 a 12 ve slovech „nebo na příspěvek na podporu činnosti politického institutu“, „nebo příspěvků na podporu politického institutu“ a „a příspěvek na podporu činnosti politického institutu“ a § 20a odst. 3, ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

S návrhem byla spojena žádost o jeho přednostní projednání.

II. Znění napadených ustanovení a související právní úprava

Zákon č. 424/1991 Sb. byl ode dne podání posuzovaného návrhu novelizován zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, a následně zákonem č. 303/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se zrušením statusu veřejné prospěšnosti. Napadená ustanovení a další související ustanovení jsou uvedena bez poznámek pod čarou. Napadená ustanovení, popř. vybrané části napadených ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. (pozn. Ústavního soudu: vyznačeno tučně) zní:

Ustanovení § 17 odst. 4

„Strana a hnutí mohou založit nebo být členem jednoho politického institutu; politickým institutem se pro účely tohoto zákona rozumí právnická osoba, jejímž hlavním předmětem činnosti je výzkumná, publikační, vzdělávací nebo kulturní činnost v oblasti

a) rozvoje demokracie, právního státu, pluralismu a ochrany základních lidských práv,

b) rozvoje občanské společnosti a společenské soudržnosti,

c) podpory aktivní účasti občanů na veřejném životě,

d) zlepšení kvality politické kultury a veřejné diskuse, nebo

e) přispívání k mezinárodnímu porozumění a spolupráci.“

Ustanovení § 17 odst. 5

„Politický institut musí způsobem umožňujícím dálkový přístup uveřejňovat veškeré výsledky své činnosti podle odstavce 4, jejichž povaha to umožňuje.“

Ustanovení § 17 odst. 6

„Politický institut nesmí vykonávat činnost školy nebo školského zařízení podle školského zákona ani působit jako vysoká škola podle zákona o vysokých školách.“

Ustanovení § 17 odst. 7

„Příspěvek na podporu činnosti politického institutu lze poskytnout, má-li politický institut zapsaný status veřejné prospěšnosti. Příspěvek na podporu činnosti politického institutu nelze použít na financování volební kampaně strany nebo hnutí nebo koalice anebo jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.“

(Pozn. Ústavního soudu: Věta první tohoto ustanovení byla zrušena zákonem č. 303/2017 Sb. s účinností ode dne 1. ledna 2018.)

Ustanovení § 17 odst. 8

„Příjmem strany a hnutí mohou být: ...

i) zápůjčky a úvěry poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky,

platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky,

j) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na podporu činnosti **politického institutu.**“

Ustanovení § 17a odst. 1

„Strany a hnutí a **politické instituty** používají ke své činnosti pouze finanční prostředky vedené na účtech u banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz nebo u pobočky zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky. To neplatí, jde-li o výdaje nepřevyšující částku 5 000 Kč; tyto výdaje lze hradit v hotovosti.“

Ustanovení § 17a odst. 2

„Strany a hnutí a **politické instituty** vedou oddělené účty pro

a) příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění,

b) plnění vyplývající z pracovněprávního vztahu ke straně a hnutí a **politickému institutu,**

c) financování volebních kampaní za podmínek stanovených volebními zákony,

d) ostatní příjmy a výdaje.“

Ustanovení § 17a odst. 3

„Finanční prostředky podle odstavce 2 písm. a) vedou strany a hnutí a **politické instituty** na zvláštním účtu umožňujícím bezplatný a nepřetržitý přístup třetích osob k zobrazování přehledu platebních transakcí na těchto účtech (dále jen ‚zvláštní účet‘).“

Ustanovení § 17a odst. 4

„Strany a hnutí a **politické instituty** sdělí Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen ‚Úřad‘) bez zbytečného odkladu číslo nebo jiný jedinečný identifikátor účtu, na němž vedou finanční prostředky podle odstavce 2 písm. d); na základě výzvy Úřadu pak číslo nebo jiný identifikátor účtu, na němž vedou finanční prostředky podle odstavce 2 písm. b).“

Ustanovení § 17b odst. 1

„V platebním příkaze, jímž strana a hnutí a **politický institut** nebo jiná osoba žádá o provedení platební transakce ve prospěch nebo k tíži zvláštního účtu, musí být uveden účel platební transakce.“

Ustanovení § 17b odst. 2

„Poskytovatel platebních služeb, u něhož je veden zvláštní účet strany, hnutí nebo **politického institutu,** je povinen umožnit třetím osobám nahlížet do historie platebních transakcí zpětně za období posledních 3 let.“

Ustanovení § 17b odst. 3

„Adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu, oznámí strany a hnutí a **politické instituty** Úřadu, který adresu zveřejní na svých internetových stránkách.“

Ustanovení § 18 odst. 1

„Strany a hnutí nesmějí přijmout dar nebo jiné bezúplatné plnění

- a) od státu, nestanoví-li tento zákon jinak,
- b) od příspěvkové organizace,
- c) od obce, městské části, městského obvodu a kraje,
- d) od dobrovolného svazku obcí,
- e) od státního podniku a právnické osoby s majetkovou účastí státu nebo státního podniku, jakož i od osoby, na jejímž řízení a kontrole se podílí stát; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast státu nebo státního podniku 10 %,
- f) od právnické osoby s majetkovou účastí kraje, obce, městské části nebo městského obvodu; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast 10 %,
- g) od obecně prospěšné společnosti, **politického institutu** a ústavu,
- h) z majetku svěrenského fondu,
- i) od jiné právnické osoby, stanoví-li tak jiný právní předpis,
- j) od zahraniční právnické osoby s výjimkou politické strany a fundace zřízené k veřejně prospěšné činnosti,
- k) od fyzické osoby, která není státním občanem České republiky; to neplatí, jedná-li se o osobu, která má právo volit na území České republiky do Evropského parlamentu.“

Ustanovení § 18 odst. 2

„Strany a hnutí nesmějí přijmout dar nebo jiné bezúplatné plnění, pokud by součet všech peněžitých darů, popřípadě peněžních částek odpovídajících obvyklé ceně daru nebo jiného bezúplatného plnění přijatých od jedné a téže osoby přesáhl v jednom kalendářním roce částku 3 000 000 Kč. Za jednu a tutéž osobu se považuje i právnická osoba, která je ve vztahu k osobě podle věty první osobou ovládací nebo ovládanou. Je-li dárce nebo poskytovatel jiného bezúplatného plnění členem strany nebo hnutí, považuje se za dar nebo jiné bezúplatné plnění i členský příspěvek v částce přesahující výši 50 000 Kč.“

Ustanovení § 19f

„Úřad

- a) vykonává dohled nad hospodařením stran a hnutí a **politických institutů** podle tohoto zákona,
- b) zpracovává a uveřejňuje na svých internetových stránkách zprávu o své činnosti za příslušný kalendářní rok,
- c) uveřejňuje na svých internetových stránkách úplné výroční finanční zprávy stran a hnutí a poznatky, které z jeho činnosti vyplynuly,

d) sděluje Ministerstvu financí do 31. května příslušného kalendářního roku, zda mu výroční finanční zpráva strany a hnutí za předcházející rok byla předložena a zda je podle jeho zjištění úplná; Úřad sděluje Ministerstvu financí v uvedené lhůtě rovněž to, že výroční finanční zpráva nebyla předložena nebo není úplná,

e) sděluje Ministerstvu financí výsledek posouzení výroční finanční zprávy předložené dodatečně podle § 19h odst. 3 nebo předložené na výzvu k doplnění nebo odstranění nedostatků podle § 19h odst. 5, a to neprodleně, nejpozději však do 10 dnů ode dne, kdy tuto výroční finanční zprávu obdržel,

f) projednává přestupky a ukládá správní tresty,

g) vykonává působnost stanovenou jiným právním předpisem v oblasti financování volebních kampaní,

h) vykonává působnost stanovenou jiným právním předpisem.“

Ustanovení § 19h odst. 1

„Strany a hnutí jsou povinny předložit každoročně do 1. dubna Úřadu výroční finanční zprávu, která zahrnuje

a) účetní závěrku podle zákona o účetnictví,

b) zprávu auditora o ověření účetní závěrky s výrokem bez výhrad,

c) přehled o celkových příjmech v členění podle § 17 odst. 8, k němuž strany a hnutí připojí:

1. přehled obchodních společností nebo družstev, v nichž strana nebo hnutí mají podíl s uvedením výše tohoto podílu,

2. přehled úvěrů, zápůjček a jiných dluhů s uvedením výše a jejich podmínek včetně termínu splatnosti, jména, příjmení a data narození; je-li poskytovatelem právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název a identifikační číslo,

d) přehled o mzdových výdajích stranou nebo hnutím vyplácených osob s uvedením počtu těchto osob a druhu vykonávané práce,

e) přehled o celkových výdajích na daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění,

f) výdaje na volby členěné podle jednotlivých druhů voleb, kterých se strana a hnutí zúčastnily v daném kalendářním roce,

g) přehled o dárcích a jejich darech s uvedením výše peněžitého daru a obvyklé ceny nepeněžitého daru, jména, příjmení a data narození; je-li dárcem právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název a identifikační číslo,

h) přehled poskytnutých ostatních bezúplatných plnění, jejichž obvyklá cena převyšuje částku 50 000 Kč, s uvedením jména, příjmení a data narození; je-li poskytovatelem právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název a identifikační číslo,

i) přehled o hodnotě majetku získaného dědictvím nebo odkazem; pokud hodnota získaného majetku přesahuje 50 000 Kč, uvede se jméno, příjmení, datum narození a datum úmrtí a obec místa posledního pobytu zůstavitele,

j) přehled o členech, jejichž členský příspěvek za kalendářní rok je vyšší než 50 000 Kč, s uvedením jejich jména, příjmení, data narození, obce místa pobytu a celkové výše členského příspěvku,

k) název a sídlo politického institutu, jehož je strana nebo hnutí zakladatelem nebo členem, a výdaje vynaložené na podporu jeho činnosti minimálně ve výši příspěvku na činnost politického institutu.“

Ustanovení § 19k odst. 1

„Politický institut se dopustí přestupku tím, že

a) příspěvek na podporu činnosti politického institutu použije v rozporu s § 17 odst. 7,

b) v rozporu s § 17a nevede oddělené účty nebo neoznámí Úřadu údaje podle § 17a odst. 4, nebo

c) v rozporu s § 17a nezřídí zvláštní účet nebo v rozporu s § 17b neoznámí adresu internetových stránek.“

Ustanovení § 19k odst. 2

„Za přestupek podle odstavce 1 písm. a) až c) lze uložit pokutu do 200 000 Kč.“

Ustanovení § 19l odst. 1

„Při určení výměry pokuty právnické osobě se přihledne též k dopadu uložené pokuty na možnost další existence strany a hnutí nebo politického institutu.“

Ustanovení § 20 odst. 1

„Strana a hnutí mají, za podmínek stanovených tímto zákonem, nárok na tyto státní příspěvky:

a) příspěvek na činnost, který zahrnuje stálý příspěvek a příspěvek na mandát, a

b) příspěvek na podporu činnosti politického institutu.“

Ustanovení § 20 odst. 3

„Nárok na stálý příspěvek vzniká straně a hnutí, které získaly ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3% hlasů.“

Ustanovení § 20 odst. 5

„Nárok na příspěvek na podporu činnosti politického institutu vzniká straně a hnutí, jejíž alespoň jeden poslanec byl zvolen za danou stranu a hnutí alespoň ve dvou z posledních tří po sobě jdoucích volebních období Poslanecké sněmovny včetně probíhajícího volebního období a která je zakladatelem nebo členem politického institutu. Tento příspěvek smí strana nebo hnutí použít výlučně k hrazení výdajů na činnost politického institutu.“

Ustanovení § 20 odst. 6

„Stálý příspěvek činí ročně 6 000 000 Kč pro stranu a hnutí, které získaly v posledních volbách do Poslanecké sněmovny 3% hlasů. Za každých dalších i započatých 0,1% hlasů obdrží strana a hnutí ročně 200 000 Kč. Obdrží-li strana a hnutí více než 5% hlasů, příspěvek se dále nezvyšuje.“

Ustanovení § 20 odst. 7

„Příspěvek na mandát poslance nebo senátora činí ročně 900 000 Kč a na mandát člena zastupitelstva kraje a člena zastupitelstva hlavního města Prahy činí ročně 250 000 Kč.“

Ustanovení § 20 odst. 8

„Příspěvek na podporu činnosti politického institutu činí ročně částku rovnající se 10% z celkové výše příspěvku na činnost, který náleží straně nebo hnutí. V žádosti podle § 20a odst. 3 uvedou strana a hnutí název a sídlo politického institutu, na podporu jehož činnosti je příspěvek určen.“

Ustanovení § 20 odst. 10

„Pro zjištění nároku na stálý příspěvek a příspěvek na podporu činnosti politického institutu a stanovení jejich výše u strany a hnutí, které jsou členy koalice, je rozhodující dohoda o podílu členů koalice na volebním výsledku. Není-li taková dohoda uzavřena, nebo není-li ve stanovené lhůtě doručena Ministerstvu financí, dělí se volební výsledek rovným dílem. Ustanovení odstavce 2 zůstává nedotčeno. Strana a hnutí doručí Ministerstvu financí dohodu o podílu členů koalice do posledního dne lhůty pro registraci kandidátních listin.“

Ustanovení § 20 odst. 11

„Jestliže se dohody podle odstavce 10 doručené Ministerstvu financí navzájem liší a vznikne-li straně a hnutí nárok na stálý příspěvek nebo na příspěvek na podporu činnosti politického institutu, Ministerstvo financí výplatu stálého příspěvku nebo příspěvku na podporu politického institutu všem členům koalice pozastaví; po odstranění tohoto rozporu Ministerstvo financí vyplatí stálý příspěvek nebo příspěvek na podporu politického institutu i zpětně.“

Ustanovení § 20 odst. 12

„V roce konání voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstva kraje nebo zastupitelstva hlavního města Prahy se propočítávají roční státní příspěvky za každé volební období zvlášť. Straně a hnutí náleží měsíčně jedna dvanáctina propočteného ročního státního příspěvku. V měsíci konání voleb obdrží strana a hnutí státní příspěvek propočtený z výsledků voleb toho volebního období, jehož výše bude pro stranu a hnutí výhodnější. Dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, k novým volbám do zastupitelstva kraje nebo do zastupitelstva hlavního města Prahy, náleží straně a hnutí roční stálý příspěvek, příspěvek na mandát a příspěvek

na podporu činnosti politického institutu v poměrné části ještě za měsíc, v němž došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny, k novým volbám do zastupitelstva kraje nebo do zastupitelstva hlavního města Prahy. Uprázdnil-li se mandát poslance, člena zastupitelstva kraje nebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy a na uprázdněný mandát není náhradník nebo dojde-li k zániku mandátu senátora, náleží roční příspěvek na mandát a příspěvek na podporu činnosti politického institutu v poměrné části ještě za měsíc, v němž tato skutečnost nastala.“

Ustanovení § 20a odst. 3

„Příspěvek na podporu činnosti politického institutu vyplácí Ministerstvo financí na žádost strany a hnutí po celé volební období každoročně ve dvou pololetních splátkách pozadu. Příspěvek na podporu činnosti politického institutu nelze vyplatit dříve, než je vyplacen příspěvek na činnost.“

III. Argumentace navrhovatelky

Napadená ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. se týkají následujících čtyř věcných okruhů.

A. Tříprocentní hranice hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny pro přiznání stálého příspěvku a výše příspěvku na mandát poslance nebo senátora v částce 900 000 Kč

Protiústavnost právní úpravy výše hranice pro přiznání stálého příspěvku a výše příspěvku na mandát poslance nebo senátora řeší navrhovatelka společně a shledává ji rozpornou s čl. 21 a 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a s principem volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy. Navrhovatelka s pomocí konkrétních příkladů a propočtů uvádí, že finanční příspěvky pro „zavedené (etablované)“ politické strany a politická hnutí (dále také jen „politické strany“) neúměrně upřednostňují tyto strany oproti stranám menším a vybočují z ústavněprávních mezí. Navrhovatelka se dovolává toho, že se od posledního nálezu Ústavního soudu k přezkumu ústavnosti klauzule pro přiznání stálého příspěvku [náleze sp. zn. Pl. ÚS 10/03 ze dne 19. 1. 2005 (N 9/36 SbNU 85; 86/2005 Sb.)] ukazuje, že právní úprava je příliš přísná a neumožňuje pronikání nových subjektů do stranického systému (uvádí, že „příklady strany financované miliardářem, resp. založené bývalými ministry jiných stran nelze brát jako důkaz opaku“). O 40 % nižší hranice pro vznik nároku na stálý příspěvek (3 %), než je uzavírací klauzule (5 %), je nepřiměřeně vysoká, a to vzhledem k výsledkům voleb a reálné podpoře stran, které by na tento příspěvek mohly např. při 2% hranici dosáhnout. V praxi na ni dosáhly v některých volbách jen tři politické strany mimo Poslaneckou sněmovnu.

Navrhovatelka dále uvádí, že uvaluje-li stát na politické strany nové povinnosti, které znamenají zvýšené provozní náklady, měl by také přispět na plnění těchto povinností. Navrhovatelka proto explicitně konstatuje, že návrh na zrušení příslušných ustanovení nepodává s motivací zcela zrušit systém státní podpory, ale s motivací k vytvoření nového a ústavně souladného systému, který by odstranil přetrvávající nerovnosti ve financování politických stran ze strany státu a který by reflektoval například závěry skupiny GRECO (Skupina států proti korupci) Rady Evropy.

B. Omezení celkové výše darů politické straně od jedné a téže osoby v kalendářním roce částkou 3 000 000 Kč

Napadené ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb. zakazuje politickým stranám přijmout dar nebo jiné bezúplatné plnění (dále také jen „dar“) od jedné a téže osoby, pokud by celkový součet takových peněžitých darů, popřípadě peněžních částek odpovídajících obvyklé ceně daru nebo jiného bezúplatného plnění, přesáhl v kalendářním roce částku 3 000 000 Kč.

Navrhovatelka považuje toto ustanovení v zásadě za neproblematické; tvrdí však, že zahrnutím politických stran do rámce osobní působnosti zákazu dochází k zásahu do volnosti soutěže politických stran v rozporu s čl. 5 Ústavy. Podle navrhovatelky je tato částka nedostatečná a omezuje politické strany v možnostech spolupráce. Úprava dopadá především na menší subjekty, protože právě pro ně je možnost poskytnutí daru od jiné politické strany jednou z forem spolupráce, kterou využívají. Jako příklad udává navrhovatelka situaci politické strany A působící na regionální úrovni, která nekandiduje do Poslanecké sněmovny, ale ráda by podpořila jinou politickou stranu B, která kandiduje a hodlá v Poslanecké sněmovně hájit i zájmy strany A. Kvůli napadenému ustanovení je strana A limitována částkou ve výši 3 000 000 Kč. Podle navrhovatelky existuje v případě daru kvalitativní rozdíl mezi politickou stranou a jiným typem právnické osoby. U politické strany jde totiž v případě daru o účast na volné politické soutěži. A jelikož podle navrhovatelky nelze zahrnutí politických stran do osobní působnosti daného ustanovení překlenout výkladem, navrhuje jeho zrušení.

C. Zúžení okruhu subjektů, s nimiž jsou politické strany oprávněny uzavřít smlouvu o poskytnutí zápůjček a úvěrů, pouze na banky registrované na území České republiky

Napadené ustanovení § 17 odst. 8 písm. i) zákona č. 424/1991 Sb. zužuje okruh subjektů, s nimiž jsou politické strany oprávněny uzavřít smlouvu o poskytnutí zápůjček nebo úvěrů (dále také jen „úvěry“), jen na banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz nebo pobočky

zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky (dále jen „banky registrované na území České republiky“, případně jen „banky“). Toto ustanovení podle navrhovatelky znevýhodňuje hospodářsky méně silné politické strany oproti stranám hospodářsky silným, resp. těm, které pobírají státní finanční podporu. Podle navrhovatelky pak aplikací příslušného ustanovení dochází k nepřímé diskriminaci hospodářsky méně silných politických stran, která je v rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny. Příčinou je podle jejího názoru skutečnost, že schopnost jednotlivých subjektů opatřit si touto cestou finanční prostředky na svou činnost se zásadně liší právě podle jejich hospodářské situace, protože banky si před poskytnutím úvěrů či zápůjček důkladně prověřují hospodářskou situaci žadatele a není důvod, aby u politických stran postupovaly jinak. Movité politické strany, případně strany pobírající příspěvky od státu, jsou pro banky atraktivnější díky předpokladu, že disponují majetkem, kterým mohou ručit, popř. jsou schopny splácet úvěry a zápůjčky např. právě ze státních příspěvků. Efekt znevýhodnění hospodářsky méně silných politických stran je podle navrhovatelky navíc ještě zesílen zavedením institutu příspěvku na činnost politického institutu, jehož podmínky poskytování jsou nastaveny tak, že bude určen jen etablovaným a hospodářsky silným politickým stranám.

Kromě nepřímé diskriminace méně hospodářsky silných politických stran namítá navrhovatelka také rozpor napadeného ustanovení s principem volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy, protože nedosáhne-li politická strana na úvěr či zápůjčku kvůli své hospodářské situaci, bude ve volné soutěži politických stran omezena, a to bez smysluplného zdůvodnění.

Navrhovatelka shledává rozpor napadeného ustanovení i s čl. 21 Listiny, přičemž namítá, že hospodářsky méně silné politické strany budou mít podle nové právní úpravy k úvěrům a zápůjčkám výrazně ztížený přístup, zejména pokud zároveň nedosáhnou takových volebních výsledků, které by jim zaručovaly státní příspěvky v dostatečné míře. Zúžení okruhu možných poskytovatelů úvěrů a zápůjček tak zvýší u hospodářsky méně silných politických stran tlak na obstarávání prostředků jinými zákonem povolenými způsoby. Řešení v podobě navýšení členských příspěvků, které je jedním z těchto způsobů, se podle navrhovatelky jeví jako neakceptovatelné, protože by limitovalo účast občanů na veřejném životě z důvodu jejich majetkových poměrů.

Poslední námitkou k tomuto napadenému ustanovení je jeho tvrzená neproporcionalita. Navrhovatelka uvádí, že cílem pozměňovacího návrhu poslance Martina Plíška, který vyústil v napadené ustanovení, bylo posílení transparentnosti jak ve smyslu průhlednosti vztahů mezi politickou stranou a poskytovateli úvěru či zápůjčky, tak ve smyslu posílení nezávislosti

politických stran na těchto poskytovatelích. Tento druhý dílčí cíl transparentnosti považuje navrhovatelka za vnitřně rozporný, protože odstranění rizika závislosti na ostatních poskytovatelích povede k posílení rizika závislosti právě na bankách, které mohou k prosazování svých ekonomicko-politických zájmů využít právě nástroj v podobě poskytování úvěrů či zá-půjček politickým stranám. Podle navrhovatelky toto zúžení nepovede ani ke zvýšení transparentnosti, ani k posílení nezávislosti politických stran na poskytovatelích úvěrů a zápůjček. Podle jejího názoru existují alternativní postupy k dosažení obou cílů, jejichž uplatnění by bylo šetrnější k principům chráněným ústavním pořádkem.

K posílení transparentnosti by podle navrhovatelky stačilo znění ve formě původního vládního návrhu novely zákona, podle něhož by politické strany ve výroční zprávě uvedly přehled úvěrů, zápůjček a jiných dluhů s uvedením jejich výše a podmínek včetně splatnosti, jména, příjmení a data narození. Z těchto údajů by bylo možno dovodit, zda jde o úvěr či zápůjčku legitimní, nebo pochybnou (zastřený dar).

D. Politické instituty a příspěvek na podporu činnosti politického institutu

Právní úpravu politických institutů v napadených ustanoveních § 17 odst. 4 až 7 zákona č. 424/1991 Sb. (jakož i v dalších napadených ustanoveních, která na politické instituty odkazují) považuje navrhovatelka za rozpornou s čl. 3 odst. 1 Listiny, neboť podle ní vede k diskriminaci menších a nových politických stran. Tím, že je podpora podle zákona poskytnuta politickým institutům jen těch stran, které jsou jejich členy nebo zakladateli a jejichž alespoň jeden poslanec byl zvolen ve dvou z posledních tří po sobě jdoucích volebních období Poslanecké sněmovny včetně probíhajícího volebního období, dochází podle navrhovatelky k upřednostnění etablovaných politických stran. Navrhovatelka uvádí, že podle současného klíče by – k datu podání návrhu – na podporu činnosti politického institutu dosáhlo jen pět politických stran, tedy zejména Česká strana sociálně demokratická, Komunistická strana Čech a Moravy, Občanská demokratická strana a TOP 09. Podle názoru navrhovatelky přitom není zřejmé, proč byla jako kritérium pro existenci nároku na příspěvek zvolena jen úspěšnost při volbách do Poslanecké sněmovny, a nikoliv při volbách do Senátu, Evropského parlamentu či krajských zastupitelstev.

Napadenou právní úpravu srovnává navrhovatelka s právní úpravou tzv. politických nadací ve Spolkové republice Německo (dále jen „SRN“), která byla dle důvodové zprávy pro napadený zákon hlavní inspirací. Německá právní úprava jako podmínku pro přiznání příspěvku vyžaduje, aby s politickou nadací spřízněná politická strana pronikla buď do Spolkového sněmu, nebo dvakrát do některého ze zemských sněmů. Je tedy otevřenější

než úprava česká. Dalším rozdílem je skutečnost, že jestliže politická strana v SRN z některého ze zastupitelských orgánů po volbách „vypadne“, nadace s ní spojená získává podporu ještě i v následujícím volebním období. Navrhovatelka také odkazuje na judikaturu německého Spolkového ústavního soudu, která klade důraz na právní a faktickou nezávislost politických institutů na politických stranách coby podmínku jejich financování z veřejných zdrojů a také na nutnost dostatečných ochranných mechanismů v relevantní právní úpravě, které působí proti nebezpečí narušení rovnosti šancí politických stran. Podle navrhovatelky česká právní úprava takovým požadavkům neodpovídá.

Vedle namítaného rozporu s principem zákazu diskriminace namítá navrhovatelka i rozpor s principem volné soutěže politických stran dle čl. 5 Ústavy. Podle navrhovatelky totiž napadená úprava petrifikuje současnou stranickou strukturu v České republice. Na praktickém příkladu dokládá, jak politické strany s relativně obdobným ziskem ve volbách do Poslanecké sněmovny (5,1 % a 4 % hlasů) mohou ze strany státu obdržet výrazně rozdílný objem finanční podpory. Tento rozdíl je ještě zvětšován tím, že ta úspěšnější z nich může získat podporu i formou příspěvku na činnost politického institutu.

IV. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení, replika navrhovatelky

17. Vyjádření Poslanecké sněmovny ze dne 4. května 2017 se týká jen formálních aspektů legislativního procesu, který vedl k přijetí napadené právní úpravy. Poslanecká sněmovna uvádí, že zákon č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, projednávala jako sněmovní tisk č. 569 (vládní návrh) v prvním čtení dne 20. října 2015 a byl přikázán k projednání také ústavněprávnímu výboru a garančnímu kontrolnímu výboru. Oba výbory se jím zabývaly třikrát. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo ve dnech 12. dubna 2016 a 1. června 2016 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako sněmovní tisk č. 569/7. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 29. června 2016 a návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen mimo jiné i ve znění pozměňovacích návrhů poslance Martina Plíška (týkajícího se omezení okruhu přípustných poskytovatelů úvěrů) a poslance Zbyňka Stanjury (který navrhl navýšení částky příspěvku na mandát poslance nebo senátora z 855 000 Kč na 900 000 Kč).

18. Senát ve svém vyjádření ze dne 5. května 2017 uvádí, že návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou postoupen Senátu dne 28. července 2016 a bylo mu přiděleno číslo tisku 309 (10. funkční období). Garančním výborem byl stanoven ústavně-právní výbor (jediný výbor, kterému byl

návrh zákona přikázán), který Senátu doporučil schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Senát návrh zákona projednal dne 24. srpna 2016. V rozpravě vystoupil mimo jiné senátor Jiří Šesták, který se věnoval otázce omezení okruhu poskytovatelů úvěrů a zápůjček a upozornil, že hrozí nebezpečí „nerovné politické soutěže“ a nepřímé diskriminace menších politických stran. Na to reagoval v obecné rozpravě ministr Jiří Dienstbier, který upozornil, že i dosavadní právní úprava, která okruh poskytovatelů úvěrů a zápůjček neomezovala, měla svá rizika, pokud jde o transparentnost a nezávislost na soukromých osobách. Uvedl, že omezení poskytovatelů úvěrů a zápůjček na instituce, které mají k půjčování peněz řádnou licenci, je tím nejtransparentnějším řešením. Poté, co proběhla obecná rozprava, bylo hlasováno o jediném podaném návrhu, jímž byl návrh garančního výboru schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Návrh zákona byl schválen hlasy 37 senátorů při účasti 62 senátorů, proti nehlasoval žádný senátor.

19. Vláda schválila svůj vstup do řízení usnesením č. 335 ze dne 3. května 2017 a navrhla zamítnutí návrhu skupiny senátorů na zrušení napadených ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. Ve vyjádření doručeném Ústavnímu soudu dne 6. června 2017 se vyslovila ke všem věcným oblastem napadených ustanovení.

20. K tvrzené protiústavnosti stanovení hranice pro přiznání stálého příspěvku vláda konstatuje, že danou záležitost řešil Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03. Tvrzení navrhovatelky o nemožnosti menší strany proniknout do stávajícího politického systému se ziskem poslaneckého mandátu vláda rozporuje. Zmiňuje parlamentní účast Strany zelených po volbách v roce 2006, Věcí veřejných po volbách v roce 2010, dále parlamentní zastoupení Úsvitu přímé demokracie Tomia Okamury a návrat KDU-ČSL do Poslanecké sněmovny v roce 2013.

21. Vláda se stručně vyjádřila i k otázce protiústavnosti výše příspěvku na mandát poslance nebo senátora. Vzhledem k tomu, že politický systém není uzavřený novým subjektům, vláda tvrdí, že ani v tomto případě není Ústava porušena. Vláda uvádí, že ačkoliv v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001 (N 36/21 SbNU 313; 98/2001 Sb.) shledal Ústavní soud tehdejší výši příspěvku neústavní, učinil tak v souvislostech předcházejícího zrušení volebního příspěvku, který nepřiměřeně zvyšoval disproporci finanční podpory politických stran a směřoval k uzavření tehdejšího politického systému. Podle vlády v současnosti politický systém není uzavřený pro nové strany, novelizace zákona č. 424/1991 Sb. státní příspěvky parlamentním stranám nenavysňuje, a proto je situace jiná.

22. K poskytování darů mezi politickými stranami vláda zejména uvádí, že stanovení limitů pro dary fyzických a právnických osob je běžné v řadě evropských států a je odůvodněno potřebou zabránit

nepříměřenému vlivu jednotlivých donátorů na politickou stranu. Cílem je právě podpora volné soutěže politických stran chráněné čl. 5 Ústavy. Vláda dále uvádí, že navrhovatelka svým příkladem politické strany, pro niž se daný limit může zdát tíživý, nedokládá, že by šlo o rozšířenou praxi spolupráce politických stran (v rozsahu darů nad 3 000 000 Kč). Tento příklad tedy nemůže odůvodnit přítomnost určitého obecného zájmu na neexistenci podobného omezení, popř. jeho „rdousící efekt“.

23. K problematice zápůjček a úvěrů poskytovaných bankami vláda argumentuje tím, že je nutno vycházet z relativního pojetí principu rovnosti. Podle vlády, s odkazem na judikaturu Ústavního soudu [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 16/98 ze dne 17. 2. 1999 (N 25/13 SbNU 177; 68/1999 Sb.)], to znamená, že ustanovení zákona je protiústavní tehdy, jestliže zakotvuje takovou nerovnost, která je zároveň porušením i jiného základního práva, a porušuje tím samu podstatu rovnosti, anebo tehdy, jsou-li rozdíly mezi právními subjekty stanoveny arbitrárně. Podle vlády však není ani jeden z těchto případů naplněn. Vláda předně argumentuje tím, že neexistuje žádné základní právo „získat úvěr nebo zápůjčku od nebankovního (nebo jiného) subjektu“. Z tohoto důvodu není podle vlády porušena podstata rovnosti. Úvěrové financování politických stran lze vnímat jako hospodářskou činnost politické strany spadající do rámce čl. 26 odst. 2 Listiny, který umožňuje stanovit pro ni zákonem podmínky a omezení. Zároveň se lze tohoto práva domáhat jen v mezích zákonů, které ho provádějí, protože spadá pod režim čl. 41 odst. 1 Listiny.

24. Vláda dále konstatuje, že předmětné omezení na banky nelze považovat za arbitrární. Vláda předně odkazuje na důvodovou zprávu ke sněmovnímu tisku 569/0, který vyústil v zákon č. 302/2016 Sb. novelizující zákon č. 424/1991 Sb., podle níž je účelem novely „zajistit vyšší míru transparentnosti financování stran a politických hnutí, a to především v kontextu s jejich finanční a věcnou podporou třetími osobami, a vyšší míru kontroly hospodaření strany ...“. Protože je postavení politických stran privilegované kvůli jejich roli v reprezentativní demokracii, je legitimní i zájem státu na průhledném financování politických stran. Pozměňovací návrh poslance Martina Plíška, který vedl k zúžení okruhu poskytovatelů úvěrů a zápůjček jen na banky a obdobné instituce, naplňuje podle vlády účel posílení transparentnosti tím, že tito poskytovatelé jsou sami transparentní a efektivně kontrolovatelní. Podle vlády má tedy napadená úprava legitimní cíl, je racionální, není arbitrární a je i efektivní s ohledem na obecný dohled nad bankami a na tzv. zvláštní oprávnění Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, který může na základě § 38 odst. 3 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, požadovat informaci o jejich klientech. Identifikaci

legitimního účelu právní úpravy považuje vláda za vhodnou jak k vyloučení namítané nepřímé diskriminace, tak k vyloučení porušení čl. 5 Ústavy.

25. Vláda k tomuto bodu ještě dodává, že případné zvýšení závislosti politických stran na jiných druzích financování lze brát i pozitivně jako apel k šetrnosti a uvážlivosti politických stran v jejich hospodaření a že je potřeba respektovat uvážení zákonodárce, který návrh zákona přijal a dopad zákona může posoudit v budoucnu. Vláda konečně s odkazem na ustanovení vyhlášky č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, a vyhlášky č. 141/2011 Sb., o výkonu činnosti platebních institucí, institucí elektronických peněz, poskytovatelů platebních služeb malého rozsahu a vydavatelů elektronických peněz malého rozsahu, ve znění pozdějších předpisů, uvádí, že pravidla v nich uvedená zajistí vyloučení libovůle bank při poskytování úvěrů.

26. Ohledně namítané protiústavnosti právní úpravy politických institutů vláda uvádí, že záměrem zákonodárce bylo vytvořit podmínky pro etablování a dlouhodobě udržitelné fungování institucí, jež by měly posilující roli pro politické stranictví ve společnosti, a tím i pro stabilitu celkového politického systému. Vláda zdůrazňuje, že politické instituty svou náplní dle § 17 odst. 4 zákona č. 424/1991 Sb. posilují základní charakteristiky demokratického politického systému a že veřejnost má možnost toto kontrolovat díky povinnosti politických institutů uveřejňovat výsledky své činnosti, jejichž povaha to umožňuje, způsobem umožňujícím dálkový přístup.

27. Vláda též podotýká, že poskytnutí příspěvku na činnost politického institutu je možné jen tehdy, má-li politický institut zapsán status veřejné prospěšnosti, což nespovídá o tom, že by politické instituty mohly sloužit k narušování volné soutěže politických stran (pozn. Ústavního soudu: přijetím zákona č. 303/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se zrušením statusu veřejné prospěšnosti, došlo ke zrušení ustanovení o zápisu statusu veřejné prospěšnosti).

28. Nastavení činnosti politických institutů je tedy podle vlády racionální stejně jako záměr zákonodárce politické instituty stanoveným způsobem finančně podpořit. Podle vlády jde o aspekt konceptu tzv. bránící se demokracie, čemuž nasvědčuje i inspirace zákonodárce v německé právní úpravě.

29. Podle vlády zákonodárce nevybočil ze svého prostoru uvážení, jestliže nárok na státní příspěvek na podporu činnosti politického institutu navázal na volební výsledky jen do Poslanecké sněmovny, a nikoli dalších zastupitelských sborů. Vláda zde odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/03 a uvádí, že napadenou úpravu odůvodňuje postavení Poslanecké sněmovny jako nejvýznamnějšího zastupitelského sboru

v České republice. Spojení s volebním úspěchem do Poslanecké sněmovny reflektuje dle vlády reálnou pozici politické strany v ústavním systému státu. Podle ní je tak pochopitelné, pokud zákonodárce odvozuje finanční podporu politickým institutům právě od zvolení do Poslanecké sněmovny.

30. Vláda dále koriguje tvrzení navrhovatelky, když připomíná, že dle napadené právní úpravy je příspěvek na činnost politického institutu poskytován i politické straně, která z Poslanecké sněmovny na jedno období „vypadla“, a že se tedy zákon v tomto směru neodchýlil od německé inspirace. Kromě toho vláda podotýká, že navrhovatelka opomněla do výčtu stran, jež by byly oprávněny podporu na činnost politického institutu v současnosti obdržet, zahrnout KDU-ČSL.

31. S tvrzením navrhovatelky, že česká právní úprava politických institutů by neobstála tváří v tvář požadavkům německého Spolkového ústavního soudu na právní a faktickou nezávislost obdobných institucí na politických stranách a na absenci mezerovitosti ochranných prostředků proti narušení rovnosti šancí politických stran, vláda nesouhlasí. Připomíná, že politický institut nepředstavuje nový typ právnické osoby. Vzhledem k tomu, že politický institut je právnickou osobou odlišnou od politické strany a že se na něj uplatňují právní předpisy upravující příslušný typ právnické osoby (občanský zákoník, zákon o obchodních korporacích atd.), snižuje se i riziko mezerovitosti právní úpravy. Faktický stav nezávislosti ještě nelze podle vlády kvůli novosti této právní úpravy posuzovat ani presumovat.

32. Veřejná ochránkyně práv se rozhodla nevyužít svého procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a do řízení nevstoupila.

33. Navrhovatelka se ve své replice, doručené Ústavnímu soudu dne 24. srpna 2017, věnovala zejména vyjádření vlády. K úpravě 3% hranice hlasů pro přiznání stálého příspěvku a k vyšší příspěvku na mandát poslance nebo senátora navrhovatelka na podporu svých tvrzení o neústavnosti současného modelu financování připojila další srovnání finanční podpory vybraných politických stran.

34. K omezení souhrnné výše darů částkou 3 000 000 Kč a jeho protiústavnímu dopadu na volnou soutěž politických stran navrhovatelka uvádí, že argument vlády, podle něhož praxe poskytování darů mezi politickými stranami není natolik častá, že by odůvodňovala odmítnutí limitu na dary obecně, je lichý. Podle navrhovatelky nemůže být případná nízká četnost výskytu určitého chování důvodem pro zhojení protiústavnosti.

35. K problematice úvěrů a zápůjček poskytovaných pouze bankami navrhovatelka uvádí, že trvá na protiústavním dopadu předmětného zúžení okruhu přípustných poskytovatelů na méně hospodářsky silné politické strany, protože jich se dané zúžení výrazně dotkne na rozdíl od zavedených

politických stran. K námitce vlády, že omezení poskytovatelů na banky podporuje dosažení transparentnosti hospodaření politických stran, navrhovatelka odpovídá, že ačkoliv dosažení transparentnosti ve smyslu průhlednosti vztahů mezi politickou stranou a poskytovatelem úvěru je legitimní (a to i ve smyslu zajištění čistoty zdrojů poskytnutých prostředků), problém je v nepřiměřenosti zvoleného prostředku k dosažení daných cílů. Navrhovatelka podotýká, že nepřiměřenost tohoto prostředku lze ilustrovat i na vystoupení poslance Plíška, který při zdůvodňování předmětného pozměňovacího návrhu hovořil o vyloučení možnosti „financování pomocí úvěrů poskytnutých např. anonymní fyzickou osobou“, ale jím navržené a zákonodárcem schválené znění je mnohem obecnější a nepřipouští žádné jiné poskytovatele než banky.

36. Navrhovatelka odmítá též argument vlády, že lze případné zvýšení závislosti politických stran na jiných formách financování, než jsou úvěry a zápůjčky, vnímat i jako podnět k tomu, aby politické strany měly menší výdaje. Podle mínění navrhovatelky se totiž potřeba snížit své výdaje citelněji dotkne právě těch politických stran, které nedisponují velkým majetkem a budou mít ztížený přístup k úvěrům, kdežto pro hospodářsky silné politické strany nebude relevantní. Navrhovatelka dále rozporuje i tvrzení vlády, že pravidla obsažená ve vyhlášce č. 163/2014 Sb. zajišťují vyloučení libovůle v poskytování úvěrů bankami. Poukazuje zejména na to, že vyhláška umožňuje uplatnění jiného než standardního režimu poskytování úvěrů ve zvláštních případech (dle § 34 vyhlášky) a že financování politických stran je takovým případem. Nadto navrhovatelka argumentuje problematičností samotné přezkoumatelnosti rozhodnutí bank o (ne)poskytnutí úvěru politické straně.

37. Konečně k tvrzení vlády, že politické instituty neslouží k petrifikaci stávající stranické struktury, ale k upevnění demokratického systému, navrhovatelka uvádí, že demokratický charakter politického systému nemůže být upevněn tím, že jen politické strany vybrané velmi sporným způsobem získají další státní příspěvek. Podle ní jde o skrytou formu dalšího financování etablovaných politických stran.

V. Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

38. Navrhovatelkou je skupina 18 senátorů, za niž jedná senátor Jan Horník a jež je zastoupena v záhlaví uvedeným advokátem. Návrh na zrušení napadených ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. podává na základě § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu. K návrhu je přiložena podpisová listina, na které každý ze senátorů a senátorek jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Je proto odůvodněné považovat navrhovatelku za aktivně legitimovanou k podání posuzovaného návrhu.

39. Ústavní soud ovšem nepřehlédl, že pro napadenou právní úpravu, zavedenou zákonem č. 302/2016 Sb., hlasovali následující senátoři a senátorky navrhuující nyní její zrušení: František Čuba, Alena Dernerová, Zdeněk Papoušek, Leopold Sulovský, Jiří Šesták, Jiří Vosecký a Eliška Wagnerová. Jakkoli nemá tato skutečnost vliv na aktivní legitimaci skupiny 18 senátorů podat předmětný návrh, platí, že kdyby žádný z uvedených senátorů a senátorek pro návrh zákona č. 302/2016 Sb. nehlasoval, nebyl by v Senátu přijat. K jeho přijetí totiž bylo při přítomnosti 62 senátorů potřeba 32 hlasů, pro schválení hlasovalo 37 senátorů (hlasování č. 15 na 27. schůzi v 10. funkční období); bez hlasů sedmi výše zmíněných senátorů a senátorek by tak tento návrh zákona nebyl Senátem schválen [srov. bod 25 nálezu ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.)]. Za zmínku v této souvislosti stojí i fakt, že s výjimkou vystoupení senátora Jiřího Šestáka, ve kterém vyjádřil pochybnosti o ústavní konformitě omezení subjektů, od kterých mohou politické strany čerpat úvěry, v rozpravě žádný z navrhuujících senátorů vůbec nevystoupil.

40. Návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti. Není nepřijatelný podle § 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a nejsou dány ani důvody pro zastavení řízení podle § 67 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Ústavní soud rozhodl o návrhu bez nařízení ústního jednání, protože neprováděl dokazování a od ústního jednání nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

41. K žádosti navrhovatelky o přednostní projednání věci Ústavní soud uvádí, že ačkoli o této žádosti nebylo rozhodnuto formálně, bylo jí učiněno zadost *via facti*, neboť plénem o věci rozhodlo v době necelých devíti měsíců ode dne, kdy byl návrh Ústavnímu soudu doručen.

VI. Přezkum procedury přijetí napadených ustanovení

42. Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., posuzuje nejen to, zda je obsah zákona v souladu s ústavními zákony, ale též zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Navrhovatelka ani další účastníci řízení v tomto směru neuvádějí žádné relevantní námitky.

43. Většina ustanovení, která navrhovatelka považuje za protiústavní, byla do zákona č. 424/1991 Sb. vložena zákonem č. 302/2016 Sb., kromě ustanovení § 20 odst. 3 a částí napadeného ustanovení § 20 odst. 7 [zákon č. 302/2016 Sb. změnil v daném ustanovení číslovku 855 000 na 900 000 (Kč)]. Návrh zákona č. 302/2016 Sb. byl schválen oběma komorami Parlamentu, a to postupem, který byl popsán ve vyjádřeních Poslanecké

sněmovny a Senátu rekapitulovaných v bodech 17 a 18 výše, a následně byl dne 31. srpna 2016 doručen prezidentu republiky k podpisu. Po jeho podpisu byl schválený zákon odeslán k podpisu předsedovi vlády a dne 21. září 2016 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů.

44. Ústavní soud dospěl k závěru, že přezkoumávaná ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. byla přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

45. Text ustanovení § 20 odst. 3 o stálém příspěvku politickým stranám, které získaly ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3 % hlasů, se stal součástí zákona č. 424/1991 Sb. novelizací provedenou zákonem č. 117/1994 Sb. (tehdy jako ustanovení § 20 odst. 4). Tato novela zakotvila i příspěvek na mandát poslance nebo senátora. Skutečnost, že byl i tento zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, jakož i ústavně předepsaným způsobem, byla potvrzena již v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/03, na nějž lze proto na tomto místě odkázat.

VII. Základní východiska přezkumu napadené právní úpravy

46. V rámci zkoumání důvodnosti předloženého návrhu Ústavní soud předesílá, že napadenou právní úpravu nelze zkoumat izolovaně, ale pouze striktně komplexně (a kontextuálně), tedy že je třeba přihlížet i k ostatním (nenapadeným) ustanovením zákona č. 424/1991 Sb. a rovněž tak ke všem relevantním ustanovením právního řádu týkajícím se – přímo či nepřímo – otázky financování politických stran. Brát v potaz je tak nutno kupř. nejen ta ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „volební zákon“), jež garantují vybraným politickým stranám podstatnou část zdrojů jejich financování, nýbrž stejně tak i ta ustanovení novelizujícího zákona č. 302/2016 Sb., jimiž byla vedle návrhovatelkou napadených ustanovení vložena do zákona č. 424/1991 Sb. například i ustanovení zřizující Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Nadto Ústavní soud přihlížel k proměňujícím se okolnostem volné soutěže politických stran, resp. empirickým skutečnostem, tedy k faktickým – byť dílčím a krátkodobým – výsledkům aplikace napadené právní úpravy.

47. Ústavní soud vychází při meritorním přezkumu napadených ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. z několika základních ústavních principů a úvah klíčových pro ústavně konformní regulaci financování politických stran.

48. V souladu s čl. 5 Ústavy je politický systém České republiky založen na svobodném a dobrovolném vzniku politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.

49. Ze stejného ustanovení Ústavy vyplývá požadavek na ochranu a zaručení volné soutěže politických stran respektujících tyto hodnoty. Podle čl. 22 Listiny pak zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Volnost a svoboda soutěže obnášejí i principiální rovnost šancí politických stran uspět v prostředí politického života, tedy zejména v procesu voleb do zastupitelských orgánů, včetně komor Parlamentu. Jde o integrální princip současného ústavního systému, bez něhož by volby nebyly volbami skutečnými – způsobilými plnit svou funkci být „jedním z nejvýznamnějších prostředků politické legimitace“ v demokratickém státě a naplňovat smyslem ústavní princip vlády na čas a možnosti politické menšiny stát se většinou. Volná soutěž politických stran je totiž inherentně spojena s trváním tzv. moderní demokracie, jejímž předpokladem „je ověřitelnost politického konsenzu ve společnosti a čas od času anebo v případě naléhavé potřeby jeho nová formace. Důsledkem principu ověřitelnosti je, že každá vláda je ‚vládou na čas‘, po jehož uplynutí má lid znovu rozhodovat o tom, koho pověří vládou“ (obě citace Klokočka, V. Politická reprezentace a volby v demokratických systémech. Praha : Aleko, 1991, s. 19 a 34). Požadavek ochrany politické menšiny nadto plyne i z druhé věty čl. 6 Ústavy, vyjadřující imperativ ústavodárce, že rozhodování většiny dbá ochrany menšin. Smysl tohoto ustanovení zavazujícího zákonodárce, tedy aktuální politikou většinu, spočívá i v uchování reálné šance, aby se politická menšina mohla po příslušném čase opět střetnout s dalšími soutěžícími a v podmínkách volné a rovné soutěže měla šanci stát se většinou.

50. Z čl. 20 odst. 4 Listiny pak plyne příkaz oddělení politických stran a politických hnutí (jakož i jiných sdružení) od státu. Financování politických stran ze státních prostředků je však v určité míře přípustné, protože reflektuje jejich význam pro reprezentativní demokracii. Stát je ovšem v takovém případě povinen postupovat v souladu s principem zachování volné soutěže politických stran a rovnosti jejich šancí, tedy nastavením podmínek státního financování nevytvářet nepřiměřené zásahy do takové soutěže. Stejně tak je povinen postupovat souladně i s principem svobodného vzniku politických stran, tedy podporou (stávajících) politických stran ze státního rozpočtu a dalšími pravidly financování politických stran nepřiměřeně neztěžovat vznik nových politických stran.

51. Právní úprava financování politických stran musí odrážet i respekt k principu rovnosti aktivního a pasivního volebního práva všech občanů České republiky dle čl. 21 odst. 3 a 4 Listiny a čl. 18, 19 a 102 Ústavy. Respekt státu (zákonodárce) vůči těmto principům přitom v oblasti právní úpravy financování politických stran má vést k – přiměřené – podpoře otevřenosti politického systému i pro menšinové směry či názory, tedy

umožnit i dosud marginálním politickým entitám podstoupit pokud možno maximálně rovnou (férovou) soutěž myšlenek a idejí, tedy pokud možno rovnou volební soutěž pro všechny zúčastněné aktéry. Respektování těchto základních principů přitom má vést nejen k pestrosti politické debaty, ale i k možnosti určité kultivace politických vyjádření těch, kteří by jinak zůstali mimo relevantní politickou sféru. Současně tím mají být naplněny (či alespoň aproximovány) ideály politického občanství (v tomto kontextu ve smyslu vědomí, že hodnota každého občana pro demokratický systém státu je stejně důležitá jako hodnota občana jiného), což *via facti* představuje bazální předpoklad udržení legitimacy celého politického systému, neboť bez toho nutně slábne vůle jednotlivce participovat na politickém životě ve státě, což se konsekvantně odráží právě v postupné erozi legitimacy politického systému jako celku. Přístup státu, který v úpravě financování politických stran princip rovnosti volebního práva dostatečně nezohledňuje, proto potenciálně vede k závěru části občanů, že výběr volených zástupců ztrácí svůj elementární smysl, a tedy k neochotě významné části elektroátu vůbec se účastnit samotného volebního aktu. Takové možné důsledky přitom jednak ohrožují potřebnou legitimitu daného politického systému, jednak mohou vést k nezamýšlené dlouhodobé marginalizaci takto upozaděvaných (vytěšňovaných) voličů, jejichž postupná radikalizace může u nich (logicky) vyústit v zavržení základních hodnot stávajícího ústavního zřízení.

52. Úlohou Ústavního soudu je v souladu s čl. 83 Ústavy soudní ochrana ústavnosti. V oblasti přezkumu právních norem regulujících financování politických stran Ústavní soud vstupuje do terénu, v němž má kontrolovat Parlament, jenž je z velké většiny obsazen právě představiteli politických stran, tedy členy právnických osob, jichž se tato právní úprava bezprostředně týká. Právě toto specifikum napadené právní úpravy je proto třeba v potřebném rozsahu v rámci abstraktní kontroly ústavnosti zohledňovat, tedy sice na straně jedné respektovat poměrně značně široký prostor uvážení zákonodárce ohledně nastavení jednotlivých parametrů systému financování politických stran, na straně druhé však *a priori* nepřehlížet ani – iminentní – riziko, že si parlamentní politické strany přizpůsobí zákoně podmínky financování politických stran tak, aby odpovídaly striktně jejich zájmům, a to na úkor stran v Parlamentu nezastoupených, čímž mohou zásadně ovlivnit podobu politické soutěže. V tomto světle a s tímto vědomím je proto úlohou a povinností Ústavního soudu podrobit napadenou úpravu financování politických stran ústavněprávnímu přezkumu s cílem zjistit, zda tato právní úprava (ještě) garantuje naplňování klíčových ústavních principů a základních politických práv občanů.

VIII. Vlastní meritorní přezkum

53. Navrhovatelka napadá jako protiústavní ustanovení zákona č. 424/1991 Sb., která se týká jak soukromého, tak veřejného (státního) financování politických stran. V první oblasti jde o ustanovení zakotvující hranici 3% hlasů získaných ve volbách do Poslanecké sněmovny pro přiřazení stálého příspěvku politické straně a o ustanovení stanovící vyšší příspěvku na mandát poslance nebo senátora na částku 900 000 Kč. Druhá oblast se týká ustanovení zakazujícího politické straně přijmout dary od jedné osoby v celkové roční výši nad 3 000 000 Kč. Třetí oblast představuje ustanovení omezující okruh přípustných poskytovatelů úvěrů a zápůjček jen na banky registrované na území České republiky. A konečně v oblasti čtvrté se navrhuje zrušení právní úpravy příspěvku na podporu činnosti politického institutu, která je napadena společně s celou právní úpravou politických institutů.

54. Ústavní soud předesílá, že nikterak nepřehlíží skutečnost, že část zástupců nauky stávající model financování politických stran dlouhodobě a setrvale kritizuje. Úkolem Ústavního soudu nicméně není posoudit, zda je zákonodárcem zvolený model optimální, nýbrž (toliko) zda je ústavně souladný, resp. zda působení jeho jednotlivých mechanismů ve svém souhrnu (již) nezpůsobuje ústavní deficity. Ústavní soud přitom vychází z již dříve vyslovené premisy [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995 (N 62/4 SbNU 113; 296/1995 Sb.)], že státní financování obecně je v souladu s Ústavou, že nicméně současně platí, že nesmí být nastaveno tak, aby a) znemožňovalo neparlamentním stranám v budoucnu reálně usilovat o parlamentní zastoupení (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny), ale ani aby b) v důsledku velkorysých státních prostředků parlamentní politické strany zcela rezignovaly na (přirozenou) potřebu být v potřebné míře ukotveny v občanské společnosti a od členů této občanské společnosti čerpat část svých finančních prostředků (v této souvislosti Ústavní soud opakovaně poukázal na čl. 20 odst. 4 Listiny – v podrobnostech viz níže).

55. Ve zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/94 Ústavní soud formuloval funkci politických stran coby „zprostředkujícího článku mezi občany a státem“ s tím, že „slouží k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na utváření zákonodárných sborů a orgánů samosprávy“. Ústavní soud zde uvedl, že z ústavního pořádku nelze dovodit důvody pro odmítnutí státní finanční podpory politických stran, ale zdůraznil, že tato podpora má své limity, mimo jiné plynoucí z principu volné soutěže politických stran v čl. 5 Ústavy, z čl. 2 odst. 3 Ústavy („Státní moc slouží všem občanům ...“) a též z čl. 20 Listiny, včetně principu oddělení politických stran od státu. Ústavní soud navázal tím, že „částečná podpora politických stran je nepochybně přijatelná vzhledem k potřebě částečného vyrovnávání jejich šancí. Obecně vzato je však třeba vycházet z toho, že čím více jsou politické

strany dotovány státem, tím méně cítí potřebu hledat zdroje a podporu své činnosti v občanské struktuře společnosti. Příspěvek na činnost politických stran by neměl proto oslabovat úsilí politických stran o politickou i materiální podporu ze strany svých voličů a stoupenců. Politické strany nemohou plnit svou funkci, jsou-li odkázány na milost státu anebo se na podporu státu spoléhají více než na podporu občanů“.

56. V návaznosti na to je namístě připomenout, že státní financování politických stran představovalo v České republice původně (tedy v době přijetí zákona č. 424/1991 Sb. a v prvních letech jeho účinnosti) prostředek jisté korekce inherentní nerovnosti mezi těmi politickými stranami, jež vlastnily rozsáhlý majetek a (resp. nebo) měly k dispozici početnou členskou základnou na straně jedné, a těmi politickými stranami, jež ani jedním z toho nedisponovaly, pročež z tohoto úhlu pohledu nemohly být pouze na základě soukromého financování dostatečně konkurenceschopné. Rovněž v adekvátním historickém kontextu je přitom třeba vnímat v nálezech Ústavního soudu opakovaně akcentovaný odkaz na čl. 20 odst. 4 Listiny, tedy požadavek oddělenosti politických stran od státu. Opakovaně citované závěry totiž přijal Ústavní soud již v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/94, tedy v rozhodnutí, ve kterém přezkoumával ústavnost zákonného ustanovení, jež umožňovalo Nejvyššímu kontrolnímu úřadu kontrolu financování politických stran jakožto soukromoprávních právnických osob. Současně je vhodné mít na zřeteli skutečnost, že čl. 20 odst. 4 Listiny je v prvé řadě nutno chápat jako reakci ústavodárce na znění čl. 4 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění účinném do 29. 11. 1989, (srov. např. Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod – Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2012, s. 489), tedy spíše jako jiné vyjádření zájmu na existenci plurality politických stran (sil), z nichž žádná natrvalo nesplyvá se státem a jeho orgány, než jako vyjádření principu, ze kterého by bylo možno – bez dalšího (viz níže) – dovodit ústavněprávní omezení míry státního financování politických stran.

57. Ústavní soud totiž vychází z (potenciálně incidentně zpochybnitelného) předpokladu, že v rámci nabízející se škály možných modelů financování politických stran – a na tomto místě zdánlivě opouští některé premisy vyslovené v předchozích nálezech – nemůže být apriorně protiústavní žádný z myslitelných modelů, a to ani v případě zvolení jednoho z modelů „pólových“; tedy jak model výlučně státního financování politických stran, tak model, ve kterém státní pilíř absentuje, a politické strany jsou zcela odkázány na finanční prostředky, které získají od soukromoprávních subjektů, představují modely, jež nejsou – bez dalšího – ústavně nesouladné. Současně však nelze přehlížet, že přinejmenším obě krajní varianty skýtají taková – byť v rámci abstraktní kontroly ústavnosti stále

ještě pouze teoretická – rizika pro fungování politického systému, že by právní úprava vsutku zakotvující jednu z nich patrně způsobovala protiústavní účinky. Úkolem zákonodárce v pluralitně demokratickém systému tak je (vhodně) vyvažovat pozitivní a negativní stránky obou těchto krajních variant, a to s vědomím, že posílením jedné složky systému financování politických stran (a tedy preferencí jejich nezpochybnitelných výhod) dochází „automaticky“ sice k oslabení negativních důsledků opačné složky, ale současně i k oslabení jejích pozitiv (a tedy i ke zvýraznění neblahých důsledků posilované složky). Jinými slovy, vždy když se zákonodárce posunuje v rámci přijímání (nového či modifikovaného) modelu financování politických stran na pomyslném kontinuu od soukromého financování k financování státnímu, či zpět, vždy (opět s potenciálně představitelnou výjimkou) jde o „hru s nulovým součtem“, neboť potlačovaná negativa jedné varianty současně – z povahy věci – nahrazují posílená negativa varianty druhé. V konkrétní rovině to tedy kupř. (stručně vyjádřeno) znamená, že v případě zpřísnění či omezení finančních zdrojů od soukromoprávních osob (nehledě nyní na to, zda v podobě darů či úvěrů a zápůjček) sice dochází ke snížení rizika, že daná politická strana bude pod neúměrným (a často navíc netransparentním) vlivem nevelkého počtu soukromoprávních subjektů sledujících své partikulární zájmy, současně to však zvyšuje riziko, že daná politická strana – neúměrně – posílí svoji závislost na státních příspěvcích, což může vyústit ve stav, kdy taková politická strana již nemá žádnou potřebu být v podstatné míře zakotvena v občanské společnosti (viz výše). Zároveň je nicméně namístě konstatovat, že ani takový důsledek nemusí – bez dalšího – způsobovat protiústavnost zákonné úpravy, neboť pokud by taková politická strana vsutku ztratila potřebnou oporu v relevantní části občanské společnosti, ztratila by (v poměrně krátké době) taktéž nárok na financování své činnosti z prostředků státu. Naproti tomu za apriorní „ideál“ nemůže být považován ani stranický systém, ve kterém maximální možné množství finančních zdrojů politických stran pochází z členských příspěvků, neboť je empiricky doložitelné, že v takovém systému dochází k neúměrnému zbytnění významu členství v politických stranách, a to i v těch segmentech společnosti, jež by měly zůstat apolitické.

58. V rámci ústavněprávního přezkumu napadené právní úpravy se tedy Ústavní soud nezaměří na otázku, zda stávající model financování politických stran nevykazuje závažné deficity (jelikož takovou indikaci je v určité míře možné očekávat vždy, neboť je patrně těmto systémům imanentní), nýbrž toliko posoudí, zda tyto deficity jednotlivě nebo ve svém souhrnu nezpůsobují natolik závažné zásahy do volné soutěže politických stran, že dochází – z dlouhodobého hlediska – k ohrožení samotné podstaty čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny.

59. Klíčovou roli v rámci tohoto posouzení přitom má chápání významu a role tzv. malých či neparlamentních stran. Ústavní soud totiž vychází z předpokladu, že takové označení představuje časově podmíněný atribut každé politické strany (má-li být naplněn čl. 5 Ústavy ve spojení s čl. 20 odst. 4 Listiny), tedy – jinými slovy – že každá politická strana, jež je před jakýmkoli volbami, resp. před jakýmkoli volbami do Poslanecké sněmovny, označována jako mimoparlamentní, má (musí mít) možnost parlamentní zastoupení získat, disponuje-li potřebnou volební podporou, a stejně tak každá dosud parlamentní strana může (musí) o toto své postavení v relativně krátké době přijít, pokud již nezastupuje zájmy relevantní části elektorátu. Systém politických stran je v demokratickém právním státě systémem dynamickým, což stejně tak platí pro jeho jednotlivé účastníky, tedy politické strany. Přestože tedy nelze přehlížet, že v případě přijetí (modifikace) systému financování politických stran rozhodují politické strany prostřednictvím svých členů zastoupených v Parlamentu „ve vlastní věci“, proč je v tomto ohledu třeba daný systém k podanému návrhu přezkoumávat s maximální obezřetností, nelze současně ztráct ze zřetele, že i když je zákonodárce v tomto ohledu „podjatý“, členové Parlamentu v momentu přijetí právní úpravy stanovují pravidla toliko *pro futuro*, tedy fakticky určují pravidla pro situaci (determinovanou budoucími výsledky voleb), jejíž podstatné kontury nejsou s to přesně předjímat, a tedy v době přijímání takové právní úpravy rozhodují – *cum grano salis* – pod jistým „závojem nevědomí“; žádný z aktérů totiž (opět za předpokladu, že nedochází k porušení čl. 5 Ústavy ve spojení s čl. 20 odst. 4 Listiny) nemůže mít jistotu, že jeho volební zisk (procento získaných hlasů a mandátů) bude přinejmenším stejný jako v předchozím volebním období.

60. Z předestřených důvodů nepovažuje Ústavní soud při zkoumání důvodnosti posuzovaného návrhu za podstatnou otázku, zda stávající model financování politických stran působí vůči „menším“ či neparlamentním stranám diskriminačně, neboť jistá míra nerovnosti těchto politických stran se stranami parlamentními je každému stranickému systému vlastní. Za podstatnou považuje pouze otázku, zda stávající systém financování nepoškozuje některé politické strany (bez dalších přívlastků) natolik, že jim fakticky znemožňuje adekvátním způsobem (tedy ideálně na půdě Parlamentu) reprezentovat zájmy té – nikoli marginální – části společnosti, k jejichž ochraně a hájení taková politická strana vznikla a funguje. V této spojitosti přitom Ústavní soud vychází z premisy, že každá politická strana byla – z dlouhodobého hlediska – založena proto, aby její členové byli zvoleni do normotvorných orgánů veřejné moci (viz slova „na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy“ v § 1 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb.); *a contrario* se proto musí uplatnit (vyvratitelná) domněnka, že politická strana, jež

dlouhodobě není s to získat v těchto orgánech relevantní zastoupení, o takové zastoupení buď neusiluje, protože postrádá materiální znak politické strany (z hlediska možné klasifikace pak spíše jde o určité zájmové sdružení), anebo o něj usiluje neúspěšně, a při posouzení ústavní konformity daného modelu financování politických stran je třeba považovat takové politické strany za irrelevantní v tom smyslu, že jejich neschopnost překročit určitý minimální práh nemůže indikovat porušení principu volné soutěže politických stran. V rámci těchto úvah totiž Ústavní soud vychází z (taktéž jistě *ad hoc* vyvatitelného) předpokladu, že v každém pluralitním systému politických stran existuje pouze omezené množství smysluplných štěpících (konfliktních) linií (jejichž výskyt z hlediska teorie vede ke vzniku jednotlivých politických stran), a proto je namíste vyjít z následující množiny předpokladů: politická strana, která reprezentuje relevantní zájem vycházející z některé ze smysluplných konfliktních linií, musí mít z dlouhodobého hlediska možnost získat parlamentní zastoupení, přičemž současně platí, že politická strana, která dlouhodobě není schopna parlamentní zastoupení získat, buď nereprezentuje zájem vycházející z relevantní štěpící linie, nebo takový zájem sice sleduje, ovšem totožný či obdobný zájem již reprezentuje jiná v Parlamentu zastoupená politická strana (či strany). V případě posledních dvou typů politických stran je dle názoru Ústavního soudu (opět čistě prizmatem otázky ústavnosti platné úpravy financování politických stran) namíste (vyvatitelná) domněnka, že k existenci takto definovaných (klasifikovatelných) politických stran není nutno přihlížet, neboť jejich neschopnost překročit minimální zákonem stanovenou hranici není sama o sobě pro ústavněprávní přezkum podstatná, a to právě proto, že jejich dlouhodobá neúspěšnost má zjevně původ v přirozeném charakteru stranickopolitické soutěže, nikoliv v nastavení modelu financování politických stran. Jinými slovy, existence uvedených typů politických stran není důsledkem právní úpravy, ale je důsledkem nezájmu občanů (voličů) o jejich program a kandidáty.

61. Z předestřených hledisek tedy Ústavní soud hodnotil napadenou právní úpravu, protože je ke čtyřem jednotlivým oblastem napadené právní úpravy namíste konstatovat následující.

A. Tříprocentní hranice hlasů pro přiznání stálého příspěvku a výše příspěvku na mandát poslance nebo senátora v částce 900 000 Kč

62. Navrhovatelka shledává hranici pro přiznání stálého příspěvku ve výši 3% hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny a výši příspěvku na mandát poslance nebo senátora v částce 900 000 Kč rozpornou s čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny a čl. 20 odst. 4 Listiny.

63. Pokud jde o stálý příspěvek, pak totožnou (ústavně)právní otázkou se Ústavní soud již zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03 ze dne 19. 1.

2005 (N 9/36 SbNU 85; 86/2005 Sb.), kterým (mimo jiné) zamítl návrh na zrušení ustanovení § 20 odst. 4 (od 1. 1. 2017 označeného jako ustanovení § 20 odst. 3) a § 20 odst. 6 zákona č. 424/1991 Sb., zakotvujících hranici ve výši 3% hlasů pro přiznání příspěvku a jeho výši. Ústavní soud nicméně konstatuje, že ačkoliv otázka ústavní konformity tříprocentní hranice hlasů byla předmětem věci, o které Ústavní soud již nálezem rozhodl, není v nyní posuzované věci dána „překážka věci rozsouzené“ zakládající v tomto rozsahu nepřipustnost návrhu (§ 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Ústavní soud má totiž za to, že v období od přijetí nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03 došlo jak ke značným sociálním změnám [srov. nález ze dne 24. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (N 16/21 SbNU 113; 64/2001 Sb.)], část VI.2, a nález ze dne 5. 12. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 9/01 (N 192/24 SbNU 419; 35/2002 Sb.), část V] vyznačujícím se výrazným dynamickým vývojem politického (stranického) systému, tak i k dalším zásadním změnám v zákonné úpravě financování politických stran. Přihlédnout je nutno i k tomu, že nález sp. zn. Pl. ÚS 10/03 byl vydán na základě návrhu podaného spolu s ústavní stížností podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., [§ 64 odst. 1 písm. e), resp. tehdy písm. d) téhož zákona], kdežto v nynějším řízení jde o abstraktní kontrolu ústavnosti uskutečňovanou na návrh podaný skupinou senátorů [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu], jíž jde o posouzení společného dopadu řady zákonů ustanovených upravujících financování politických stran. Jde tak o relevantní odlišnost od nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03, jímž bylo z procesních důvodů meritorně rozhodnuto pouze o právní úpravě stálého příspěvku (viz jeho výrok 2). Ústavní soud v posuzované věci musí tedy vyjít ze závěrů přijatých v nálezem sp. zn. Pl. ÚS 10/03, musí však současně zvážit, zda jsou dané závěry stále platné, tedy zda reálné fungování stranickopolitické soustěže nezpochybňuje některé závěry přijaté dříve v rámci abstraktní nebo incidentní kontroly ústavnosti, resp. zda faktická podoba a mechanismy stávajícího stranického systému nepotvrzují tvrzení navrhovatelky, jež žádá o nové posouzení ústavnosti napadené tříprocentní hranice.

64. Nejprve je tedy třeba citovat z tohoto pro posuzovanou věc klíčového nálezu, a připomenout tak stěžejní závěry, ke kterým Ústavní soud v předchozím řízení dospěl.

65. V nálezem sp. zn. Pl. ÚS 10/03 navrhovatel („SNK sdružení nezávislých“, které návrh podalo spolu se svou ústavní stížností proti nevyplacení stálého příspěvku) k tvrzené protiústavnosti 3% hranice pro přiznání stálého příspěvku argumentoval, že hranice pro výplatu stálého příspěvku je diskriminační vůči menším politickým stranám, a dále jako protiústavní považoval i to, že je nárok na výplatu stálého příspěvku odvozován pouze od výsledku voleb do Poslanecké sněmovny, a nikoli od voleb do dalších

zastupitelských orgánů. Věcně tedy argumentoval obdobně jako navrhovatelka v nyní řešené věci.

66. Ústavní soud předchází návrh na zrušení 3% hranice hlasů pro výplatu stálého příspěvku zamítl, neboť akceptoval odlišný účel jednotlivých druhů příspěvků politickým stranám ze státního rozpočtu; v této souvislosti konstatoval: „Smyslem státního financování politických stran je podporovat rovnost příležitostí participovat na pluralitním demokratickém politickém systému. Jednotlivé formy tohoto financování sledují přitom rozdílné účely, tj. podporují rozdílné aktivity stran. Cílem úhrady volebních nákladů je umožnit politickým stranám splňujícím podmínku ‚vážnosti úsilí soupeřících stran‘, případně ‚vážnosti volebních úmyslů stran‘, účast ve volební soutěži. Spatřoval-li Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/98 hranici této ‚vážnosti‘ v zisku ‚kolem 1%‘ z celkového počtu platných hlasů, zákonodárce stanovil v platné právní úpravě danou hranici úrovní 1,5%. Příspěvek na mandát zrcadlí úkoly politických stran, jež souvisejí s jejich působením v oblasti zákonodárství. Podmínkou jeho poskytování je zvolení ve volbách do Poslanecké sněmovny anebo do Senátu (§ 20 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb.), tj. dopadá toliko na politické strany parlamentní. Stálý příspěvek je formou financování politických stran parlamentních i neparlamentních. Z uvedeného důvodu je u něj podmínkou ústavní konformity zajištění otevřenosti pluralitního politického systému, hranice pro jeho poskytování musí být proto výrazně nižší, než je stanovena výše uzavírací klauzule proporcionálního volebního systému. Za takovou výrazně nižší mez lze považovat i hranici 3% ve volbách získaných platných hlasů, tedy hranici o 40% nižší, než je výše uzavírací klauzule. Splňuje-li zákonná úprava stálého příspěvku ústavní požadavek garantování otevřenosti politického systému, pak vzhledem k odlišné funkci stálého příspěvku na činnost a úhrady volebních nákladů politických stran není dán důvod ekvivalence jejich výše.“

67. Ústavní soud současně v citovaném nálezu zdůraznil, že nic nemění na závěrech vyslovených již v předchozích nálezech: „Není-li respektována volná soutěž politických stran za vyrovnaných podmínek a je-li snaha vytvářet odlišné podmínky pro strany velké či větší a formovat tak přímo či nepřímo politické strany s lepším či horším postavením, a tedy i občany s rozdílnými podmínkami jejich pohybu v politickém systému, nelze takové kroky označit za ústavní. Nelze přitom opomenout, že demokratická společnost je charakterizována právě svobodnou soutěží politických stran, jejichž působení při správě veřejných věcí se odvozuje ze svobodné volby provedené voliči. Maximu rovnosti postavení politických stran, zajištění jejich svobodné a fair soutěže, jakož i otevřenosti politického systému Ústavní soud poměřoval hodnotou vážnosti volebních úmyslů stran, ‚měřenou‘ jejich minimální reprezentativností (sp. zn. Pl. ÚS 3/96, sp. zn. Pl. ÚS

42/2000), jakož i účely jednotlivých forem státního financování stran (sp. zn. Pl. ÚS 53/2000).“ Nárok na stálý příspěvek odvislý od dosažení hranice 3% hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny považoval Ústavní soud za odpovídající principu otevřenosti politického systému v souladu s principem volné soutěže.

68. Ústavní soud své rozhodnutí o nezrušení 3% hranice hlasů konečně odůvodnil akcentací skutečnosti, že „snížení hranice pro poskytování stálého příspěvku na činnost politických stran pod hranici 3% ... zmíněný problém nejen neřeší, ale naopak rozšiřuje okruh adresátů tohoto příspěvku a ve svých důsledcích znamená další nárůst státního podílu na financování politických stran, tedy posun v tom směru, s nímž se Ústavní soud v předchozí judikatuře neztotožnil. Kromě navýšení požadavků na státní rozpočet by takovýto posun odporoval principu zakotvenosti politických stran v občanské společnosti, principu, který nachází výraz především v dobrovolné podpoře politických stran ze strany občanů, na základě jejich uvážení a výběru podle programové blízkosti stran“.

69. Protiústavnost mechanismu odvozujiícího vznik nároku na stálý příspěvek (a jeho výši) pouze od úspěšnosti politických stran ve volbách do Poslanecké sněmovny by přitom dle citovaného nálezu byla dána jen při naprosté absenci „racionální vazby mezi [danou] právní úpravou a sledovaným účelem“. Tuto vazbu odvodil z povahy politických stran v České republice a z postavení Poslanecké sněmovny v ústavním systému: „Ústavní pořádek České republiky ani její právní řád neobsahují explicitní legální definici politické strany (politického hnutí). Ústavní povahu, povahu právní subjektivity, smysl a účel politické strany nutno tudíž vyvodit z její celkové ústavní i obecně právní úpravy. Politické strany jsou klíčovým subjektem demokratického pluralitního politického systému, plní funkci reprezentanta pluralitních, diferencovaných zájmů. Jejich cílem je dosažení těchto zájmů prostředky demokratického ústavního systému, tj. zastoupením v zastupitelských sborech, zejména pak v Parlamentu, jakož i zastupitelstvech obcí a krajů ... Z uvedeného vyplývá, že český ústavní a právní systém nezná speciální kategorii regionálních politických stran, jejich fungování spojuje s utvářením všech zastupitelských sborů. Dle ústavního systému České republiky nedisponují obě komory Parlamentu stejnými pravomocemi a neparticipují stejnou mírou na zákonodárném procesu, nemají tudíž symetrické postavení. Výlučně Poslanecká sněmovna kreuje vládu a vyslovuje jí nedůvěru, v oboru zákonodárné pravomoci disponuje zpravidla konečnou rozhodovací pravomocí. Senát má ve vztahu k Poslanecké sněmovně postavení kontrolní brzdy, protiváhy. Odvozuje-li právní úprava přiznání stálého příspěvku na činnost od výsledků voleb do Poslanecké sněmovny, zrcadlí tím reálné postavení politické strany v ústavním systému státu, zejména míru její participace, resp. potenciální participace

u neparlamentních stran na moci zákonodárné, jakož i na utváření vrcholného orgánu moci výkonné – vlády. Neodvíjí-li se dále tato úprava od výsledků voleb do obecních, resp. krajských zastupitelstev, zrcadlí pak pojmovou charakteristiku politické strany (hnutí) ve významu celostátně, a nikoli toliko regionálně relevantního politického subjektu.“ Navázání stálého příspěvku na patřičnou úspěšnost ve volbách do Poslanecké sněmovny tedy posoudil Ústavní soud jako ústavně konformní s ohledem na výsadní a v řadě aspektů výlučné postavení této parlamentní komory.

70. Vzhledem k uznání ústavní akceptovatelnosti tříprocentní hranice pro výplatu stálého příspěvku a jeho odvozenosti jen od voleb do Poslanecké sněmovny Ústavní soud návrh na zrušení příslušných zákonných ustanovení zamítl.

71. Stěžejní argument navrhovatelky, kterým se fakticky domáhá jisté revize závěrů vyslovených v právě citovaném nálezu, představuje tvrzení, že napadená právní úprava je příliš přísná a „neumožňuje pronikání nových subjektů do stranického systému“ (když zdůrazňuje, že „příklady strany financované miliardářem, resp. založené bývalými ministry jiných stran nelze brát jako důkaz opaku“). Současně vyjadřuje navrhovatelka přesvědčení, že inkriminovaná tříprocentní hranice pro vznik nároku na stálý příspěvek je nepřiměřeně vysoká, a v této souvislosti dodává, že adekvátní by bylo stanovení této hranice ve výši 2 %.

72. Podle navrhovatelky je neudržitelnost stávající tříprocentní hranice pro nárok na stálý příspěvek patrná na příkladu těch politických stran, jejichž úspěšnost ve volbách se pohybuje právě okolo této 3% hranice. Na příkladu voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2010 uvádí navrhovatelka srovnání volebního výsledku Strany zelených (zisk 2,44 % hlasů, státní financování ve formě příspěvku na úhradu volebních nákladů ve výši cca 12,8 milionů Kč) a strany Suverenita - blok J. Bobošíkové (zisk 3,67 % hlasů, státní financování ve formě příspěvku na úhradu volebních nákladů a stálého příspěvku ve výši cca 49 milionů Kč). Toto srovnání ukazuje, že strana, která získala pouze 1,5násobek hlasů ve srovnání s druhou stranou, zároveň získala příspěvek v téměř čtyřnásobné výši. Podobná situace se zopakovala i ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2013 na příkladu Strany svobodných občanů (zisk 2,46 % hlasů, částka cca 12,3 milionů Kč), České pirátské strany (zisk 2,66 % hlasů, částka cca 13,2 milionů Kč) a Strany zelených (zisk 3,19 % hlasů, částka 41,5 milionů Kč).

73. Ústavní soud neztrácí ze zřetele, že nárok na vznik jednotlivých státních příspěvků je podmíněn překonáním stanovené hranice, což z povahy věci znamená, že výše přiznávané státní finanční podpory se právě v závislosti na překonání jedné ze tří procentuálně stanovených hranic zvyšuje vždy „skokově“. Současná právní úprava tedy fakticky vytváří přinejmenším sedm základních kategorií politických stran: a) strana, jež

ve volbách do Poslanecké sněmovny získala (dále jen „volební zisk“) alespoň 5 % hlasů, která má nárok na příspěvek na mandát, na stálý příspěvek i na příspěvek na úhradu volebních nákladů; b) strana s volebním ziskem 3 % a výše, ale nedosahující uzavírací klauzule 5 %, která – pokud její kandidáti neuspěli v žádném jiném typu voleb – má nárok na stálý příspěvek a příspěvek na úhradu volebních nákladů; c) obdobně definovaná strana, která ale navíc vyslala minimálně jednoho senátora, krajského zastupitele nebo poslance Evropského parlamentu, d) strana s volebním ziskem 1,5 % a výše, ale nedosahující 3 %, která – pokud její kandidáti neuspěli v žádném jiném typu voleb – má nárok pouze na příspěvek na úhradu volebních nákladů; e) obdobně definovaná strana jako předchozí varianta, která ale navíc vyslala minimálně jednoho senátora, krajského zastupitele nebo poslance Evropského parlamentu, f) strana s volebním ziskem nižším než 1,5 %, u které se presumuje, že jí chybí vážnost úmyslu ve volební soutěži, a již proto nenáleží žádná finanční podpora ze strany státu, a konečně g) posledně definovaná strana, která ale navíc vyslala minimálně jednoho senátora, krajského zastupitele nebo poslance Evropského parlamentu. Ústavní soud z naznačených důsledků napadené právní úpravy na rozdíl od navrhovatelky žádné apriorní ústavní deficity nevyvozuje, a to i s tou výhradou, že ke stávajícímu systému existují varianty, jež by onu „skokovost“ výše přiznávané státní podpory odstranily nebo alespoň značně eliminovaly. Podle názoru Ústavního soudu totiž skutečnost, že stávající model financování vytváří oněch sedm pomyslných skupin politických stran, má své potřebné *ratio*. Politické strany, které nepřekroají hranici 1,5 %, jsou z hlediska státního financování politických stran irelevantní (viz výše), což ostatně nepochybně ani navrhovatelka [v této souvislosti není od věci připomenout, že v rámci voleb do Senátu presumuje zákonodárce nedostatek vážnosti vůle u kandidáta, jenž nezískal alespoň 6 % hlasů – viz § 61 odst. 2 písm. e) volebního zákona]. Navrhovatelka současně (petitem návrhu) nepochybně ani skutečnost, že je zde legitimní důvod pro diferenciaci politických stran, jež získají zastoupení v Poslanecké sněmovně, a těch, jež potřebnou volební podporou pro „vstup“ do Poslanecké sněmovny nedisponují, zpochybňuje pouze vnitřní (a dle jejího názoru nedůvodně diskriminační) diferenciaci politických stran, jež sice překonaly hranici 1,5 % platných hlasů při sněmovních volbách, ale nezískaly zastoupení v Poslanecké sněmovně. V tomto ohledu jsou nicméně podle názoru Ústavního soudu stále platné závěry vyslovené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03, pročež na něj postačí v úplnosti odkázat.

74. Podle mínění Ústavního soudu totiž z dále pojednaných důvodů stávající podoba diferencující na základě kritéria míry úspěšnosti ve volbách do Poslanecké sněmovny dvě skupiny neparlamentních politických stran, přes všechny své nedokonalosti, stále nabízí (a garantuje) podmínky

nezbytné jak pro přiměřenou podporu autentičnosti politického vyjádření jednotlivých občanů, tak pro udržování potřebné míry spojení mezi občanskou společností a politickými stranami. Tedy že – jinými slovy – stále (ještě) vytváří podmínky pro zdravou konkurenci parlamentních a mimoparlamentních politických stran, stejně jako zdravou konkurenci stávajících i nově vznikajících neparlamentních stran mezi sebou, již je namístě považovat za nezbytný předpoklad uchování otevřené politické debaty, v jejímž rámci se střetávají většinové i menšinové názory a témata, tedy otevřené politické diskuse, jejíž existence představuje nosný předpoklad stěžejního principu každého demokratického právního státu, jímž je vláda na čas (viz čl. 21 odst. 2 Listiny).

75. Klíčový argument proti tvrzení navrhovatelky, že napadená právní úprava „neumožňuje pronikání nových subjektů do stranického systému“, přitom dle názoru Ústavního soudu představují empirické skutečnosti, jmenovitě v první řadě výsledek voleb do Poslanecké sněmovny konaných ve dnech 20. a 21. října 2017. Aniž by bylo potřeba zacházet do nepotřebných detailů, postačí připomenout, že a) do Poslanecké sněmovny se „kvalifikoval“ nejvyšší počet politických stran od vzniku České republiky, b) tři z těchto devíti politických stran nebyly (alespoň ve stávající formální podobě) v Poslanecké sněmovně v předchozím volebním období zastoupeny, c) přes 60 % mandátů získaly strany, které nebyly před sněmovními volbami v roce 2013 v Poslanecké sněmovně zastoupeny, a co je nejdůležitější, d) právě tyto poslední definované politické strany ještě před deseti lety vůbec neexistovaly. Na margo argumentace, že napadená právní úprava favorizuje „velké“ strany, je potom vhodné připomenout, že součet hlasů pro dvě politické strany, jež od roku 1996 do roku 2010 obdržely vždy nejvyšší počet hlasů (a ještě v roce 2006 dosáhl tento součet 67,7 % všech odevzdaných hlasů), činil v posledních volbách do Poslanecké sněmovny pouze zhruba 18,6 % všech hlasů. Naznačená volatilita voličských preferencí ve prospěch nových (neetablovaných) stran a na úkor stran „velkých“ a etablovaných tak představuje nezpochybnitelný argument (resp. důkaz, byť kontextuálně stále pouze ve smyslu korelace, nikoliv kauzality), že stávající systém politických stran je (možná i navzdory napadené právní úpravě) dostatečně otevřeným systémem, jenž garantuje realizaci maximy obsažené v čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny.

76. Pro názornost je vhodné připomenout vývoj volební podpory České pirátské strany. Tato politická strana vznikla v létě roku 2009, ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2010 obdržela 0,8 % hlasů, v roce 2012 spolunominovala úspěšného kandidáta ve volbách do Senátu, ve sněmovních volbách na podzim roku 2013 získala 2,66 % hlasů, ve volbách do Evropského parlamentu na jaře 2014 obdržela 4,78 % hlasů a v rámci následujících komunálních voleb konaných na podzim roku 2014 získala (mimo jiné)

čtyři mandáty v Zastupitelstvu hlavního města Prahy. Postupný a setrvalý vzestup volební podpory pak vyústil v zisk 10,79% hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny v říjnu roku 2017.

77. Na příkladu České pirátské strany (a ve srovnání s dalšími politickými subjekty v obdobném postavení) je současně možno ilustrativně demonstrovat skutečnost, že nepřekročení tříprocentní hranice (při současném překročení hranice 1,5%) nepředstavuje nutně pro politickou stranu (protiústavně) nepříznivé postavení. Zatímco tato politická strana ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2013 získala 2,66% hlasů, čímž jí vznikl nárok na příspěvek na úhradu volebních nákladů, a (patrně i s pomocí této státní podpory) navyšovala svoje zisky ve všech následujících volbách, ve sněmovních volbách v roce 2010 obdržela politická strana Suverenita – blok J. Bobošíkové 3,67% hlasů, její faktická nástupkyně (HLAVU VZHŮRU – Volební blok) však obdržela v následujících sněmovních volbách již pouze 0,42% hlasů a jakýkoliv nárok na státní podporu tak ztratila; obdobně Strana zelených, zastoupená v Poslanecké sněmovně (i ve vládě) ve volebním období 2006 až 2010, ve sněmovních volbách v roce 2013 získala 3,19% hlasů, v následujících volbách do Poslanecké sněmovny však nepřekročila ani hranici 1,5%.

78. Uvedenému tvrzení navrhovatelky o uzavřenosti stranického systému novým politickým subjektům v důsledku napadené zákonné úpravy neodpovídá ani zřetelný trend, který lze sledovat v současném desetiletí, vyznačující se setrvalou vzrůstajícími počtem politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně, resp. těch, které pobírají stálý příspěvek: ve volbách konaných v letech 2006 a 2010 získalo zastoupení v Poslanecké sněmovně vždy 5 politických stran, v roce 2013 to bylo 7 stran a v roce 2017 již zmíněných 9 stran; nárok na stálý příspěvek vznikl v roce 2006 pěti stranám, v letech 2010 a 2013 osmi a roce 2017 již devíti stranám.

79. Jakkoli by tedy v čistě abstraktní rovině mohlo být namísto navrhovatelce přisvědčit, že napadená právní úprava (nepřípustně) upřednostňuje etablované parlamentní strany na úkor zbývajících politických stran, empirická data její argumenty v plném rozsahu vyvracejí. Je totiž zřejmé, že nepřekročení navrhovatelkou zpochybňované tříprocentní hranice neznamená politické straně, jež se k takové hranici pouze přiblíží, v následujících sněmovních volbách (nejen) tuto hranici úspěšně překonat a současně že překonání tříprocentní hranice, a tedy vznik nároku na stálý státní příspěvek, žádné politické straně nezaručuje „ochranu“ před následnou (volební) degradací do skupiny zcela irelevantních politických subjektů.

80. Zároveň platí, že z důvodů rozebraných již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03 zákonodárce legitimně odvozuje vyšší nároku na státní příspěvky primárně od výsledku voleb do Poslanecké sněmovny, neboť jediné tyto volby spadají do kategorie tzv. voleb prvního řádu, což se mimo jiné odráží

i na volební účasti, jež (pomineme-li specifičnost volby prezidenta republiky) značně převyšuje volební účast u zbývajících typů voleb; zákonodárce navíc tento vzorec vhodně doplňuje tím, že (v rozumné proporcii k výsledkům sněmovních voleb) bonifikuje nejen úspěšnou nominací kandidáta na senátora, ale rovněž zohledňuje i získání mandátů ve volbách do zastupitelstev krajů a do Evropského parlamentu.

81. Pokud jde o příspěvek na mandát poslance nebo senátora podle § 20 odst. 7 zákona č. 424/1991 Sb., pak obdobnou otázkou protiústavnosti jeho výše (tehdy v částce 1 000 000 Kč za kalendářní rok) se Ústavní soud již zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001 (N 36/21 SbNU 313; 98/2001 Sb.). Vedle toho pak přezkoumával i ústavnost tehdejší druhé věty v § 20 odst. 4 téhož zákona, podle níž strana, která v jedné volbě do Poslanecké sněmovny získala nárok na stálý příspěvek, by na tento příspěvek ztratila po dalších volbách nárok, ač by tak jako minule dosáhla požadované minimální hranice 3 % hlasů, a to v situaci, pokud by v těchto dalších volbách nezískala ani jeden mandát v Poslanecké sněmovně.

82. V posuzovaném návrhu navrhovatelka sice petitem napadá rovněž část ustanovení § 20 odst. 7 zákona č. 424/1991 Sb., a to ve slovech „na mandát poslance nebo senátora činí ročně 900 000 Kč“, nicméně žádoucí obsáhlejší argumentaci, proč by měla být tato část zákonného ustanovení protiústavní, nepředkládá; pouze prezentuje modelový výpočet dokládající znatelný rozdíl celkové částky státní podpory, jež – právě v důsledku takto nastavené částky – obdrží na jedné straně politický subjekt, jež ve volbách do Poslanecké sněmovny překoná jen velmi těsně pětiprocentní uzavírací klauzuli, a na straně druhé politický subjekt, jehož volební výsledek bude činit jen o procento méně, tedy bude vykazovat hodnotu čtyř procent odevzdaných hlasů. Ponechá-li Ústavní soud stranou své již dříve vyslovené premisy, dle kterých je namístě odlišovat z hlediska státní finanční podpory parlamentní strany, jež – v dané době – plní základní funkce, na nichž je stávající model zastupitelské demokracie založen, od stran neparlamentních, a to se zvláštním akcentem na výsledek voleb do Poslanecké sněmovny (od níž se nepřímou odvíjí složení vlády), je třeba upozornit na dvě skutečnosti, jež navrhovatelka patrně přehlíží.

83. Zaprvé, nelze ztrácet ze zřetele, že napadená výše ročního příspěvku na mandát poslance nebo senátora byla vložena do zákona č. 424/1991 Sb. zákonem č. 170/2001 Sb. (kterým zákonodárce reagoval na předchozí derogační nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/2000); již od května 2001 až do konce roku 2010 (kdy v důsledku probíhající ekonomické recese přistoupil zákonodárce ke snížení výše ročního příspěvku na mandát člena Parlamentu na částku 855 000 Kč) a znovu potom od ledna roku 2017, tedy po dobu více než šestnácti let, je daný příspěvek stále ve stejné výši (ne-li přechodně ve výši snížené), resp. po toto období

nedošlo ke zvýšení tohoto státního příspěvku. Navrhovatelkou rozporovanou výši je přitom třeba dát do širšího ekonomického kontextu, k čemuž je relevantní – jde-li o státní příspěvek – výše celkových příjmů a výdajů státního rozpočtu: zatímco v roce 2001 byly celkové příjmy státního rozpočtu stanoveny na 636 197 400 000 Kč a jeho celkové výdaje na 685 177 300 000 Kč (§ 1 zákona č. 491/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2001), v roce 2017 mají činit tyto celkové příjmy 1 249 272 037 180 Kč a celkové výdaje 1 309 272 037 180 Kč (§ 1 zákona č. 457/2016 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2017). Obdobný obraz poskytuje výše průměrné hrubé měsíční nominální mzdy (dále jen „průměrná mzda“) v národním hospodářství – podle údajů Českého statistického úřadu průměrná mzda v roce 2001 činila částku 14 793 Kč, v 1. až 3. čtvrtletí 2017, tedy v době probíhajícího řízení o podaném návrhu, dosáhla průměrná mzda částky 28 761 Kč. Je tak zjevné, že ve sledovaném období došlo ke zdvojnásobení celkových příjmů a výdajů státního rozpočtu i průměrné mzdy, výše příspěvku na mandát poslance a senátora však nominálně zůstala stejná, což znamená, že reálně po uplynutí této doby došlo k jeho podstatnému snížení. Spatřuje-li proto obecně navrhovatelka protiústavnost napadené právní úpravy v nepřipustném zvýhodňování parlamentních stran na úkor stran neparlamentních, lze z naznačeného úhlu pohledu konstatovat, že se hodnota daného státního příspěvku – *via facti* – postupně snižuje.

84. A zadruhé, je třeba připomenout skutečnost, že zákonodárce v daném zákonném ustanovení bonifikuje nejen každý mandát poslance nebo senátora, nýbrž i každý mandát člena zastupitelstva kraje a Zastupitelstva hlavního města Prahy, a to částkou 250 000 Kč ročně, což navrhovatelka nikterak nenapadá. I tuto skutečnost je přitom nutno uvést do patřičného kontextu. V případě navrhovatelkou napadené části zákonného ustanovení dochází k rozdělování celkové částky 252 900 000 Kč ročně (tedy 281 poslanců a senátorů krát 900 000 Kč), podle zbývající (nenapadené) části tohoto ustanovení je pak rozdělována částka pouze o něco menší, konkrétně částka 185 000 000 Kč ročně (celkem 675 krajských zastupitelů + 65 zastupitelů hlavního města Prahy krát 250 000 Kč). Nadto je třeba připomenout, že ve volbách do zastupitelstev krajů a Zastupitelstva hlavního města Prahy postačí k získání jednoho mandátu mnohem menší počet odevzdaných hlasů než právě v případě mandátu u jednoho zvoleného poslance. Považuje-li tedy navrhovatelka (implicitně) státní příspěvek ve výši 250 000 Kč za získaný mandát krajského zastupitele nebo člena Zastupitelstva hlavního města Prahy za ústavně konformní, nelze z tohoto hlediska z ústavněprávních pozic nic vytknout ani příspěvku ve výši 900 000 Kč ročně za mandát poslance nebo senátora.

85. Ani v případě rozporované výše státního příspěvku politickým stranám odvíjejícího se od počtu poslanců a senátorů zvolených na jejich

kandidátních listinách proto Ústavní soud neshledává ústavněprávní nedostatky, jež by měly vést ke zrušení napadené právní úpravy.

B. Omezení celkové výše darů politické straně od jedné a téže osoby v kalendářním roce částkou 3 000 000 Kč

86. Navrhovatelka navrhuje zrušení celého ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., který vedle zákazu přijmout dary od jedné a téže osoby v kalendářním roce nad celkovou částku 3 000 000 Kč také stanoví, že se za takovou osobu považuje i právnická osoba, která je ve vztahu k ní osobou ovládající nebo ovládanou, a dále, že se za dar považuje i členský příspěvek člena politické strany v částce nad 50 000 Kč.

87. Podle názoru navrhovatelky je legitimní omezit vliv dárců na politické strany, a to i stanovením mezní výše jejich darů. Za protiústavní však považuje dopad daného zákazu na dary poskytované si mezi politickými stranami navzájem, protože omezuje jejich finanční spolupráci coby jednu z variant spolupráce mezi nimi. Jde podle ní o nepřipustný zásah do volné soutěže politických stran dle čl. 5 Ústavy, který zároveň představuje nepřímou diskriminaci „menších“ politických stran v rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny.

88. Úlohou Ústavního soudu v rámci abstraktní kontroly ústavnosti je posoudit soulad napadeného ustanovení s ústavním pořádkem jako celkem; Ústavní soud proto nejprve posoudí ústavnost napadeného ustanovení v jeho obecné rovině a následně specificky ve vztahu k omezení výše darů poskytnutých si politickými stranami navzájem.

89. Stanovení mezní celkové částky darů je předně způsobilé zasáhnout do volné soutěže politických stran a sil podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny v tom smyslu, že omezuje rozsah finanční podpory, kterou by bez takového omezení politické strany mohly získat od svých sympatizantů. Zároveň jde o zásah do práva na svobodu projevu (vyjádřením názoru „jiným způsobem“) dárců ochotných finančně podpořit politickou stranu částkou nad 3 000 000 Kč, chráněného čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny. Jak volná soutěž politických stran, tak svoboda projevu patří k základním chráněným principům, a proto je nutné (možné) zásahy do nich zdůvodnit legitimním cílem a proporčností prostředků k jeho dosažení.

90. Důvodová zpráva se k cíli příslušného omezení příliš nevyjadřuje, když jen konstatuje: „Limit pro poskytnutí daru straně a hnutí se navrhuje v komparaci se zahraniční právní úpravou spíše v horní hranici. Zohledňuje se přitom vztah ovládnutí mezi právnickými osobami.“

91. Při hledání možných cílů dané právní úpravy jsou relevantní různé motivace vedoucí k poskytnutí daru politické straně. Ve vztahu k soukromému dárcovství bývají podle odborné literatury přítomny tři druhy motivů: „a) ideologický či idealistický, jenž vyjadřuje opravdový úmysl dárc

podpořit svou hodnotově (ideologicky) blízkou politickou stranu či kandidáta, a zvýšit tak jeho šance na úspěch; b) zajištění sociálního postavení, přístup k funkcím a jiné osobní výhody dárce u držitele úřadu či politické strany (např. zajištění postupu člena-dárce v rámci hierarchické struktury uvnitř strany nebo na kandidátní listině); c) zajištění materiálních výhod či vlivu, tzv. korupce *quid pro quo*, tvorba klientelistických vazeb soukromých subjektů a politických představitelů atp.“ (Kysela, J., Kokeš, M. Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích - Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 115).

92. Prizmatem poslední z uvedených alternativ bývá jako hlavní důvod pro zavedení maximálních finančních limitů na dary uváděna zejména snaha zákonodárce minimalizovat riziko korupce, které je spojeno s možným očekáváním protislužby za poskytnutý dar ze strany dárce a s obavou, že výše daru adekvátně posiluje i dané očekávání, resp. připravenost politické strany mu vyhovět. Dalším důvodem bývá snaha ochránit svobodnou (volnou) a rovnou soutěž politických sil před vychýleními způsobenými tím, že některé subjekty, které by za sebou měly finančně silné dárce, by měly výrazněji větší možnosti ovlivňovat charakter politické debaty a politické soutěže jako celku. Oba uvedené důvody (které by se ve vztahu ke svobodě projevu daly podřadit pod omezení z důvodu ochrany „práv a svobod druhých“ v čl. 17 odst. 4 Listiny) považuje Ústavní soud za legitimní a stejně tak shledává způsob spočívající v zakotvení finančního stropu za vhodný prostředek k jejich dosažení, protože vytváří určitý pomyslný limit vůči nebezpečným očekáváním, resp. vychýlením v prostředí principiální rovné politické soutěže.

93. Kritérium nezbytnosti daného prostředku vyžaduje porovnávání zvoleného omezení částkou 3 000 000 Kč na jednoho dárce a jeden kalendářní rok s jinými dostupnými prostředky, které by stejně efektivně dosahovaly daných legitimních cílů a méně zasahovaly do chráněných ústavních principů volné soutěže politických stran a svobody projevu. Zakotvení zákazu přijímat od jedné osoby dary nad určitou celkovou výší je v současnosti obvyklým prvkem úpravy financování politických stran ve světě, ačkoliv některé státy takto stanovené omezení neuplatňují (např. Rakousko či SRN), resp. uplatňují (i) omezení jiná [např. zákaz přijmout dar od právnických osob ve Francii, Belgii či Řecku, od specifických právnických osob jako např. církvi či charitativních organizací v Německu, možnost přijímání darů jen pro specifické účely jako např. pro účely volební kampaně ve Francii, stanovení celkového povoleného objemu darů pro jednu politickou stranu jako např. v Portugalsku atd.; informace pocházejí ze studie Parlamentního institutu Drahorád, V., Němec, J., Pecháček, Š. Úprava financování politických stran a volebních kampaní ve vybraných státech Evropské unie. Studie č. 1.187. (dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/>

orig2.sqw?idd=20552) a ze studie Transparency International Klimešová, M., Bureš, R., Bouda, P. *Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace.* (dostupné na https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/financovani_politickyh_stran_-_analiza_eps_tic_a_sou.pdf.pdf]). Česká právní úprava se v tomto ohledu nejeví vůči politickým stranám jako přísná, jak dokládají například výsledky srovnání ve druhé jmenované studii (s. 36 a 37), které ukazují nejen variabilitu z hlediska toho, zda je finanční limit u darů ve státě stanoven, ale i značnou variabilitu případné výše takového omezení. Ústavní soud proto akceptuje značnou míru uvážení zákonodárce rovněž v této otázce, neboť přijatá míra omezení darů nepředstavuje zásadní omezení volné soutěže politických stran, a to proto, že jim i nadále ponechává širokou možnost oslovit velkou skupinu subjektů s žádostí o přiměřenou finanční podporu. Zkoumané ustanovení navíc nepředstavuje ani nepřiměřený zásah do svobody projevu dárců, jelikož jejich okruh v zásadě neomezuje, pouze – z legitimních důvodů – stanovuje maximální finanční výši této podpory, aniž by současně limitoval jinou podporu, kterou lze též uplatnit svobodu projevu (dobrovolnictví, publikační podpora, oficiální „přihlášení se“ k politice strany apod.). Z těchto důvodů lze v této otázce regulace financování politických stran ze soukromých zdrojů akceptovat přístup zákonodárce, který zvolil variantu přímého omezení politické strany i dárce stanovením mezní částky darů, a nikoli variantu toliko zvýšené kontroly takového financování formou posílené evidence. Ústavní soud proto uzavírá, že zákonodárce nastavením příslušného limitu nevybočil z mezí svého uvážení, neboť napadené ustanovení obstálo ve všech částech testu proporcionality.

94. Pro úplnost je namístě se stručně vyjádřit k námitce navrhovatelky, že napadené ustanovení způsobuje nepřímou diskriminaci „menších“ politických stran. K této námitce Ústavní soud uvádí, že politické strany mohou vzájemně spolupracovat s jinými politickými stranami formou poskytování darů, přičemž může jít o legitimní prostředek, jak působit v prostředí, ve kterém mají „menší“ (např. regionální) politické strany složitější přístup do Poslanecké sněmovny v důsledku nutnosti překročení celostátní uzavírací klauzule, kdy současně vytvoření formální koaliční spolupráce politických stran naráží na výraznou nevýhodu ve formě přísně nastavené a v ustálených demokraciích v této podobě nestandardní sčítací uzavírací klauzule pro vstup do Poslanecké sněmovny. Tato nevýhoda působí vůči možné formální koaliční spolupráci demotivujícím způsobem, a je tedy pochopitelné, pokud zejména menší politické strany hledají jiné formy spolupráce, které mohou být spojeny i s finanční podporou (např. kandidování členů jedné politické strany na kandidátních listinách jiné politické strany, u níž je překročení 5% hranice při volbách do Poslanecké sněmovny pravděpodobnější). Zákonodárci se tak za dané situace nabíží

k vážné úvaze přehodnocení aplikovatelnosti daného omezení i na dary poskytované mezi politickými stranami navzájem. Nicméně částka 3 000 000 Kč se Ústavnímu soudu nejeví jako natolik nízká a (již) nepřipustně omezující finanční podporu jiné politické strany, aby musel v rámci abstraktní kontroly ústavnosti z tohoto důvodu napadené ustanovení zrušit.

C. Zúžení okruhu subjektů, s nimiž jsou politické strany oprávněny uzavřít smlouvu o poskytnutí zápůjček a úvěrů, jen na banky registrované na území České republiky

95. Předmětem napadeného ustanovení § 17 odst. 8 písm. i) zákona č. 424/1991 Sb. je zúžení okruhu subjektů, s nimiž jsou politické strany oprávněny uzavřít smlouvu o poskytnutí zápůjček a úvěrů, pouze na banky registrované na území České republiky. Navrhovatelka shledává protiústavnost příslušného omezení ze čtyř hledisek. Namítá nepřímou diskriminaci hospodářsky méně silných politických stran odporující čl. 3 odst. 1 Listiny, dále rozpor s principem volné soutěže politických stran dle čl. 5 Ústavy, rozpor s čl. 21 Listiny a samostatně argumentuje porušením principu proporcionality.

96. V obecné rovině platí, že veřejná moc nesmí stanovovat takové podmínky, které by některým politickým stranám vytvářely neodůvodněné překážky jejich vzniku a jejich konkurenceschopnému působení v rámci volné soutěže politických stran. Jakékoliv omezení je tedy ústavně přípustné jen tehdy, sleduje-li legitimní cíl, je vhodným nástrojem k dosažení tohoto cíle, je nezbytné a zároveň neomezuje daný princip nad míru přiměřenou dosažení žádaného legitimního cíle. Napadené omezení okruhu přípustných poskytovatelů úvěrů bylo do návrhu zákona vloženo přijetím pozměňovacího návrhu, v důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona proto odůvodnění cíle legislativní změny chybí. Je proto možno vyjít z odůvodnění předkladatele pozměňovacího návrhu, poslanca Martina Plíška, jenž ve svém vystoupení akcentoval potřebu „větší transparentnosti financování politických stran“. Podle předkladatele totiž v případě předmětného okruhu možných poskytovatelů jde „o důvěryhodné subjekty a jsou zde jasná, čitelná pravidla pro úvěrování politických stran. Naopak tento návrh by ... vyloučil možnost financovat politické strany pomocí úvěrů, které poskytují různé anonymní fyzické nebo právnické osoby, kterým pak mohou být politické strany po volbách zavázány“ (<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/047schuz/s047193.htm>). Je přitom namístě uvést, že zvýšení transparentnosti financování politických stran bylo deklarovaným obecným cílem vládního návrhu zákona, jak dokládá jeho důvodová zpráva, na niž odkazuje i vláda ve svém vyjádření k tomuto návrhu, ve které mj. konstatuje, že „navrhovaná právní úprava by měla zajistit vyšší míru transparentnosti financování politických stran a politických hnutí, a to především v kontextu

s jejich finanční a věcnou podporou třetími osobami, a vyšší míru kontroly hospodaření stran a hnutí doplněnou o efektivnější systém sankcí“. Posílení transparentnosti financování politických stran považuje Ústavní soud za legitimní cíl, a to v obou možných dílčích smyslech, které mu přisuzuje i předkladatel. Legitimní je tedy jak ve smyslu zajištění formální průhlednosti příslušných vztahů mezi politickou stranou a poskytovatelem, tak ve smyslu minimalizace vztahů nepatřičné závislosti mezi stranou a poskytovatelem, což vyplývá ze zdůrazňování důvěryhodnosti vybraných poskytovatelů.

97. Ústavní soud má současně za to, že v případě napadeného institutu omezení okruhu subjektů, s nimiž jsou politické strany oprávněny uzavřít smlouvu o poskytnutí zápůjček a úvěrů, jde o zásah vhodný, tedy že zvolený prostředek je z dále uvedených důvodů způsobit naplnit požadavek sledovaného cíle v podobě zvýšené transparentnosti financování politických stran.

98. Spatřuje-li navrhovatelka rozpor napadeného ustanovení s principem volné soutěže politických stran a politických sil podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, je třeba v prvé řadě zdůraznit, že patrně přehlídí rozdíl mezi úvěrem (či zápůjčkou) a subvencí (státním příspěvkem). Poskytnutí (faktického) úvěru se vždy řídí bonitou dlužníka. Z elementárních ekonomických zákonitostí proto vychází skutečnost, že ekonomicky slabší subjekt má menší šance získat úvěr než subjekt disponující již nějakým rozsáhlejším majetkem, a – přirozeně – *vice versa*. Zároveň platí, že ekonomické uvažování zodpovědného věřitele je v zásadě stejné bez ohledu na druh dlužníka, neboť prvotním zájmem každého rozumného věřitele je plná návratnost úvěru (či zápůjčky). Garance volné politické soutěže v čl. 5 Ústavy nutně neznamená, že by zákon měl inherentní nerovnost dlužníků vyrovnávat, pouze ji nesmí bezdůvodně a nepřiměřeně prohlubovat, což stávající úprava nečiní, neboť dopadá na všechny politické strany stejnou měrou. Není navíc důvod petrifikovat právní úpravu, která by ponechala každé z politických stran na výběr, u koho se ucházet o úvěr právě podle souladu jeho pravděpodobných zájmů s politikou dané strany. Tyto zájmy mohou být různé, přičemž u bank je lze alespoň považovat za předvídatelné a relativně transparentní. Je to přitom bezpochyby právě oblast právní regulace bankovního sektoru, se kterou spojuje zákonodárce důvodně svoji snahu potírat v maximální možné míře neblahé důsledky jevu označovaného jako praní špinavých peněz, tedy legalizace výnosů z trestné činnosti. Konečně i tímto prizmatem je (*inter alia*) třeba vnímat ustanovení § 38 odst. 3 písm. k) zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, vložené do zákona právě zákonem č. 302/2016 Sb., dle kterého podá banka pro účely výkonu dohledu zprávu Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí o záležitostech týkajících se klienta, jež jsou předmětem

bankovního tajemství, bez souhlasu klienta. Napadené ustanovení lze tedy považovat mj. za jeden z prostředků realizace nejen příslušné vnitrostátní (resp. evropské) právní úpravy, nýbrž i mezinárodních závazků České republiky.

99. Ústavní soud nepovažuje za případnou obavu, že u bank dosáhnou na úvěr pouze politické strany, které takřkajíc „jdou bankám na ruku“. Dosavadní zkušenost nevyovídá o tom, že by na bankovní úvěry nedosáhly např. politické strany usilující o větší regulaci bankovního sektoru, či dokonce o jejich zvláštní zdanění, byť jde o strany parlamentní. U neparlamentních politických stran je potom možnost získání úvěru výměnou za podporu zájmů banky o to pochybnější. Za nepřipustnou závislost politických stran na poskytovatelích úvěru nadto nelze považovat stav, kdy je dlužník povinen – *ex contractu* – plnit svému věřiteli, ani stav, kdy uchazeč o úvěr musí splnit podmínky prokazující jeho schopnost úvěr řádně splácet. Nepřípustnou (či nepatřičnou) závislostí by byla (až) situace, kdy by podmínky poskytnutí úvěru byly neodvislé od ekonomické kauzy [přičemž v takovém případě by ale bylo možno indikovat diskriminační jednání poskytovatele úvěru ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)]. Prevence takového jednání věřitelů je přitom napadenou právní úpravou dosahována alespoň v tom smyslu, že bankovní sektor je kontrolovatelný a že věřitelé z tohoto sektoru mají poskytování úvěrů jako předmět podnikání; je tedy v zájmu jejich úspěšné podnikatelské činnosti dodržovat potřebné základní zásady profesní etiky, jež naopak nepotřebují jakkoli reflektovat věřitelé, kteří poskytují úvěr zcela nahodile, či dokonce pokoutně, tedy nikoliv jako službu podrobenou přísné kontrole kvality.

100. Podle názoru Ústavního soudu přitom nepředstavuje ústavně-právní deficit, pokud zákonodárce při sledování legitimního cíle v podobě zvýšení transparentnosti financování politických stran nikterak nezohledňuje zájmy „menších“ politických stran v tom smyslu, aby mezi subjekty, u nichž napadená úprava vylučuje možnost poskytnutí úvěru politické straně, měly ekonomicky slabší politické strany speciální šance na získání úvěrů nepřiměřených jejich ekonomickému postavení. Taková situace by zcela zřejmě otevírala četné možnosti spekulativního jednání věřitelů, u nichž by hrozila skutečná nepřiměřená závislost dlužníků. Napadenou právní úpravu je proto třeba v rámci testu proporcionality hodnotit nejen jako vhodnou, neboť chrání politickou soutěž od nepřiměřené závislosti politických stran na subjektech, jež nejsou profesionálními úvěrovými institucemi, a tak mohou „úvěr“ poskytovat jako speciálně podmíněné beneficium, nýbrž i jako úpravu nezbytnou, neboť samotné reportování úvěrových vztahů

politickými stranami nemůže výše naznačenému nežádoucímu jednání zabránit (může je toliko indikovat, což není dostačující).

101. Navrhovatelce je možno přitakat toliko v tom, že z hlediska přiměřenosti mohl vzít zákonodárce do úvahy, zda by – obdobně jako v případě darů – nepostačilo omezit výši poskytovaných úvěrů nebankovními subjekty nějakou fixní částkou. Ústavní soud se však domnívá, že v případě poskytování úvěru jiným než bankovním subjektem dochází k těžko eliminovatelnému riziku, že se úvěrovaná politická strana ve vztahu k poskytovateli úvěru (či zápůjčky) dostane do potenciálně závislého postavení, u kterého nemusí primární ekonomický zájem (toliko) na řádném splacení úvěru představovat pro poskytovatele úvěru hlavní zájem, jímž je jeho vztah s úvěrovanou politickou stranou ovládán. Zatímco v případě daru se obdarovaná politická strana, nebude-li jednat v souladu se zájmy dárce, vystavuje „pouze“ riziku, že jí daný dárce již další dar v budoucnu neposkytne, v případě úvěru je úvěrovaná politická strana do doby splacení úvěru v pozici jakéhosi rukojmí, přičemž poskytovatel úvěru, jenž nemusí sledovat primární ekonomický zájem na řádném splacení úvěru, může mít kupř. tendenci snažit se ovlivnit jednotlivé kroky politické strany příslibem, že (již) nebude požadovat splacení nesplacené části úvěru. Takové riziko – jak výše pojednáno – je přitom v případě bank možno víceméně vyloučit. Napadenou právní úpravu, jež na jedné straně umožňuje limitované poskytování darů kterýmkoliv subjektem, na straně druhé však podstatným způsobem omezuje okruh možných poskytovatelů úvěrů, je proto i z tohoto úhlu pohledu možno považovat za koherentní, vnitřně konzistentní a ústavně konformní.

D. Politické instituty a příspěvek na podporu činnosti politického institutu

102. Navrhovatelka konečně navrhuje zrušení celé právní úpravy politických institutů, včetně úpravy příspěvku na podporu činnosti politického institutu, a to pro rozpor s principem nediskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny a principem volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy. Vzhledem k tomu, že jde o relativně samostatnou část návrhu, vyčlenil ji Ústavní soud k samostatnému posouzení, ačkoliv v otázce příspěvku na podporu činnosti politického institutu se jedná o aspekt státního financování politických stran, a tedy o otázku věcně související s předchozím oddílem týkajícím se stálého příspěvku (a příspěvku na mandát). Zákonná úprava výše příspěvku na podporu činnosti politického institutu je dokonce závislá na výši příspěvku na činnost, který náleží politické straně a který se podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb. skládá právě ze stálého příspěvku a příspěvku na mandát.

103. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 302/2016 Sb. uvádí k politickým institutům a finanční podpoře jejich činnosti ze strany státu následující: „Za účelem vytvoření podmínek pro etablování a dlouhodobě udržitelné financování institucí, které by svou činností posilovaly roli politického stranictví ve společnosti a tím i stabilitu politického systému jako celku ..., se navrhuje doplnit platnou právní úpravu o možnost založení nebo účasti na činnosti politického institutu – veřejně prospěšné právnické osoby, jejímž úkolem by mělo být, obdobně jako v řadě vyspělých evropských demokracií, zejména vzdělávání veřejnosti v politickém myšlení a proceduře, zkvalitňování veřejné debaty a politické kultury, podpora demokratických hodnot a právního státu, podpora aktivní volební účasti občanů na volebním procesu a v neposlední řadě i rozšíření a upevnění expertního zázemí politických stran.“ (s. 41 a 42 důvodové zprávy).

104. Podle slov tehdejšího ministra pro lidská práva a rovné příležitosti Jiřího Dienstbiera byl pro formální zavedení politických institutů inspirací německý vzor tzv. politických nadací (nebo nadací blízkých politickým stranám, *Parteinahne Stiftungen*, *Parteistiftungen*, *politische Stiftungen*), existujících jak na spolkové, tak zemské úrovni. Mezi nejznámější patří zejména Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) blízká SPD, Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) blízká CDU a Hanns-Seidel-Stiftung (HSS) blízká CSU. Nutno doplnit, že v SRN jsou tyto instituce, působící až na výjimku na základě § 55 a násl. německého občanského zákoníku, na spolkové úrovni financovány z cca 90 % z veřejných zdrojů prostřednictvím příslušných ministerstev. Využití státních příspěvků kontroluje v průběhu roku Spolkový správní úřad (Bundesverwaltungsamt), který závěrem roku provádí spolu s Ministerstvem vnitra také výslednou kontrolu. Dodnes však nebyl přijat příslušný zákon, který by upravil financování politických nadací, což je předmětem kritiky zejména ze strany akademiků (např. Geerlings, J. *Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen*. Berlin : Duncker & Humblot, 2003, a Merten, H. *Parteinahne Stiftungen im Parteienrecht*. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1999). Spolkový ústavní soud se v minulosti zabýval otázkou, zda státní financování politických nadací není skrytou formou financování politických stran. Ve svém zamítavém nálezu sp. zn. 2 BvE 5/83 ze dne 14. 7. 1986 [BVerfGE 73, 1] shledal, že státní financování politických nadací je ve veřejném zájmu, ale že rozdělování veřejných prostředků na podporu politického vzdělávání pro nadace předpokládá právní a faktickou nezávislost těchto institucí na politických stranách. V praxi to znamená požadavek na dodržení přísného odstupu od jednotlivých stran, resp. jejich vzájemnou organizační a personální nezávislost. Zároveň je vyžadováno, aby neprobíhaly bezprostřední finanční toky mezi politickou stranou a jí blízkou nadací.

105. I v České republice již existují instituce, které jsou blízké určitým politickým stranám a mívají např. právní povahu spolku nebo ústavu (např. Masarykova demokratická akademie, z. s., Institut pro politiku a společnost, z. s., nebo CEVRO Institut, z. ú.). Oproti politickým institutům podle zákona č. 424/1991 Sb. však jde o instituce bez státního financování ve formě zvláštního příspěvku ze státního rozpočtu. Naopak politické instituty mají za určitých podmínek nárok na státní příspěvek – příspěvek na podporu činnosti politického institutu, který je jedním z dovolených příjmů politických stran podle § 17 odst. 8 písm. j) zákona č. 424/1991 Sb. Podle tohoto ustanovení tedy jde právně o příjem politické strany, nikoli politického institutu, ačkoliv právní úprava není v tomto ohledu zcela jednoznačná – podle zákona je to např. politický institut, který nesmí použít státní příspěvek na financování volební kampaně politické strany, jinak odpovídá za přestupek.

106. Napadená právní úprava stanoví, že politická strana může založit nebo být členem jednoho politického institutu, kterým se pro účely zákona č. 424/1991 Sb. rozumí právnická osoba, jejímž hlavním předmětem činnosti je výzkumná, publikační, vzdělávací nebo kulturní činnost v jedné z oblastí vyjmenovaných v ustanovení § 17 odst. 4 písm. a) až e), např. rozvoj demokracie, právního státu, pluralismu nebo podpora aktivní účasti občanů na veřejném životě. Všechny výsledky své činnosti v těchto oblastech, jejichž povaha to umožňuje, musí politický institut uveřejňovat přes internet (ustanovení § 17 odst. 5).

107. Transparentnost hospodaření politických institutů je zákonem upravena společně s povinnostmi politických stran – obdobně jako ony jsou povinny používat ke své činnosti jen finanční prostředky vedené na účtech u bank (a obdobných finančních institucí) na území České republiky (s výjimkou plateb nepřevyšujících částku 5 000 Kč). Stejně jako politické strany mají zákonnou povinnost vést oddělené účty pro různé účely a účet pro účely příspěvků ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění musí vést na transparentním účtu (§ 17a zákona č. 424/1991 Sb.). Oproti politickým stranám se však na politické instituty nevztahuje finanční limit na dary nebo jiná bezúplatná plnění (§ 18 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb. *a contrario*). Z ustanovení § 17a odst. 2 písm. c) zákona č. 424/1991 Sb. vyplývá, že politické instituty mohou financovat i volební kampaně, pouze na jejich financování nesmí použít státní příspěvek na podporu činnosti politického institutu. Jestliže by politický institut porušil svou povinnost a státním příspěvkem by financoval volební kampaň, dopouští se přestupku podle § 19k odst. 1 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., za nějž lze uložit podle § 19k odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb. pokutu do výše 200 000 Kč. Podle § 18 odst. 1 písm. g) zákona č. 424/1991 Sb. nesmí

politická strana od politického institutu přijímat dary nebo jiná bezúplatná plnění.

108. Ústavní soud přitom nepřehlídí, že příspěvek na podporu činnosti politického institutu, který lze podle zákona použít pouze na úhradu výdajů na činnost politického institutu, měl být poskytován jen tehdy, měl-li by příslušný politický institut zapsaný status veřejné prospěšnosti, přičemž se zápisem statusu veřejné prospěšnosti spojoval předkladatel (tedy vláda) vyšší míru veřejné kontrolovatelnosti politických institutů, nicméně přijetím zákona č. 303/2017 Sb. byl požadavek zápisu veřejné prospěšnosti zrušen ještě předtím, než právní úprava příspěvku na podporu činnosti politického institutu nabyla účinnosti. Tato skutečnost však sama o sobě protiústavnost politických institutů (a jejich veřejné podpory) nezakládá.

109. Podle § 20 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb. vzniká nárok na tento příspěvek politické straně, která je zakladatelem nebo členem politického institutu a jejíž alespoň jeden poslanec byl zvolen za danou stranu alespoň ve dvou ze tří po sobě jdoucích volebních období Poslanecké sněmovny včetně probíhajícího volebního období. Jeho roční částka odpovídá podle § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb. částce rovnající se 10 % z celkové výše příspěvku na činnost náležejícího příslušné politické straně (tedy součtu stálého příspěvku a příspěvku na mandáty).

110. Nárok politické strany na příspěvek na podporu činnosti politického institutu by potenciálně mohl být zásahem do volné soutěže politických stran a politických sil ve smyslu čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, jestliže by nedůvodně finančně zvýhodňoval politické strany, které na něj dosáhnou, oproti ostatním stranám. Ačkoliv je státní příspěvek formálně určen výhradně k podpoře činnosti politického institutu, jde *via facti* o podporu politických názorů blízkých té politické straně, která je jeho zakladatelem nebo členem. Jelikož je politická soutěž v první řadě soutěží politických myšlenek (idejí), je rozhodnutí státu o tom, komu bude příspěvek náležet, a čím politické myšlenky z příspěvku tedy mohou těžit, jistou formou ingerence zákonodárce do volné politické soutěže. Obecně lze státní podporu poskytovanou politickým institutům považovat za legitimní vzhledem k výše uvedené roli, jakou mají podle důvodové zprávy plnit. Zároveň lze podporu formou státních příspěvků považovat také za vhodný prostředek této podpory, jelikož je způsobitelný takovou rolí skutečně usnadňovat. Ústavní soud proto ve vztahu k legislativnímu rámci instituce politického institutu respektuje volnou míru uvážení zákonodárce, současně však připomíná, že existence (a příslušná právní úprava) politických institutů nesmí nepřipustně zasahovat do svobodné soutěže politických stran nad nezbytnou míru.

111. Ústavní deficity nelze spatřovat ani v zákonné podmínce, že s daným politickým institutem svázaná politická strana musí získat zastoupení

v Poslanecké sněmovně v alespoň dvou ze tří posledních voleb, neboť taková podmínka zjevně vyjadřuje legitimní požadavek zákonodárce, aby tímto způsobem byly z veřejných zdrojů podporovány pouze takové subjekty, které vskutku reprezentují setrvale relevantní politické zájmy a ideje.

112. Samotná právní úprava politických institutů se v současnosti nejeví jako zjevně ústavně problematická, byť je zřejmé, že česká zákonná úprava není formálně založena na takové jejich personální a organizační samostatnosti od politických stran, jako vyžaduje např. Spolkový ústavní soud pro německé politické nadace (kde je však míra státní podpory politickým nadacím mnohem rozsáhlejší). Platí to i přesto, že přijetím zákona č. 303/2017 Sb. odpadl nástroj kontroly prostřednictvím testu veřejné prospěšnosti.

IX. Shrnutí

113. Ústavní soud závěrem opětovně zdůrazňuje, že výše uvedené závěry učinil jako výsledek úvah, do kterých vstoupily jak závěry přijaté v jeho předchozích nálezech, tak empirické skutečnosti a rovněž tak i (pozměněný) kontext komplexní právní úpravy financování politických stran.

114. Přestože se z výše uvedeného může zdát, že Ústavní soud nedůvodně upozadil v předchozích nálezech akcentovaný požadavek oddělenosti politických stran od státu, je namístě zdůraznit, že Ústavní soud měl při posouzení podaného návrhu i tento princip stále na zřeteli. Musel však současně v přiměřené míře přihlížet k tomu, že posléze opakovaně citované závěry vyslovil Ústavní soud prvotně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/94 ve spojení s možností Nejvyššího kontrolního úřadu kontrolovat financování politických stran; je-li dle platné právní úpravy obdobná pravomoc svěřena Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, což navrhovatelka nikterak nenapadá, musí Ústavní soud v přiměřeném rozsahu přihlídnout k pozměněnému kontextu ústavněprávního přezkumu, resp. k pozměněnému kontextu dříve přijatých závěrů (obdobně pak platí i o těch závěrech, jež Ústavní soud přijal v souvislosti s indikací protústávnosti volebních kaucí ve vztahu k „menším“ politickým stranám).

115. I přesto musí Ústavní soud zdůraznit, že na aktuálnosti a naléhavosti nic neztratilo dříve vyslovené varování před ohrožením principu oddělení politických stran od státu podle čl. 20 odst. 4 Listiny, ke kterému může dojít v důsledku přebujelého systému státního financování politických stran, na který dlouhodobě poukazuje i odborná literatura (srov. např. Kysela, J., Kokeš, M. Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích – Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2017, s. 162–163; Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2012, s. 490), poukazující na sníženou motivaci získávat příspěvky od členů politických stran či

od dalších podporovatelů a v obecné rovině na vzdalování se politických stran od (dalších složek) občanské společnosti [Antoš, M. Léč pro české politické strany? Peníze! In Šimíček, V. (ed.) *Financování politického života*. Brno : Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2015, s. 135 a násl.]. Výroční zprávy politických stran ukazují, že například příjmy v podobě členských příspěvků či soukromých darů tvoří často jen jednotky procent celkových příjmů dané politické strany. Tuto skutečnost je samozřejmě třeba vnímat též v souvislosti s přístupem zákonodárce, jenž napadenou právní úpravou přikročil k výraznější regulaci soukromého financování politických stran, jež může do jisté míry ztížit jejich pozici oproti minulosti, kdy příjmy ze soukromých zdrojů takové regulaci nepodléhaly. Nadto novelizace zákona č. 424/1991 Sb. provedená zákonem č. 302/2016 Sb. uložila politickým stranám nové (eventuálně staronové) povinnosti, z nichž některé povedou k nárůstu administrativní náročnosti, a tedy i jejich provozních výdajů (např. vedení čtyř oddělených účtů podle ustanovení § 17a odst. 2 či přijímání darů nebo jiných bezúplatných plnění, jejichž výše nebo obvyklá cena přesahuje částku 1 000 Kč, jen na základě písemné smlouvy podle § 18 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb.). Státní financování politických stran tak má důležitou funkci, aby i za těchto ztížených podmínek podpořilo politické strany, které prokazují vážnost svého působení v politickém systému.

116. Je ovšem současně podstatné, aby byl systém státního financování nastaven tak, aby podporoval, a nikoli narušoval, volnou soutěž politických stran a politických sil v souladu s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny a aby systémově nevedl k podpoře závislosti politických stran na přispěvcích ze státního rozpočtu. Jinými slovy, ačkoliv patrně stále platí starořímské *pecunia non olet* a přestože Ústavní soud nepřehlíží skutečnost, že (z důvodu inflace) výše státní podpory v uplynulých letech fakticky značně poklesla, nabízí se nevyhnutelně otázka, zda příliš štědrá finanční podpora ze strany státu (některým) politickým stranám spíše neškodí. Právě výsledky posledních voleb do Poslanecké sněmovny nicméně dokládají, že obavy části nauky, že dochází k tzv. kartelizaci politických stran, prozatím nebyly naplněny. I přesto by se ale měl zákonodárce vážně zabývat otázkou, zda není vhodné stávající model financování politických stran modifikovat tak, aby kupř. podmínil vznik nároku na státní příspěvek prokázáním určité minimální schopnosti dané politické strany získat část finančních prostředků rovněž od svých členů či sympatizantů. Tento závěr vyslovuje Ústavní soud nejen při vědomí toho, že obecně v demokratických režimech v současné době klesá ochota občanů vstupovat do politických stran, ale i při vědomí toho, že k účasti na politickém životě společnosti nemůže být nikdo nucen. Současně ale není možno dlouhodobě přehlížet skutečnost, že reálné naplňování čl. 5 Ústavy je nemyslitelné bez potřebné míry stranické

participace, přičemž k jejímu dosažení či alespoň udržení může (a má) přiměřeně přispívat právě rozumné nastavení systému financování politických stran.

117. Ústavní soud tedy nevylučuje, že napadená právní úprava (tedy např. podstatná restrikce soukromoprávních zdrojů financování) nezpůsobí v budoucnu vychýlení celého systému financování politických stran mimo ústavně souladný rámec. Zamítnutí návrhu proto neznamená definitivní aprobaci stávajícího modelu, neboť – jak je výše uvedeno – Ústavní soud bude moci v budoucnu (za splnění předpokladu podstatné změny okolností) k případnému novému návrhu ústavní konformitu systému financování politických stran znovu posoudit.

118. Ze všech výše zaznamenaných důvodů rozhodl Ústavní soud tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto nálezu. Pro úplnost Ústavní soud uvádí, že výrokem tohoto nálezu nerozhodoval o ústavní konformitě ustanovení § 20 odst. 6 zákona č. 424/1991 Sb., v platném znění, neboť navrhovatelka se zrušení tohoto ustanovení petitem návrhu nedomáhala.

119. Konečně Ústavní soud uvádí, že pro návrh na zrušení ustanovení § 17 odst. 8 písm. i) ve slovech „poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky“ a pro návrh na zrušení ustanovení § 20 odst. 5 věty první zákona č. 424/1991 Sb. hlasovala většina osmi soudců, výše uvedené závěry proto v tomto rozsahu odrážejí stanovisko toliko tzv. relevantní menšiny, vzniknuvší při nedosažení počtu hlasů devíti soudců potřebného podle § 13 věty druhé zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., pro zrušení napadených ustanovení zákona [srov. náleze ze dne 15. 5. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 3/96 (N 39/5 SbNU 315; 161/1996 Sb.)].

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko soudců Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka

1. Uplatňujeme vůči výroku i odůvodnění tohoto nálezu podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, odlišné stanovisko. Máme totiž za to, že ustanovení § 17 odst. 8 písm. i) ve slovech „poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky“; ustanovení § 20 odst. 3; ustanovení první věty § 20 odst. 5; ustanovení § 20 odst. 6 a ustanovení § 20 odst. 7 ve slovech „na mandát poslance nebo senátora činí ročně 900 000 Kč a“ zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen

„ZPSPH“) měla být zrušena a pouze ve zbytku nemělo být návrhu vyhověno. Jakkoliv se totiž ztotožňujeme s obecnými ústavními východisky obsaženými v odůvodnění nálezu (jeho část VII), jsme přesvědčeni o tom, že tyto obecné principy vedou k výrazně odlišným ústavněprávním závěrům.

I. Právní úprava hranice pro přiznání stálého příspěvku, výše stálého příspěvku, výše příspěvku na mandát poslance nebo senátora a vzniku nároku na příspěvek na podporu činnosti politického institutu

**K obecným východiskům přezkumu napadené právní úpravy
a k relevantní judikatuře Ústavního soudu**

2. Základní význam pro to, aby politická strana obstála ve volné politické soutěži, má její schopnost získávat a udržet si své názorové příznivce a podporovatele, a to v míře, která jí umožní reálně soutěžit o získání mandátů v zastupitelských sborech. Pokud se stát rozhodne poskytovat politickým stranám příspěvky ze státního rozpočtu, musí tak činit způsobem, který nebude tuto volnou soutěž a schopnost politických stran v ní uspět ovlivňovat či vychylovat nad přípustnou míru. Princip volné soutěže politických stran (čl. 5 Ústavy) totiž zahrnuje – právě z hlediska přístupu státu k financování politických stran ze státního rozpočtu – princip „ekonomicky rovné účasti stran ve volební soutěži“ [nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001 (N 36/21 SbNU 313; 98/2001 Sb.)]. Je přirozené, že stát může v jisté míře legitimně diferencovat množství finanční podpory politickým stranám podle jejich volebního úspěchu (a tedy jejich reprezentativnosti ve společnosti), ale míra daných rozdílů vyžaduje velmi důkladné odůvodnění, protože jinak dochází k protíústavnímu narušení podmínek volné a principiálně rovné soutěže politických stran.

3. Z převažující předchozí judikatury Ústavního soudu v oblasti financování politických stran plyne nezbytnost přísného přezkumu dodržení závazného ústavního rámce. Tento přezkum musí být zároveň komplexní – zabývá se kumulativním posouzením spolupůsobení různých prvků financování politických stran na jejich soutěž a principiální rovnost šancí v ní. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/98 ze dne 13. 10. 1999 (N 137/16 SbNU 27; 243/1999 Sb.) Ústavní soud uvedl: „I pro Českou republiku ... platí, že zákonodárce musí při úpravách v oblasti tvorby politické vůle respektovat, že mu jsou na tomto poli vytyčeny úzké meze a že je mu odepřeno diferencované zacházení se stranami, jehož podkladem není důvod mimořádné závažnosti ... Jakékoli přímé nebo nepřímé omezování rovnosti stran ve volební soutěži nesmí jednotlivě ani v kumulaci opatření, jež diferencované postihují nebo zvýhodňují určité strany, potlačovat apriorně již samotnou účast politických stran ve volební soutěži. Kumulace finančních podpor pouze pro některé strany je ve svých důsledcích současně kumulací

faktických finančních sankcí pro strany jiné. Proto je třeba pečlivě zvažovat, zda není překročen účel takových opatření. Tímto účelem musí být pouze vážnost úsilí soupeřících stran, jež není zaměřeno k jiným cílům než k účasti na politické reprezentaci a prosazování vlastního programu v ní. Integrační stimuly jsou v reprezentativní demokracii v omezené míře přípustné až po ukončení procesu svobodné soutěže právně rovných politických stran, tedy po sečtení hlasů pro strany, a to určitou diferenciací při rozdělování mandátů, nikoli však apriorně finanční stimulací některých a znevýhodněním jiných stran, neboť tím by docházelo k modifikaci a stylizaci již i v počtu hlasů pro politické strany odevzdaných.“ Přísný a komplexní přezkum provedl Ústavní soud i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/2000, v němž označil za základní kritérium státní podpory počet stranami získaných hlasů a v němž také uvedl: „Není-li respektována volná soutěž politických stran za vyrovnaných podmínek a je-li snaha vytvářet odlišné podmínky pro strany velké či větší, a formovat tak přímo či nepřímo politické strany s lepším či horším postavením, a tedy i občany s rozdílnými podmínkami jejich pohybu v politickém systému, nelze takové kroky označit za ústavní.“

4. V určitém ohledu se od tohoto judikatorního přístupu odchýlil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03 ze dne 19. 1. 2005 (N 9/36 SbNU 85; 86/2005 Sb.). Je však nutné připomenout, že tehdejší procesní situace byla specifická potud, že návrh na zrušení několika ustanovení ZPSPH byl akcesorickým návrhem spojeným s ústavní stížností navrhovatelky, politické strany, proti nevyplacení stálého příspěvku. Ústavní soud se z procesních důvodů odmítl zabývat těmi ustanoveními zákona, která nebyla přímo uplatněna v řízení předcházejícím podání ústavní stížnosti, takže u nich neshledal splněnou podmínku, s níž zákon o Ústavním soudu spojuje právo ústavního stěžovatele podat návrh na zrušení zákona (část IV daného nálezu). Ústavní soud však v odůvodnění i zde souhlasně odkázal na obecné principy přístupu k otázce ústavnosti v této oblasti vyslovené ve výše uvedeném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/2000.

5. Přísný a komplexní přezkum v této právní oblasti je o to víc namístě, že u úpravy financování politických stran ze státního rozpočtu Ústavní soud přezkoumává právní úpravu, v níž politické strany přítomné v Parlamentu do značné míry rozhodují „ve své vlastní věci“. A ačkoliv se jedná o rozhodování s určitou mírou nejistoty ohledně budoucích volebních úspěchů, a tedy i očekávatelných příjmů ze státního rozpočtu, což odůvodnění nálezu uvádí jeden z argumentů vedoucích k zúženímu úhlu přezkumu Ústavního soudu (bod 60 odůvodnění), je patřičné toto tvrzení doplnit o dvě následující úvahy. Předně se ona nejistota nemusí uplatnit tehdy, když nově přijatá právní úprava nabude účinnosti ještě v průběhu aktuálně probíhajícího volebního období. Zadruhé lze mít za to, že

parlamentní strany mohou s větší či menší měrou pravděpodobnosti alespoň odhadovat své šance v příštích volbách a mít zájem na tom, aby si – v případě eventuálního menšího úspěchu – uchovaly konkurenční výhodu plynoucí z příslušné míry státních příspěvků oproti jiným subjektům v politické soutěži.

6. Konečně je přísný přezkum ústavnosti v této oblasti podporován doktrínou [např. Kysela, J., Kokeš, M. Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích – Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2017, s. 163, či Antoš, M. Lék pro české politické strany? Peníze! In Šimíček, V. (ed.) Financování politického života. Brno : Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2015. s. 137], jakož i přístupem vybraných zahraničních ústavních soudů [např. rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 9. 4. 1992, BVerGE 85, 264 (*Parteienfinanzierung II*) a přehledově např. Kommers, D., Miller, R. A. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 3. vyd. Durham a London : Duke University Press, 2012, s. 269 a násl.]

K metodě přezkumu uplatněného v odůvodnění nálezu

7. Ačkoliv Ústavní soud na několika místech odůvodnění uvádí, že je třeba k přezkumu právní úpravy přistupovat „s maximální obezřetností“ (např. bod 59 odůvodnění), takový přezkum neprovedl, ba dokonce svým přístupem naznačil do budoucna přílišnou benevolenci vůči případným dalším úpravám v oblasti regulace financování politických stran.

8. Nemůžeme se ztotožnit zejména s přístupem odůvodnění nálezu, které akceptuje apriorní ústavní souladnost výlučně státního financování politických stran (bod 57 odůvodnění), čímž se ovšem bez jasného zdůvodnění odchýlilo od argumentace Ústavního soudu v jeho předchozích rozhodnutích [např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 53/2000, ale též nálezy sp. zn. Pl. ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995 (N 62/4 SbNU 113; 296/1995 Sb.)]. Navíc argumentace použitá v této části odůvodnění je vnitřně rozporná: jakkoliv se v ní totiž výslovně připouští ústavní konformita obou „pólových“ modelů financování (tzn. výlučně státního i výlučně soukromého), současně se též uvádí, že takováto úprava by patrně „způsobovala protiústavní účinky“. Odůvodnění nálezu tak dospělo ke klasickému výsledku označovanému jako *contradictio in adiecto*, kdy současně tvrdí, že nějaké řešení není, ale vlastně i je protiústavní. Nad tím nám zůstává rozum zcela stát. Zároveň netušíme, podle jakých argumentů připouští odůvodnění nálezu *a priori* „protiústavní účinky“ u modelu založeného na čistě soukromém financování politických stran. Jakkoliv totiž nemáme žádné pochybnosti o protiústavnosti modelu založeného na převažujícím či dokonce výlučném státním financování politických stran, neboť tento model by přímo odporoval čl. 20 odst. 4 Listiny (což ostatně Ústavní soud v minulosti již opakovaně vyslovil),

nevidíme žádný důvod k pochybnostem o ústavní souladnosti modelu založeného na čistě soukromém financování, byť netvrdíme, že by byl takovýto model v současnosti a v našich podmínkách reálný a rozumný.

9. Zásadně oponujeme rovněž tomu, jak odůvodnění nálezu při deklarovaném přezkumu deficitů právní úpravy financování politických stran z hlediska toho, zda neohrožují samotnou podstatu čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny (bod 58 odůvodnění), považuje za podstatné „pouze otázku, zda stávající systém financování nepoškozují některé politické strany (bez dalších přívlastků) natolik, že jim fakticky znemožňuje adekvátním způsobem (tedy ideálně na půdě Parlamentu) reprezentovat zájmy té – nikoli marginální – části společnosti, k jejichž ochraně a hájení taková politická strana vznikla a funguje“ (bod 60 odůvodnění). Jsme přesvědčeni o tom, že ochrana čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny vyžaduje mnohem víc. Vyžaduje, aby se Ústavní soud nespokojil bez dalšího jen s poukázáním na to, že se některé politické straně podařilo postupně prosadit až k zisku mandátů v Poslanecké sněmovně, ačkoliv její státní finanční podpora byla výrazně nižší, zatímco jiná politická strana, která měla nárok na vyšší míru státní podpory, v příštích volbách nespěla (body 76 a 77 odůvodnění). Nestačí ani poukázání na to, že v posledních volebních obdobích se do Poslanecké sněmovny dostalo více politických stran, než bývalo pravidlem, a že jsou mezi nimi i strany nové (a k tomu některé z nich nové spíše formálně) (bod 78 odůvodnění). Tato druhá argumentace je nejen ústavněprávně deficitní z důvodů rozebranych níže, ale zároveň logicky chybná, jelikož nelze ústavnost účinné právní úpravy ZPSPH posuzovat (v podstatě pouze) empiricky podle povolební situace a zastoupení politických stran v Poslanecké sněmovně v těch volebních obdobích, na které odůvodnění nálezu odkazuje, jelikož je současný právní rámec posunutý tím, že došlo k nikoli nepodstatné změně (zpřísnění) podmínek soukromého financování politických stran, které stálo u zrodu a dalšího působení některých nových a volebně úspěšných politických subjektů v daných volbách. Je to jako argumentovat, že se nemocný (státem nefinancovaný) uzdravil (uspěl ve volbách), když dostal léky (využil zdroje soukromého financování), které si mohl relativně volně pořídít, a že se tedy jistě takový nemocný uzdraví i v budoucnosti, a zapomenout přitom na to, že v budoucnu léky nedostane, anebo jen omezeně. Nelze tedy přisvědčit relativizaci, ke které Ústavní soud přistoupil v bodě 79 odůvodnění nálezu, v němž uvádí: „Jakkoli by tedy v čistě abstraktní rovině mohlo být namístež navrhovatelce přisvědčit, že napadená právní úprava (nepřípustně) upřednostňuje etablované parlamentní strany na úkor zbývajících politických stran, empirická data její argumenty v plném rozsahu vyvracejí.“ Okolnost, jaký počet politických stran je zastoupen v Poslanecké sněmovně, totiž závisí na celé řadě faktorů, z nichž jedním je právě právní úprava financování politických stran. Úkolem Ústavního soudu je přitom

zajistit, aby tato úprava zajišťovala prostupnost politického systému, jeho skutečnou pluralitu a neobsahovala „ostré hrany“, které nepřiměřeně a nedůvodně znevýhodňují některé politické strany. Většina pléna bohužel skončila u konstatování, že je vlastně „vše v pořádku“, neboť počet stran zastoupených v Poslanecké sněmovně se zvýšil, a vůbec se již nezabývala tím, o jaké strany se jedná, jak jsou financovány a zda stávající úprava nekomplikuje dosažení většího politického zastoupení i pro další subjekty. Nemluvě o tom, že kromě působení politických stran v Poslanecké sněmovně je velmi významné rovněž působení politických stran na regionální úrovni, což právní úprava dostatečně nezohledňuje, neboť např. komunální volby stojí zcela mimo státní financování.

10. V tomto kontextu většinou pléna vytýkáme rovněž toliko apodiktické konstatování, podle něhož je „vzorec“ financování politických stran, založený na prioritě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny, údajně vhodně a v „rozumné proporcii“ doplněn bonifikací i za získání mandátů v Senátu, v zastupitelstvech krajů a v Evropském parlamentu (bod 80 odůvodnění). Skutečně nevíme, o co většina pléna tento svůj názor vlastně opírá: zda skutečně 30 Kč za jeden hlas ve volbách do Evropského parlamentu (oproti 100 Kč za jeden hlas ve volbách do Poslanecké sněmovny a navíc bez nároku na příspěvek na mandát!), případně úplnou absenci jakéhokoliv státního financování nezávislého kandidáta ve volbách do Senátu, považuje za „rozumnou proporcii“, a hlavně – proč?

11. Klíčové pro posouzení ústavnosti napadené právní úpravy, resp. základním ústavněprávním problémem a otázkou, které měl Ústavní soud v této věci zkoumat, je proto, zda výrazně rozdílný objem státních finančních příspěvků plynoucí z této úpravy nepřipustně nezvýhodňuje strany, které na ně v důsledku svého volebního výsledku dosáhnou, v soutěži politických stran. Odůvodnění nálezu vychází ze správné premisy, že určitá míra nerovnosti ve státním financování politických stran je přirozená tehdy, je-li odvislá od rozdílného volebního úspěchu. V nyní řešené věci jde však o to, v jaké proporcii jsou vyplácené státní příspěvky k volebním ziskům jednotlivých politických stran. Jinými slovy, zda politické strany, které dosáhnou na určitý práh volebního výsledku (konkrétně 3 %, resp. 5 % při volbách do Poslanecké sněmovny), nezískávají ze státního rozpočtu takové částky, které je nepřipustně zvýhodňují oproti stranám, které byly zhruba obdobně volebně úspěšné, ale dané pražy (byť třeba jen těsně) nepřekročily. Toto bylo také klíčovou podstatou argumentace navrhovatelky. Je zřejmé, že v důsledku nastavení určitých procentních prahů bude docházet ke „skokovému“ nárůstu státních příspěvků, ale je podstatné to, o jak velký skok se za těchto okolností jedná a jak takové skokové navýšení působí v kontextu dalších prvků právní úpravy financování politických stran.

Vlastní důvody pro zrušení napadené právní úpravy

12. Z hlediska systematiky typů financování politických stran se navrhovatelka obrátila proti dvěma, resp. třem prvkům přímého státního financování politických stran. Vedle právní úpravy stálého příspěvku a příspěvku na mandát poslance nebo senátora se jedná ještě o příspěvek na podporu činnosti politického institutu, na který má nárok politická strana, která získala alespoň jeden mandát v Poslanecké sněmovně alespoň ve dvou z posledních tří volebních období včetně toho probíhajícího a která je zakladatelem nebo členem příslušného politického institutu. Vedle těchto forem státního financování politických stran je však v kontextu voleb do Poslanecké sněmovny relevantní ještě další typ příspěvku – příspěvek na úhradu volebních nákladů, který je v současnosti podle § 85 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, poskytován politické straně nebo koalici, která ve volbách do Poslanecké sněmovny získala nejméně 1,5 % z celkového počtu platných odevzdaných hlasů, a to v částce 100 Kč za každý odevzdaný hlas.

13. Navrhovatelka opřela své tvrzení o disproporčnosti státního financování politických stran plynoucí ze současné právní úpravy stálého příspěvku o několik reálných i hypotetických příkladů, které cituje i odůvodnění nálezu a které na tomto místě pro plynulost naší argumentace částečně zopakujeme. Problematičnost stávající 3% hranice pro nárok na stálý příspěvek je podle ní zřetelná zejména u těch politických stran, jejichž úspěšnost ve volbách se pohybuje právě okolo této 3% hranice. Ze srovnání údajů z voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2010 například plyne, že Strana zelených získala 2,44 % hlasů a státní podporu ve formě příspěvku na úhradu volebních nákladů ve výši cca 12,8 milionů Kč, zatímco strana Suverenita – blok J. Bobošíkové získala 3,67 % hlasů, ale její státní příspěvky ve formě příspěvku na úhradu volebních nákladů a stálého příspěvku činily cca 49 milionů Kč. Jinými slovy, strana, která získala pouze 1,5násobek hlasů ve srovnání s druhou stranou, obdržela příspěvek v téměř čtyřnásobné výši. (K tomu je třeba pro vyjasnění poznamenat, že zmíněné výpočty jsou pouze modelové a nezohledňují rozpuštění Poslanecké sněmovny v roce 2013, jež tyto částky poměrně snížilo). I další příklad zmíněný v odůvodnění nálezu vypovídá o výrazném předělu, který ve finanční situaci politické strany znamená získání nároku na stálý příspěvek (vše bod 72 odůvodnění).

14. Tyto výsledky je také nezbytné zvážit v kontextu dalších disproporcí, které vznikají mezi stranami, které se pohybují kolem 5% uzavírací klauzule při volbách do Poslanecké sněmovny, jejíž překonání pro ně znamená také výplatu příspěvků na mandáty (podle účinné úpravy každoročně 900 000 Kč za mandát). Navrhovatelka zde opět uvedla příklady stran pod

hranicí a nad hranicí 5% uzavírací klauzule, z nichž je nezpochybnitelné, že stát stranám, jež překročí 5% uzavírací klauzuli a získají zastoupení v Poslanecké sněmovně, poskytuje výrazně vyšší finanční podporu než ostatním stranám.

15. Současná právní úprava vytváří, z pohledu voleb do Poslanecké sněmovny, čtyři kategorie politických stran: (A) strany s volebním ziskem 5 % a výše, jež mají nárok na příspěvek na mandát, na stálý příspěvek i na příspěvek na úhradu volebních nákladů; (B) strany s volebním ziskem 3 % a výše, ale nedosahující uzavírací klauzuli 5 %, které mají nárok na stálý příspěvek a příspěvek na úhradu volebních nákladů; (C) strany s volebním ziskem 1,5 % a výše, ale nedosahující 3 %, které mají nárok pouze na příspěvek na úhradu volebních nákladů; a (D) strany s volebním ziskem nižším než 1,5 %, u kterých se presumuje, že jim chybí vážnost úmyslu ve volební soutěži, a jimž proto nenáleží žádná finanční podpora ze strany státu. Existence čtyř různých kategorií politických stran z hlediska jejich státního financování nicméně vyžaduje racionální a ústavně konformní opodstatnění; měla by tedy existovat kritéria, která opodstatňují odlišné zacházení s těmito kategoriemi politických stran (tedy seznatelný účel sledovaný tímto odlišným zacházením). Jinými slovy, pokud politické strany kategorie A spadají do jiného právního režimu než politické strany kategorie B, musí pro to existovat důvod; totéž platí pro rozdílné zacházení s kategoriemi B a C a rovněž s kategoriemi C a D. V opačném případě totiž právní úprava vede k formaci politických stran „s lepším či horším postavením“ bez racionálního opodstatnění, což je přesně situace, kterou Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/2000 označil za protiústavní.

16. Sečtením tří uvedených typů státního financování politických stran (příspěvek na úhradu volebních nákladů, stálý příspěvek a příspěvek na mandát) lze vyčíslit celkovou částku, která náleží konkrétní politické straně z titulu jejího výsledku ve volbách do Poslanecké sněmovny. Pokud se tato celková částka vydělí počtem hlasů získaných danou politickou stranou, výsledkem bude cosi jako „finanční hodnota jednoho hlasu“ odevzdaného ve volbách ve prospěch této politické strany. Platí přitom, že finanční hodnota jednoho hlasu bude v případě jednotlivých (v předchozím bodě vymezených) kategorií politických stran následující: (A) cca 270 Kč až 420 Kč; (B) cca 230 Kč až 270 Kč; (C) přesně 100 Kč; a (D) přesně 0 Kč. I při zanedbání politických stran kategorie D (tj. těch, které nezískají ani 1,5 % hlasů) lze z těchto údajů vyčíslit, že úspěšné politické strany kategorie A mají ve srovnání s méně úspěšnými stranami kategorií B, C a D nejen závaznou a přirozenou výhodu ve formě získání mandátů a participace v zákonodárném procesu, ale rovněž signifikantní finanční výhodu, v rámci které je hodnota jednoho získaného hlasu násobně vyšší než hodnota jednoho hlasu získaného stranou méně úspěšnou. Další způsob, jak lze tuto

disproporci číselně vyjádřit, je srovnání modelových stran s výsledkem (A) 6,66 %, (B) 4,44 % a (C) 2,22 %. Při současné právní úpravě totiž platí, že mezi kategoriemi B a C je pouze dvojnásobný rozdíl ve volebním úspěchu, ale až cca pětinásobný rozdíl v částce, kterou tyto strany získají ze státního rozpočtu, a u srovnání stran kategorie A a C je tento rozdíl ve financování až cca desetinásobný, přestože rozdíl ve volebním úspěchu je pouze trojnásobný. Zároveň platí, že s klesající volební účastí se tyto disproporce zvětšují a se stoupající volební účastí se naopak zmenšují. Pro vyloučení případných pochybností uvádíme, že koncept „finanční hodnoty jednoho hlasu“ zde používáme pouze jako myšlenkovou konstrukci, která má blíže osvětlit naši argumentaci a kterou ostatně, byť ne takto explicitně nazvanou, použil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/2000.

17. Z těchto propočtů je zřejmé, že nastavení podmínek pro výplatu stálého příspěvku dle § 20 odst. 3 a 6 a příspěvků na mandát dle § 20 odst. 7 ZPSPH vytváří výraznou nerovnost mezi jednotlivými politickými stranami v míře, která postrádá racionální a ústavně konformní opodstatnění, jež by plynulo z jejich odlišného působení v politické soutěži, a která zároveň neodpovídá míře jejich podpory (reprezentativnosti) ve společnosti. Ta by však měla být určujícím kritériem pro rozsah státní podpory, jak Ústavní soud zdůraznil již ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/2000, kdy apeloval na zákonodárce, aby připravil novou úpravu financování politických stran „tak, aby [se] proporce mezi dotacemi dosažených pozic a dotacemi úspěchu ve volební soutěži ... výrazně změnily ve prospěch ocenění počtu hlasů získaných ve volbách“. Hranice 3% a její kombinace s výrazným skokem v objemu státní podpory ji dosahujícím politickým stranám se jeví jako umělý předěl, který výrazně zasahuje do principu volné soutěže politických stran. Umělost a důsledky takto nastaveného předělu jsou zvlášť nebezpečné i proto, že výrazně disproporčně dopadají právě na strany, které se pohybují na takové hranici úspěšnosti (cca 2 až 4 %), která je objektivně staví do role možných konkurentů etablovaných politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně, tedy těch, kteří mají v souladu s principem „vlády na čas“ potenciál stát se z politické menšiny politickou většinou. Nadto uvádíme, že obdobný skok spojený s výrazně jiným finančním dopadem na relevantní skupiny subjektů ve srovnatelné pozici shledal Ústavní soud jako ústavně nekonformní např. při posuzování ústavnosti právní úpravy zdanění pracujících důchodců v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. 6. 2016 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.).

18. Jsme proto přesvědčeni o tom, že se měl Ústavní soud v tomto ohledu odchýlit od právního názoru vysloveného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03, v němž Ústavní soud postuloval odlišnou funkci stálého příspěvku (aniž by ji však jakkoliv objasnil, což však povytce nečiní odůvodnění nálezu ani v této věci - viz bod 66 odůvodnění) a z ní dovodil přípustnost

hranice pro jeho výplatu vysoko nad hranicí, se kterou v dřívější judikatuře Ústavní soud spojoval míru vážnosti reprezentativnosti politických stran ve společnosti (okolo 1 % hlasů). Lze zde opět odkázat i na nálezn sp. zn. Pl. ÚS 30/98, v němž Ústavní soud uznal přípustnost určitých integračních stimulu v zájmu funkčnosti parlamentního systému, ale v němž také uvedl, že to neznamená, že by integrační zájmy směly mít přednost před principem volné soutěže volebních stran, protože ta je výrazem pluralitní povahy demokratického systému.

19. Zásah do principiální rovnosti šancí politických stran spojený s dosažením stanovené hranice pro výplatu stálého příspěvku v zákonem stanovené výši je také, jak bylo zřejmé i z již uvedených příkladů, posílen dalšími finančními zisky politických stran v případě, že překročí uzavírací klauzuli při volbách do Poslanecké sněmovny. V takové situaci získají politické strany vedle stálého ročního příspěvku ve výši 10 000 000 Kč i příspěvky na mandáty poslanců každoročně ve výši 900 000 Kč za mandát a dále podporu v různých formách nepřímého státního financování (např. ve formě příspěvků na úhradu nákladů poslaneckých klubů, poslaneckých náhrad či v podobě různé administrativní podpory spojené s působením v Parlamentu, případně i vládě). Ačkoliv je pravda, jak uvádí odůvodnění nálezu, že reálná hodnota příspěvku na mandát je dnes nižší než v minulosti, že došlo k výraznému navýšení objemu příjmů i výdajů státního rozpočtu či ke zvýšení průměrné mzdy (bod 83 odůvodnění), je třeba si uvědomit, že v těchto pozměněných podmínkách fungují všechny politické strany (tedy že všechny se musí vypořádávat například s tím, jak rostou výdaje na mzdové náklady). Z toho tedy plyne, že buď toto snížení reálné hodnoty prostředků politických stran dopadá poměrně na všechny strany, a tudíž je nevyváženost mezi nimi stále proporčně stejná, anebo – a to spíše – uvedené reálné snížení hodnoty prostředků politických stran výrazněji dopadá na chudší politické strany, poněvadž ty mají menší finanční rezervy než strany bohatší. *Summa summarum*, snížení reálné hodnoty příspěvku na mandát poslance nebo senátora není argumentem, který by zlehčoval zvýhodnění těch politických stran, kterým na něj vzniká nárok.

20. Příspěvek na mandát poslanců v současné podobě problematizuje opět i navázání stálého příspěvku politickým stranám jen na úspěch ve volbách do Poslanecké sněmovny, a nikoli dalších volených zastupitelských těles (Senátu, Evropského parlamentu, krajských a obecních zastupitelstev). Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03 odůvodnil ústavnost tohoto omezení výsadním postavením Poslanecké sněmovny v ústavním systému České republiky a svým posouzením, že česká právní úprava „zrcadlí pojmovou charakteristiku politické strany (hnutí) ve významu celostátně, a nikoli toliko regionálně relevantního politického subjektu“. I když lze uznat, že Poslanecká sněmovna skutečně v řadě aspektů zaujímá

v ústavním systému výsadní postavení, to samo o sobě dostatečně neodůvodňuje, proč by měl stát vyplácet další štědré bonusy politickým stranám právě jen s odkazem na dosažení 3% hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny. Nepřímo tím totiž sankcionuje politické strany v těchto volbách neúspěšné, ačkoliv se může jednat o politické strany úspěšné například na obecní či krajské úrovni.

21. Spolu s tím, jak současná právní úprava státního financování politických stran výrazně favorizuje parlamentní politické strany (resp. též strany s minimálně tříprocentním ziskem ve volbách do Poslanecké sněmovny), je patrné, že jsou tyto prostředky pro řadu stran zcela rozhodující složkou jejich příjmů. Z výročních zpráv politických stran vyplývá, jakou část jejich příjmů tvoří členské příspěvky či soukromé dary. Například z údajů v roce 2015 lze seznat, že podíl členských příspěvků a soukromých darů (a dědictví) činil u ČSSD 4,84 %, resp. 0,47 % příjmů strany; u ODS 3,1 %, resp. 11,14 %; u ANO 2011 4,27 %, resp. 10,11 %; u KSČM 12,74 %, resp. 7,4 %; u KDU-ČSL 5,21 %, resp. 8,01 %; u TOP 09 5 %, resp. 7,79 %; a u Úsvitu – Národní koalice 0,02 %, resp. 0 %. Dokládá se tím trend, na který odkazuje i odborná literatura (např. ta citovaná v bodu 115 odůvodnění nálezu), že v určitém smyslu skomírá propojení politických stran a občanské společnosti a zároveň narůstá závislost politických stran na státním financování.

22. Zákonodárce přistoupil k výraznější regulaci soukromého financování politických stran a Ústavní soud v tomto nálezu shledal jako ústavně konformní jak stanovení limitu na dary politickým stranám od jedné a téže osoby za kalendářní rok (s čímž souhlasíme), tak zúžení okruhu přípustných poskytovatelů úvěrů a zápůjček (proti čemuž se vymežíme níže). Některé další změny právní úpravy, resp. uložení nových povinností politickým stranám, které povedou k nárůstu provozních výdajů politických stran, jsou uvedeny na závěr odůvodnění nálezu (bod 115 odůvodnění). V této situaci je tedy o to víc důležité, aby stát podporoval volnou soutěž politických stran, včetně principu (relativní) rovnosti jejich šancí, a nepřipustně do ní nezasahoval.

23. Z důvodů uvedených výše jsme však toho názoru, že napadená právní úprava naopak mezi politickými stranami, které svým volebním ziskem prokazují opodstatněnost svého působení ve společnosti (míru své reprezentativnosti), výrazně diferencuje, a to bez relevantního legitimního důvodu a v míře, která je podstatně disproporční této jejich reprezentativnosti. Ústavní soud měl proto ustanovení § 20 odst. 3 a 6 a příslušnou napadenou část ustanovení § 20 odst. 7 ZPSPH zrušit pro rozpor s principem volné soutěže politických stran a sil ve smyslu čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny. Příslušná právní úprava navíc dlouhodobě systémově vede k podpoře závislosti politických stran na příspěvcích ze státního rozpočtu, což naráží

na princip oddělenosti politických stran od státu dle čl. 20 odst. 4 Listiny (srovnej též Kysela, J., Kokeš, M. Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích – Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2017. s. 162–163, resp. Šimíček, V. komentář k čl. 20 Listiny in Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod – Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2012. s. 490, nebo Šimíček, V. Volební nález Ústavního soudu. Právní rozhledy 2005, roč. 13, č. 10, s. 359–364). Ve vztahu k příspěvku na mandát senátora v ustanovení § 20 odst. 7 ZPSPH dochází nadto k dalšímu zvýhodnění politických stran, jejichž kandidát ve volbách do Senátu uspěl, proti nezávislým kandidátům, kteří v případě úspěchu ve volbách na tento příspěvek nemají nárok, což je dalším vychýlením z podmínek svobodné soutěže politických sil dle čl. 22 Listiny. V úvahách o vyváženém systému financování politických stran je pak relevantní skutečnost, že z daného příspěvku mají z velké části prospěch opět ty politické strany, kterým již plyne výhoda ze stálého příspěvku a z příspěvků na mandáty poslanců. Obdobnou poznámku lze učinit i ve vztahu k výsledkům voleb do krajských zastupitelstev, resp. Zastupitelstva hlavního města Prahy, jelikož je z oficiálních údajů zřejmé, že v nich v naprosto převažující míře uspívají strany úspěšné i na celostátní úrovni, a tedy těžící z napadené právní úpravy.

24. Navrhovatelka v petitu návrhu sice nenapadla explicitně ustanovení § 20 odst. 6 ZPSPH, které opakuje 3% hranici pro přiznání stálého příspěvku a dále zakotvuje výpočet jeho výše (mezi 6 000 000 a 10 000 000 Kč ročně). Z odůvodnění návrhu, jakož i z logiky věci, kdy je její návrh postaven na argumentaci disproporcí napadené právní úpravy, je však zřejmé, že ve skutečnosti napadala i toto ustanovení. Ostatně nelze vůbec uvažovat o jakýchkoli disproporcích bez toho, aniž by byly zohledněny příslušné finanční částky, které jsou s překročením stanoveného prahu úspěšnosti ve volbách spojeny. Nadto lze jen těžko pochopit, proč by navrhovatelka skutečně napadala pouze 3% hranici pro přiznání stálého příspěvku v § 20 odst. 3 ZPSPH, ale nechala by nenapadnutou tutéž hranici v § 20 odst. 6 ZPSPH.

25. Ve vztahu k hranici pro přiznání stálého příspěvku, jakož i ve vztahu k jeho výši se tak měl Ústavní soud konstatováním jejich protiústavnosti odchýlit ve smyslu § 13 zákona o Ústavním soudu od právního názoru vysloveného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03. Veden měl k tomu být, v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.), „posunem relevantního právního prostředí tvoreného podústavními právními normami, které v souhrnu ovlivňují nahlížení ústavních principů a zásad, aniž by z nich ovšem vybočovaly, a především neomezují princip demokratické právní státnosti (čl. 1 odst. 1 Ústavy)“ a také změnou komplexně vnímaných sociálních a ekonomických poměrů

politických stran, neboť období uplynulé od vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03 prokázalo výrazně disproporční dopady uvedené hranice na politickou soutěž bez relevantního legitimního důvodu. Nadto je třeba podotknout, že se Ústavní soud v odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03 věcně vůbec nezabýval výší stálého příspěvku, ale řešil pouze otázku hranice pro jeho přiznání, a to navzdory tomu, že v daném případě bylo napadeno i ustanovení o jeho výši. V tomto ohledu bylo jeho posouzení neúplné. Obdobnou kritiku vznášíme z důvodů výše uvedených i vůči odůvodnění nynějšího nálezu.

26. Vedle příslušných ustanovení ZPSPH týkajících se stálého příspěvku a příspěvku na mandát poslance nebo senátora měla být podle našeho názoru zrušena i první věta ustanovení § 20 odst. 5 ZPSPH, zakotvující, za jakých podmínek vzniká politické straně nárok na příspěvek na podporu činnosti politického institutu (který je zákonem definován jako příjem politické strany). Jeho roční výše je stanovena na částku odpovídající 10 % z celkové částky příspěvku na činnost, který náleží politické straně a který se v souladu s § 20 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 20 odst. 4 ZPSPH skládá ze stálého příspěvku a příspěvku na mandáty, které politická strana má (poslanců, senátorů, členů zastupitelstev krajů i členů Zastupitelstva hlavního města Prahy). Podle odůvodnění nálezu by stát formou tohoto příspěvku potenciálně mohl zasáhnout do volné soutěže politických stran a politických sil ve smyslu čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, jen pokud by „nedůvodně finančně zvýhodňoval politické strany, které na něj dosáhnou, oproti ostatním stranám“. Ovšem zároveň uznává, že se jedná o ingerenci „zákonodárce do volné politické soutěže“ (bod 110 odůvodnění). Domníváme se, že zásahem do volné soutěže tento příspěvek skutečně je, avšak klíčovou otázkou je to, zda je i porušením daného principu, tedy zásahem dostatečně neodůvodněným a protiústavním. Podle našeho názoru v situaci, kdy měl Ústavní soud zhodnotit spolupůsobení hranice pro nárok na stálý příspěvek, jeho výše a výše příspěvku na mandát poslance nebo senátora za protiústavní, jelikož výrazně disproporčně znevýhodňuje ty politické strany, které již prokázaly vážnost svého působení v politice, ale všechny podmínky pro tuto další podporu nesplnily, nemůže další bonus pro již tak zvýhodněný úzký okruh politických stran v testu ústavnosti za daného kontextu obstát. Zaměřením daného příspěvku jen na strany, které se vyznačují opakovanou úspěšností ve volbách do Poslanecké sněmovny (být ne nutně při každých volbách), se opět stávají zvýhodněnými ty strany, které mají již disproporční prospěch i ze stálého příspěvku a příspěvku na mandáty. A navíc ještě zákonodárce bez srozumitelného účelu vytváří užší privilegovanou skupinu stran, jimž na tento další finanční příspěvek vzniká nárok.

27. Podle našeho názoru tedy příspěvek na podporu činnosti politického institutu v současné podobě ještě více prohlubuje již tak existující

vychýlení z rovných podmínek svobodné soutěže politických stran, čímž je tento stav v rozporu s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny. Ve vztahu ke zbytku napadené právní úpravy politických institutů měl po našem soudu Ústavní soud spíše návrh odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost (nikoli tedy návrh zamítnout), s vědomím, že pokud by se v budoucnosti vyjevilo, že politické instituty skutečně působí k obcházení pravidel financování politických stran, bude Ústavní soud připraven podrobit danou úpravu nové kontrole. Tento závěr by byl odůvodněn zejména tím, že česká právní úprava nestojí na personální a organizační samostatnosti politických institutů a politických stran, a dále, že původní právní úprava počítající s kontrolou testem veřejné prospěšnosti politických institutů v důsledku legislativních změn odpadla.

II. Zúžení okruhu subjektů, s nimiž jsou politické strany a politická hnutí oprávněny uzavřít smlouvu o poskytnutí zápůjček a úvěrů (dále jen „úvěry“), jen na banky, resp. další finanční instituce registrované na území České republiky (dále jen „banky“)

28. Ústavněprávní přezkum navrhovatelkou napadených ustanovení ZPSPH, která se týkají regulace tzv. soukromého financování politických stran, musí opět vycházet zejména z principu volné soutěže politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny). I v tomto kontextu platí, že princip volné soutěže znamená i princip rovného přístupu politických stran do politické soutěže a principiální rovnost šancí v ní (např. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 30/98). Nadto je však při daném přezkumu relevantní i postavení politické strany jako právnické osoby soukromého práva, která je nositelkou základních práv a svobod, včetně obecné svobody jednání ve smyslu čl. 2 odst. 3 Listiny. Jsme přesvědčeni o tom, že navrhovatelkou napadená část ustanovení § 17 odst. 8 písm. i) ZPSPH, která omezuje okruh přípustných poskytovatelů úvěrů pro politické strany jen na banky, nepřipustně zasahuje, a tedy porušuje jak princip volné soutěže politických stran, tak uvedené základní právo, a to z následujících důvodů.

29. Vzhledem k tomu, že z principu volné soutěže politických stran plyne, že veřejná moc nesmí svými zásahy vytvářet neodůvodněné překážky svobodného vzniku a fungování politických stran, je nutné každé takové omezení volné soutěže pečlivě zkoumat a zdůvodnit. Ústavně konformní je tehdy, jestliže sleduje legitimní cíl, je vhodným nástrojem k dosažení tohoto cíle, je nezbytné a zároveň neomezuje daný princip nad míru přiměřenou dosažení žádaného legitimního cíle [např. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 14/14 ze dne 19. 5. 2014 (N 98/77 SbNU 429; 176/2015 Sb.), bod 37, nebo ze starší judikatury nálezn sp. zn. Pl. ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997 (N 37/7 SbNU 251; 88/1997 Sb.)].

30. Zúžení okruhu možných poskytovatelů úvěrů pouze na banky je zásahem do volné soutěže politických stran, protože vytváří nerovné šance

politických stran získat úvěr, přičemž podle dostupných analýz činí v jednoduchém průměru podíl zápůjček a úvěrů přibližně 30 % prostředků politických stran (studie Transparency International: Průběžný monitoring financování politických stran – únor 2016, dostupné na <https://www.transparency.cz/wp.../Financování-politických-stran-2016-Analýza.docx>). Méně hospodářsky silné politické strany budou v horším postavení než strany hospodářsky silnější, protože nemají takovou finanční kredibilitu, a mohou mít tedy výrazně ztížený přístup k získání bankovního úvěru. Nižší schopnost získat úvěr je pro méně ekonomicky silné subjekty charakteristická obecně, v čemž samozřejmě není důvod nesouhlasit s odůvodněním nálezu (bod 98 odůvodnění). Podle našeho názoru je však postavení politických stran, a tedy i ekonomicky slabších politických stran, specifické potud, že čl. 5 Ústavy i jim garantuje volnou politickou soutěž, a to nikoliv v zájmu jenom jich samých, ale zejména proto, že to ústavodárce považoval za klíčové pro uchování demokratického politického systému. I proto je odůvodněný omezitelný přístup Ústavního soudu při posuzování předmětné právní úpravy.

31. Sdílíme ten závěr v odůvodnění nálezu, podle něhož je cíl napadené právní úpravy, tedy posílení transparentnosti soukromého financování politických stran, obecně legitimní, a to jak z hlediska posílení formální průhlednosti příslušných vztahů mezi politickou stranou a poskytovatelem úvěru, tak z hlediska minimalizace vztahů nepatřičné závislosti mezi stranou a takovým poskytovatelem (bod 96 odůvodnění).

32. Je-li cíl zásahu do volné soutěže politických stran legitimní, je potřeba zhodnotit, zda se jedná o zásah vhodný, jinými slovy, zda je zvolený prostředek způsobilý naplnit požadavek větší transparentnosti financování politických stran. Podle našeho názoru lze míru právní regulace bank a dohledu nad nimi považovat za zvýšenou garanci transparentnosti vztahů mezi politickou stranou a bankou ve smyslu prvním. Nicméně nesouhlasíme s tím, že by se zúžením okruhu poskytovatelů úvěrů jen na banky dosáhlo bez dalšího i snížení rizika nepatřičné závislosti politické strany na poskytovatelích úvěrů (a s ní spojeného nebezpečí korupce).

33. Jakmile totiž zákonodárce znemožní politickým stranám získávat úvěry od jiných subjektů, dostávají se banky do určitého výsadního postavení, byť jen ve svém souhrnu. Jelikož neexistují a ani nemohou existovat právní pravidla, která by zakotvila povinnost banky úvěr politické straně za určitých okolností poskytnout, je jen na jejím uvážení, zda a pokud ano, za jakých podmínek tak učiní. Není důvodu se domnívat, že by se politická strana nemohla dostat do stavu závislosti na bance, která jí poskytla úvěr. Lze uvažovat například o situaci, kdy banka poskytuje úvěr za výhodnějších podmínek, než by jinak byla poskytla, z toho důvodu, že příslušná politická strana slíbila politickou podporu jejím ekonomickým zájmům.

Z tohoto důvodu nepovažujeme zúžení okruhu poskytovatelů jen na banky za vhodný nástroj podpory transparentnosti financování politických stran, protože v důsledku zákazu přijímat úvěr od jiných subjektů může naopak narůstat propojení bankovního sektoru a politických stran, a posilovat se závislost politických stran na bankách. Ostatně i přes tuto úpravu se otevírá několik možností, jak tento zákaz obejít např. tím, že se za splacení úvěru zaručí třetí osoba, vůči níž by pak mohla směřovat nepatřičná závislost, proti níž navrhovatel příslušného pozměňovacího návrhu M. Plíšek v Poslanecké sněmovně argumentoval. Konečně se zúžením okruhu poskytovatelů úvěrů na banky dostávají do nevýhodné pozice ty politické strany, které mají ve svém programu politiku zaměřenou na zvýšenou regulaci bankovního sektoru, pro které může být výrazně obtížnější získat bankovní úvěr – pokud ovšem nebudou ochotny usměrnit svou politiku. Ani to nespědí o vytvoření podmínek, které by měly minimalizovat případy vzniku nepatřičné závislosti.

34. Nadto je však klíčové, že podle našeho názoru není rozhodně naplněno ani kritérium nezbytnosti omezení, tedy že neexistuje jiný dostupný právní prostředek, který by vedl ke stejnému legitimnímu cíli, ale méně by zasáhl do příslušného chráněného ústavního zájmu, zde principu volné soutěže politických stran. Zákaz přijímání úvěrů od jiných subjektů než bank je výrazně omezující prostředek, jehož cíl – posílená transparentnost financování politických stran – mohl být dosažen méně omezujícími opatřeními. Nabízí se především i dnes zákonem zakotvená povinnost politické strany uvést přehled úvěrů od poskytovatelů s uvedením jejich výše a podmínek splácení, včetně dalších identifikačních údajů, ve veřejnosti přístupné výroční zprávě politické strany, která podléhá dohledu Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí [§ 19h odst. 1 písm. c) bod 2 ZPSPH], jak by odpovídalo původnímu vládnímu návrhu zákona, který tuto formu kontroly považoval za dostačující a okruh poskytovatelů úvěrů neomezoval. Ostatně, zmiňuje-li odůvodnění nálezu nově stanovenou povinnost banky podat zprávu o záležitostech týkajících se klienta, jež jsou předmětem bankovního tajemství, bez jeho souhlasu Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (bod 98 odůvodnění), stejná míra kontroly by zůstala zachována, i pokud by zákonodárce okruh přípustných poskytovatelů úvěrů (takto výlučně) neomezil, ale stanovil by povinnost poskytovat úvěry (kýmkoliv) pouze formou bankovního převodu s tím, že i tyto prostředky musí být vedeny na zvláštním transparentním účtu [tak, jak to dnes předpokládá ustanovení § 17a odst. 2 písm. a) ve spojení s odst. 3 ZPSPH, resp. § 17b ZPSPH ve vztahu k příspěvkům ze státního rozpočtu, příjmům z darů a jiných bezúplatných plnění]. Právní úprava by tedy nebyla tolik omezující, ale k danému cíli posílení transparentnosti by vedla.

35. Vyhovělo by se tím i názoru doktríny, že v případě financování politických stran ze soukromých zdrojů by měla být upřednostněna spíše kontrola než omezující či zakazující regulace (Kysela, J., Kokeš, M. Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích – Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 101). Vedle posílení transparentnosti přijímání úvěrů formou jejich podrobnější evidence, která by byla s ohledem na legitimitu daného cíle pro politickou stranu poměrně minimálním omezením, by zákonodárce mohl zvážit i jiná opatření. Jedná se např. o stanovení určitých maximálních celkových částek úvěrů od jednoho poskytovatele jedné politické straně, čímž by se nastolil určitý limit i možným vztahům závislosti, pokud by toto omezení nebylo nepřiměřené. Těmito prostředky by došlo k mírnějšímu zásahu do principu volné soutěže a rovného přístupu do ní, protože by tolik nezasáhly schopnost méně hospodářsky silných stran obstarat si úvěr, jelikož by ho mohly získat nejen od bank, ale například od svých sympatizantů, a to při zachování transparentnosti.

36. Ačkoliv tedy napadené ustanovení sleduje legitimní cíl, nelze je podle našeho názoru považovat za vhodný ani nezbytný prostředek pro dosažení tohoto cíle.

37. Vedle přezkumu ústavnosti napadené právní úpravy z pohledu principu volné soutěže politických stran a politických sil ve smyslu čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny je nutné posoudit i zásah daného ustanovení do svobody politické strany coby právnické osoby soukromého práva činit vše, co jí zákon nezakazuje, a nebýt nucena činit to, co jí zákon neukládá (čl. 2 odst. 3 Listiny). Politické strany jsou sdruženými se zaměstnanci, s určitou potřebou materiálního zázemí a potřebou péče o ně, a mají tedy legitimně svobodu uzavřít smlouvu o poskytnutí úvěru, který mohou potřebovat pro svůj vznik a další působení. Méně hospodářsky silná strana však bude v obtížnější pozici při získávání úvěru u banky, protože její schopnost zavázat se proti úvěru je nižší. Jiný poskytovatel úvěru jí ho však může (ze své svobodné volby, vždyť i on realizuje své vlastnické právo podle čl. 11 Listiny) poskytnout za takových podmínek, které mohou být k politické straně vstřícnější než podmínky úvěru bankovního, ale stále budou v souladu s dobrými mravy, a jejich transparentnost může být zajišťována stejnými formami, jaké jsme předestřeli výše (veřejnosti přístupná výroční zpráva, bankovní převod, transparentní účet a dohled Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí).

38. Omezení okruhu poskytovatelů úvěrů jen na banky je podle našeho názoru protiústavní i z pohledu základního práva politické strany na svobodné jednání podle čl. 2 odst. 3 Listiny, protože lze proti němu uvést ty samé argumenty, jež byly předestřeny ve vztahu k principu volné soutěže politických stran a pro které neobstojí ani v testu proporcionality zásahu do základního práva. Napadená právní úprava tedy měla být podle našeho

soudu zrušena pro rozpor jak s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, tak čl. 2 odst. 3 Listiny.

39. K našemu závěru o protiústavnosti napadené právní úpravy dodáváme, že bychom ke stejnému závěru dospěli i v případě, bylo-li by jako legitimní cíl napadené právní úpravy sledováno snížení rizika vlivu např. zahraničních subjektů na vnitrostátní politickou soutěž, nebo vliv jiných subjektů, které podle názoru zákonodárce představují zvýšené nebezpečí nepatřičného vlivu na politické strany. Ačkoliv by totiž daný cíl obstál jako legitimní, vhodnějším a méně omezujícím prostředkem k jeho dosažení by bylo přijetí právní úpravy obdobné právní úpravě obsažené v ustanovení § 18 odst. 1 ZPSPH. Ta obsahuje výčet subjektů, od nichž politické strany nesmějí přijmout dar nebo jiné bezúplatné plnění, ale neomezuje okruh poskytovatelů jen na jeden vybraný typ subjektu.

40. Konečně pouze podpůrně odkazujeme i na komparativní poznatky, podle nichž se obdobné omezení poskytovatelů úvěrů politickým stranám pouze na banky či obdobné instituce vyskytuje v právních řádech pouze několika států Rady Evropy (např. Bulharsko, Estonsko, Litva, Polsko a Srbsko). Právní úpravy jsou v jednotlivých zemích ale různorodé – od úplného zákazu poskytování úvěrů politickým stranám (Lotyšsko) po absenci jakéhokoli omezení v tomto směru z hlediska přípustných poskytovatelů (např. Belgie, Dánsko, Finsko, Chorvatsko, Irsko, Itálie, Maďarsko, Německo, Nizozemí, Norsko, Rakousko, Španělsko). Z toho lze usuzovat, že státy mohou plnit své závazky v oblasti postihování tzv. praní špinavých peněz, plynoucí z evropského, případně mezinárodního práva, které zmiňuje odůvodnění nálezu (bod 98 odůvodnění), jiným a minimálně v tomto ohledu méně omezujícím způsobem. Z pohledu síly vlivu bankovního sektoru na politický proces může být pro Českou republiku zajímavá například probíhající diskuse z Francie. Její právní úprava určité omezení okruhu poskytovatelů úvěrů obsahuje (avšak neomezuje ho jen na banky). Objevila se zde kritika, že banky mají svým rozhodnutím, komu úvěr poskytnout a komu ne, na výsledek demokratických voleb značný vliv, a někteří kandidáti v prezidentských volbách si stěžovali na problém, že banky s nimi kvůli jejich politickým názorům odmítají spolupracovat (viz http://www.huffingtonpost.fr/2017/01/03/pourquoi-les-banques-refusent-de-preter-de-largent-au-front-nat_a_21646240/).

41. Podotýkáme dále, že doporučení tzv. Benátské komise, které Ústavní soud v některých svých rozhodnutích též v argumentační rovině reflektuje, omezení přípustných poskytovatelů úvěrů neobsahují, ale kladou důraz spíše na zajištění řádné informovanosti o poskytnutých úvěrech a na to, aby se na úvěry poskytnuté za výhodnějších podmínek, popř. na úvěry, které byly věžitelem odepsány, pohlíželo jako na další příjmy politických stran podléhající předepsaným regulím na výši příspěvků apod.

[European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Political Parties*. CDL-PI(2016)003, 15. 3. 2016, dostupné na [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)003-e)].

III. Shrnutí a poznámka k možnému odkladu vykonatelnosti zrušení příslušné právní úpravy

42. Naše částečně odlišné stanovisko je vedeno přesvědčením, že zá-saha státu do principu volné soutěže politických stran a politických sil, jakož i dalších základních principů relevantních pro posouzení ústavnosti napadené právní úpravy, musí být Ústavním soudem podrobeny přísnému a komplexnímu přezkumu, který zohledňuje vzájemnou provázanost a spolupůsobení jednotlivých prvků regulace státního i soukromého financování politických stran. Z důvodů, které jsme předložili výše, jsme dospěli k závěru, že ustanovení ZPSPH upravující hranici pro výplatu stálého příspěvku, jeho výši, výši příspěvku na mandát poslance nebo senátora a vznik nároku na příspěvek na podporu činnosti politického institutu jen pro tu stranu, která se vyznačuje příslušným opakovaným získáním mandátů v Poslanecké sněmovně, jakož i ustanovení zužující okruh přípustných poskytovatelů úvěrů politickým stranám jen na banky, měla být Ústavním soudem jako protiústavní zrušena. Zásadním byl pro nás zejména kumulativní efekt návrhem napadených státních příspěvků, disproporčně zvýhodňující parlamentní politické strany, resp. ty strany, které dosáhnou na stálý příspěvek, v soutěži politických stran.

43. V případě obav o eventuální zásah do již vzniklého legitimního očekávání politických stran z titulu napadené právní úpravy státní finanční podpory mohl Ústavní soud přistoupit ke zrušení příslušných ustanovení ZPSPH s odloženou vykonatelností až ke konci stávajícího řádného volebního období Poslanecké sněmovny. Politické strany by tak v tomto volebním období získaly finanční prostředky, nedošlo-li by zatím k jiným právním změnám, podle současné právní úpravy. O nové právní úpravě by Parlament rozhodoval až pro budoucí volební období.

44. Jen pro vyloučení případných pochybností opakujeme a znovu zdůrazňujeme, že v právní úpravě financování politických stran lze i podle našeho soudu legitimně činit určité rozdíly mezi politickými stranami podle jejich relevance v politickém systému, avšak právní úprava musí být vyvážená a nesmí tak výrazně preferovat určitou skupinu politických stran na úkor stran jiných, jako to činí napadená právní úprava. Nic z výše uvedeného také nebrání zákonodárci zohlednit i význam voleb do Poslanecké sněmovny, avšak musí přitom dbát na zachování celkově vyváženého přístupu a na respekt vůči principu rovnosti šancí všech politických stran naplňujících kritéria čl. 5 Ústavy, které prokázaly vážnost svého volebního

působení. Nic z výše uvedeného by také nemělo vést k závěru, že tento přístup lze realizovat jen při zvýšení nároků na státní rozpočet. Zakonodárce by při přijímání nové právní úpravy mohl například stanovit určitý strop celkových výdajů státního rozpočtu na financování politických stran a v jeho mezích rozdělit příspěvky ústavně konformním způsobem. Mohl by též přijmout rozhodnutí, že není nezbytné vycházet z toho, že zachová tak štedrou finanční podporu, jaká náleží politickým stranám zvýhodněným podle současné právní úpravy, a jen adekvátně těmto částkám přizpůsobí míru příspěvků pro strany další, a namísto toho zvolit celkově skromnější přístup k financování politických stran.

45. Závěrem s určitou lítostí konstatujeme, že historie vývoje právní úpravy politických stran v České republice i v jiných demokratických evropských státech názorně ukazuje, že k její zásadnější změně se přistupuje reálně pouze ve dvou případech: dá-li k této změně impuls Ústavní soud, anebo dojde-li k velkému (často finančnímu) skandálu, který přeroste v politickou krizi. Je nám líto, že většina pléna nyní nedokázala jasně identifikovat největší ústavněprávní deficity stávajícího modelu financování politických stran, a nepřispěla tak k jejich odstranění.

K odlišnému stanovisku soudců Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Jovtěcha Šimíčka se k části I týkající se nezrušení ustanovení věty první v § 20 odst. 5 zákona o sdružování v politických stranách a hnutích a k části II odlišného stanoviska připojil soudce Jan Filip.

2. Odlišné stanovisko soudců Vladimíra Sládečka a Radovana Suchánka

1. Sice jsme hlasovali pro přijetí zamítavého výroku, ale k tomu nás vedla skutečnost, že nebyl (rozdílem jediného hlasu) schválen předchozí návrh výroku předložený Radovanem Suchánkem, pro který jsme hlasovali. Jím se navrhovalo posuzovaný návrh zamítnout vyjma návrhu na zrušení ustanovení § 20 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 424/1991 Sb.“), jenž měl být odmítnut jako nepřipustný z důvodu překážky věci rozhodnuté podle § 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, neboť o ústavnosti tohoto ustanovení již Ústavní soud meritorně rozhodl nálezelem sp. zn. Pl. ÚS 10/03. Podané odůvodnění nynějšího nálezu, obhajující nový meritorní přezkum (bod 63), nepovažujeme vůbec za přesvědčivé.

2. V daném případě (sp. zn. Pl. ÚS 10/03) šlo tedy o rozhodnutí konečné, neboť proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Nelze ani uvažovat o aplikaci § 63 zákona o Ústavním soudu, který umožňuje přiměřené použití občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), nestanoví-li zákon o Ústavním soudu jinak, neboť je právě stanoveno jinak. Není tak kupř. možné aplikovat ustanovení

o obnově řízení (§ 228 a násl. o. s. ř.), kdy může v obnoveném řízení dojít k tomu, že rozhodnutí ve věci samé se změní a nové rozhodnutí nahradí původní rozhodnutí (§ 235h odst. 1 o. s. ř.), a tak je překážka *rei iudicatae* odstraněna. Ostatně zákon o Ústavním soudu připouští obnovu řízení, a tedy i eventuální překonání překážky věci meritorně rozhodnuté, avšak jen ve zcela specifických případech a zpravidla u rozhodnutí o ústavních stížnostech (§ 119 a násl. zákona o Ústavním soudu). Kromě této výjimky se tak uplatní překážka *rei iudicatae*, resp. její absence představuje obecnou podmínku přípustnosti každého návrhu v jakémkoli řízení před Ústavním soudem. Platí tedy i pro řízení o zrušení zákonů podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu. Jinými slovy, jde o princip, který Ústavnímu soudu zásadně neumožňuje opakovaně meritorně rozhodovat v jedné a téže věci.

3. Jsme toho názoru, že věc, o které Ústavní soud již nálezem rozhodl, je závazně vymezena prvotně petitivním návrhu a definitivně pak výrokem nálezu, jímž byla rozhodnuta. V řízení o zrušení zákonů je tedy věc vymezena: 1. označením zákona (zákonů) nebo jeho (jejich) jednotlivých ustanovení, který je (které jsou) navržený ke zrušení, a o jejichž rozporu nebo naopak souladu s ústavním pořádkem Ústavní soud výrokem nálezu rozhodl, jakož i 2. tím, jaký ústavní zákon (ústavní zákony) a jeho (jejich) jednotlivá ustanovení Ústavní soud aplikoval při rozhodování o souladu napadených zákoných ustanovení s ústavním pořádkem.

4. V literatuře se k tomu např. uvádí: „V případě řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů je identita věci dána totožností právního předpisu či jeho ustanovení, jehož protiústavností se již Ústavní soud v nálezu zabýval, a to bez ohledu na okruh účastníků řízení, resp. bez ohledu na osobu navrhovatele. V případě kontroly norem se do popředí dostává otázka, zda je rozhodující i rozsah přezkumu, tj. z hlediska jakých ústavních norem a ústavních principů byl předchozí přezkum činěn. Představa, že Ústavní soud v předchozím rozhodnutí postihl všechny možné ústavněprávní aspekty věci a návrh posoudil ve vztahu ke všem relevantním normám ústavního práva je zřejmě nereálná ... překážka věci rozhodnuté je dána jen ve vztahu k těm ústavněprávním normám, které Ústavní soud do svých úvah pojal.“ (Pospíšil, I. in Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha : ASPI, 2007, s. 118). „V řízení o kontrole norem ... je předmětem řízení posuzování ústavnosti zákonů ... přičemž identita věci je v tomto případě dána totožností návrhu na zrušení označeného zákona ..., resp. jejich jednotlivých ustanovení se zákonem ..., resp. jejich jednotlivými ustanoveními, o jejichž ústavnosti již Ústavní soud nálezem rozhodl. Určitým deficitem takto interpretované překážky věci rozhodnuté v řízení o kontrole norem je v případě zamítavého nálezu nemožnost opakovaně posuzovat ústavnost

stejného zákona ..., avšak z jiných ústavních důvodů, než tomu bylo v předchozím případě. Bezvýjimečné použití překážky *rei iudicatae* vychází z předpokladu, že v rámci ústavního přezkumu Ústavní soud je a musí být schopen apriorně, bez ohledu na argumentaci obsaženou v návrhu, postihnout všechny myslitelné ústavně relevantní kontexty. Tento předpoklad je však iluzí. Z tohoto důvodu jiné systémy ústavního soudnictví obvykle v této souvislosti za určitých podmínek ponechávají prostor pro opětovné rozhodování v téže věci ...“ (Holländer, P. in Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 165 a násl.). „Poněkud jiná situace může však nastat, byl-li takový návrh nálezem zamítnut ... V takovém případě totiž návrhem napadený právní předpis dále platí, aniž by bylo možno zcela vyloučit, že navzdory zamítavému nálezu je přece jenom protiústavní, protože Ústavní soud např. nezval náležitě v úvahu všechny aspekty jeho ústavnosti; trvání na tom, že z formálních důvodů takový předpis nemůže být již nikdy Ústavním soudem přezkoumán (zrušit by jej mohl pouze normotvůrce sám), by mohlo být v kontextu právního státu posuzováno jako nepřiměřené.“ (Mikule, V., Sládeček, V. Zákon o Ústavním soudu - komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod. Praha : Eurolex Bohemia, 2001, s. 107). Některé z názorů tedy narušení principu překážky *rei iudicatae* v řízení o návrhu na zrušení zákona (jiného právního předpisu) nebo jeho jednotlivých ustanovení zcela nevylučují. Nedomníváme se však, že takové náhledy lze vztáhnout na daný případ.

5. Sluší se proto zdůraznit, že nálezem sp. zn. Pl. ÚS 10/03 rozhodl Ústavní soud (zamítavým výrokem č. 2) o ústavnosti ustanovení § 20 odst. 4 zákona č. 424/1991 Sb., které se od přijetí uvedeného nálezu nijak nezměnilo (toliko formální změna spočívá v tom, že od 1. 1. 2017 je označeno jako odstavce 3, což ovšem pro jeho totožnost není relevantní). Ústavní soud v odkazovaném nálezu posuzoval ústavnost tohoto ustanovení z hlediska čl. 5 Ústavy, čl. 20 odst. 2 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod (viz poslední větu odůvodnění), přičemž v nynějším nálezu tvořily kritérium přezkumu čl. 5 Ústavy, čl. 20 odst. 4 a čl. 22 Listiny (bod 62). Okolnost, že nyní skupina senátorů poukázala i na čl. 20 odst. 4 Listiny, s nímž Ústavní soud rozpor tohoto ustanovení zákona rovněž neshledal, nás nepřesvědčuje, že jde skutečně o novou věc, lišící se – v něčem podstatném – od té předchozí, a to tím spíše, jestliže nálezem sp. zn. Pl. ÚS 10/03 byla zákonná úprava stálého příspěvku přezkoumána v širším rozsahu, než tomu bylo v nynější věci, kdy ustanovení § 20 odst. 6 zákona, týkající se výše stálého příspěvku, nyní vzhledem k petitu návrhu ani přezkoumáváno nebylo (viz bod 118). Ostatně odůvodnění nynějšího nálezu samo uvádí, že navrhovatel ve věci sp. zn. Pl. ÚS 10/03 argumentoval věcně obdobně jako skupina

senátorů v nyní řešené věci (bod 65), a dále staví na stěžejních závěrech, ke kterým Ústavní soud v předchozím řízení dospěl (body 66 až 70).

6. Jakkoli uznáváme pravdivost argumentu, že „v období od přijetí nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03 došlo jak ke značným sociálním změnám ... vyznačujícím se výrazným dynamickým vývojem politického (stranického) systému“, jakož i „k dalším zásadním změnám v zákonné úpravě financování politických stran“ (bod 63), ani jedna z těchto skutečností nezakládá podle zákona o Ústavním soudu důvod pro nový meritorní přezkum téhož zákonného ustanovení. Vymezuujeme se i vůči odkazu na nálezovou judikaturu Ústavního soudu, který je uveden citovaném bodě odůvodnění na podporu argumentace vedené ve prospěch připuštění nového přezkumu: jakkoli v obou nálezech – sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 i sp. zn. Pl. ÚS 9/01 – se poukazuje na sociální změny, k nimž došlo v několikaletém časovém období uplynulém od předchozího posouzení „téže“ právní úpravy, je nutno mít současně na zřeteli, že oba se týkaly specifických a od nynější věci odlišných situací. V prvním případě Ústavní soud přezkoumával změněnou zákonnou úpravu, tudíž nešlo o tutéž věc (volební kauce původně 200 tisíc Kč, pak 40 tisíc Kč), k čemuž přistupovala skutečnost, že předchozí zamítavý nález (sp. zn. Pl. ÚS 3/96) byl přijat hlasy „relevantní menšiny“, přičemž Ústavnímu soudu se nově jevílo „jako relevantní právě to, co bylo uvedeno v odlišných stanoviscích několika soudců“ k onomu nálezu. V druhém případě se Ústavní soud vyslovil k možnosti nového přezkumu ústavnosti tzv. lustračního zákona v návaznosti na jeho předchozí posouzení Ústavním soudem ČSFR.

7. Konečně ani skutečnost, že k přijetí nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03 došlo na základě návrhu spojeného s ústavní stížností podle § 74 zákona o Ústavním soudu, nepředstavuje relevantní důvod pro nerespektování překážky *rei iudicatae*. Jak uvedený nález, tak nález nynější byly totiž přijaty v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a prvního oddílu druhé hlavy části druhé zákona o Ústavním soudu, pročež rozlišování podle navrhovatele nebo podle jiných procesních okolností zde pro identitu posuzované věci – vymezené napadeným zákonným ustanovením a ústavněprávními hledisky jeho přezkumu – je zcela bez právního významu. Nedávno k tomu nakonec jednoznačně dospělo samo plénum Ústavního soudu při posuzování návrhu skupiny senátorů na zrušení ustanovení § 16 prováděcí vyhlášky k zákonu č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, tj. vyhlášky č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění vyhlášky č. 432/2002 Sb., [nález ze dne 15. 9. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 13/14 (N 164/78 SbNU 451; 297/2015 Sb.), bod 34], kdy konstatovalo, že by tento návrh byl nepřipustným pro překážku věci rozhodnuté podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, bylo-li by totéž napadené ustanovení již dříve meritorně přezkoumáno na základě postupu podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 74 téhož zákona.

Č. 229

K návrhu na zrušení § 12 odst. 4 a 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 124/2008 Sb.

K podmínce bezúhonnosti pro výkon funkce myslivecké strážže

I. Funkce myslivecké strážže není pod ochranou čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zaručujícího každému právo na svobodnou volbu povolání i přípravu k němu, právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.

II. Myslivecká strážž je veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny.

III. Podmínky pro přístup k funkci myslivecké strážže musejí být stanoveny s ohledem na požadavek rovnosti, při respektování legitimního cíle, vůči kterému nesmí být podmínky zjevně nepřiměřené.

IV. Podmínka bezúhonnosti stanovená zákonem č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, která nepočítá se zahlazením dřívějšího odsouzení pro úmyslný trestný čin, je přísná, nikoli však zjevně nepřiměřená vůči cíli, kterým je důvěryhodnost výkonu veřejné moci.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z místopředsedy soudu Jaroslava Fenyka a soudců Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musíla, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka), Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 19. prosince 2017 sp. zn. Pl. ÚS 8/16 ve věci návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení § 12 odst. 4 a 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 124/2008 Sb., 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. 26/2018 Sb.).

Výrok

Návrh na zrušení § 12 odst. 4 a 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 124/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Registračním trestu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, se zamítá.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Návrhem doručeným Ústavnímu soudu dne 4. 3. 2016 Nejvyšší správní soud (dále také jen „navrhovatel“) navrhl Ústavnímu soudu zrušení § 12 odst. 4 a 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 124/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

II. Argumentace navrhovatele

2. Posuzovaný návrh vzešel z řízení vedeného u navrhovatele pod sp. zn. 2 As 278/2015, v němž stěžovatel brojí proti rozsudku Krajského soudu v Plzni, kterým byla zamítnuta stěžovatelova žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Kralovice, odboru životního prostředí. Tímto posledně uvedeným rozhodnutím bylo rozhodnuto tak, že se stěžovatel neustanovuje mysliveckou stráží pro nesplnění podmínek uvedených v § 12 odst. 3 písm. c) zákona o myslivosti, konkrétně pro nesplnění podmínky bezúhonnosti. Tuto podmínku stěžovatel nesplnil, jelikož byl dne 29. 7. 1976 odsouzen Okresním soudem Plzeň-sever za úmyslný trestný čin rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví.

3. Navrhovatel při posuzování věci nejprve zvážil, zda nelze napadená ustanovení vyložit ústavně konformně. Vzhledem k nemožnosti takového výkladu pak dospěl k závěru, že napadená ustanovení jsou v rozporu s čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 21 odst. 4 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

4. Dle navrhovatele je požadavek bezúhonnosti jakožto předpokladu pro výkon funkce myslivecké stráže potřeba chápat jako omezení základního práva na svobodnou volbu povolání a práva na výkon veřejné funkce. Omezení těchto práv zákonem sice možné je, musí nicméně splňovat určité podmínky, tj. musí šetřit podstatu a smysl základního práva, nesmí směřovat k jinému než stanovenému účelu a nesmí být diskriminační.

5. Nejvyšší správní soud spatřuje cíl napadeného ustanovení v požadavku určité morální nezávadnosti osoby vykonávající funkci myslivecké stráže (tedy veřejné osoby). Tohoto cíle je požadavek bezúhonnosti údajně schopen dosáhnout, napadená ustanovení jsou však vůči tomuto cíli dle navrhovatele nepřiměřená, neboť vymezení bezúhonnosti je velice široké, a to jak co do šíře trestných činů nebo přestupků, které mají na bezúhonnost vliv, tak co do možného počtu dotčených osob, neboť jde o důsledek nezvratný. V důsledku napadených ustanovení totiž spáchání jakéhokoli i méně závažného trestného činu v mládí (např. výtržnictví) znemožňuje ustanovení mysliveckou stráží i po mnoha letech, kdy je jinak odsouzení již

zahlazeno a na odsouzeného se hledí, jako by nebyl trestán. To stejné podle navrhovatele platí i pro spáchání přestupků.

6. Zvolený prostředek by bylo lze označit za nejšetrnější k základním právům pouze tehdy, byla-li by přesně specifikována konkrétní trestná činnost (u níž by navíc byla zřejmá patrná souvislost s omezovanou činností), jejíž spáchání v minulosti by bylo důvodem omezení základního práva, nebo pokud by byly stanoveny další podmínky, za jejichž splnění by i osoba, která byla odsouzena za úmyslný trestný čin či přestupek, mohla být považována za bezúhonnou (např. po uplynutí předepsané přiměřené doby). Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že podobně zákonodárce postupoval v případech podmínek pro jmenování do funkce mysliveckého hospodáře. Navíc má za to, že ne všechny přestupky na úseku myslivosti jsou takového charakteru, že by musely znamenat doživotní distanc z výkonu funkce myslivecké stráže (např. přestupek spočívající v umožnění volného pobíhání domácího zvířete po honitbě mimo svůj vliv dle § 10 odst. 1 zákona o myslivosti ve spojení s § 46 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů).

7. V další části svého návrhu Nejvyšší správní soud poukazuje i na podmínky veřejného ochránce práv k novelizaci zákona o myslivosti, dle kterých jsou podmínky pro výkon myslivecké stráže přísnější než pro výkon funkce lesní stráže, rybářské stráže či stráže přírody. Dle navrhovatele je u osoby ucházející se o funkci myslivecké stráže podmínka bezúhonnosti zkoumána natříkrát. Podmínkou pro jmenování do funkce je totiž mimo jiné i to, aby osoba vlastnila platný lovecký lístek a platný zbrojní průkaz, přičemž i u vydání loveckých lístků, i u vydání zbrojního průkazu je bezúhonnost zkoumána.

8. Neobstojí podle navrhovatele argument, že bezúhonnost musí být nastavena přísně, neboť myslivecká stráž používá při výkonu funkce zbraň. Navrhovatel upozorňuje, že myslivecká stráž nemá oprávnění použít zbraň jako donucovací prostředek vůči jiné osobě a navíc skutečnost, jestli je osoba oprávněna používat zbraň, je posuzována již při zkoumání předpokladů pro vydání zbrojního průkazu.

9. Okrajově pak navrhovatel uvádí, že stěžovatel v jeho řízení by splňoval podmínku bezúhonnosti pro výkon funkce příslušníka bezpečnostních sborů, tj. např. policisty. Již z povahy věci má být přitom zřejmé, že i u této funkce je zvýšený důraz na morální profil osob, které ji vykonávají.

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

10. 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 č. 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.

11. Poslanecká sněmovna ve vyjádření ze dne 3. 5. 2016 shrnula historii přijetí zákona o myslivosti. Návrh zákona byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny (pro bylo 134, proti 38) poté, co byl původní návrh vrácen Senátem s pozměňovacími návrhy, které se netýkaly napadených ustanovení. Po podpisu příslušnými ústavními činiteli byl zákon vyhlášen dne 31. 12. 2001.

12. Senát ve vyjádření ze dne 28. 4. 2016 uvedl, že po postoupení návrhu zákona o myslivosti organizační výbor Senátu návrh přikázal k projednání výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu (garanční výbor), ústavně-právnímu výboru, výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí a výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost. První tři uvedené výbory navrhly návrh zákona Poslanecké sněmovně vrátit s pozměňovacími návrhy, posledně uvedený výbor navrhl předložený návrh zákona zamítnout. Při projednávání návrhu zákona v Senátu se diskuse netýkala problematiky bezúhonnosti. Usnesením č. 196 ze dne 26. 10. 2001 Senát návrh zákona Poslanecké sněmovně vrátil s pozměňovacími návrhy, které se napadených ustanovení netýkaly. Pro usnesení hlasovalo 44 z 50 přítomných senátorů, 3 senátoři byli proti. Poslanecká sněmovna vrácený návrh zákona projednala dne 27. 11. 2001 a návrh zákona ve znění pozměňovacích návrhů přijatých Senátem schválila usnesením č. 1863. Ve vyjádření Senátu je také popsána historie přijetí novely zákona o myslivosti, a to zákona č. 124/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

13. Vláda dne 4. 5. 2016 Ústavnímu soudu sdělila, že jako vedlejší účastnice vstupuje do řízení. Úvodem svého vyjádření z téhož dne pak zdůraznila, že Nejvyšší správní soud vychází z chybného předpokladu, že výkon funkce myslivecké stráže je povoláním, podnikáním či jinou hospodářskou činností ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny. Ustanovení čl. 26 Listiny je dle vlády vyjádřením ochrany práva na práci a je nutno jej chápat v kontextu, v jakém je zakotveno např. v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Týká se tedy těch činností, které jsou spojeny s realizací zájmů, jež mají vést k dosažení prostředků pro vlastní živobytí. Podstatou je možnost výkonu práce a smyslem získání prostředků pro uspokojení životních potřeb.

14. Výkon funkce myslivecké stráže je přitom dle vlády ze své povahy dobrovolnou činností vykonávanou bezplatně. Tato činnost proto již z definice není povoláním a není možné hovořit o ní ani jako o jiné hospodářské činnosti. Za výkon povolání dle vlády lze považovat pouze výdělečné pracovní aktivity dlouhodobějšího charakteru.

15. Mysliveckou stráž vládá sice považuje za veřejnou funkci ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny, rozpor napadené úpravy s tímto článkem však neshledává. Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, žádnou nerovnost mezi osobami usilujícími o výkon funkce nezakládá. Rovný přístup je zachován pro všechny občany, protože na všechny jsou kladeny stejné nároky. Vláda odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 226/2014-29 ze dne 11. 12. 2014, podle něhož je myslivecké stráž v rámci jejich oprávnění svěřena významná pravomoc bránit rušivé činnosti v případě ohrožení zájmů chráněných zákonem č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, a to i vůči uživateli honitby, na jehož návrh byla do funkce ustanovena, mysliveckému hospodáři či členu honebního společenstva. Zákonné podmínky pro výkon funkce myslivecké stráže proto musí dle vlády zajistit, aby byla vykonávána lidmi na dostatečně odborné výši, ale také poskytujícími záruku morální autority. Morální stránka věci je pak údajně důležitá i z hlediska možného zneužití pravomoci myslivecké stráže.

16. Podle vlády nelze mechanicky srovnávat podmínky ustanovení myslivecké stráže s dalšími strážemi nebo s požadavky na způsobilost příslušníků ozbrojených sborů, protože vždy jde o podmínky výkonu rozdílných veřejných funkcí nebo povolání plnících různé účely a vybavených specifickými pravomocemi. Srovnávání podmínek výkonu funkce myslivecké stráže s podmínkami pro služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů je dle vlády značně zjednodušující, přičemž navrhovatel údajně zcela přehlíží celou řadu dalších pravidel a opatření, kterými se řídí služební poměr příslušníků těchto sborů a která v případě mysliveckých stráží absentují. Pokud jde o mysliveckou stráž, vláda upozorňuje, že kompetence myslivecké stráže opravňují zasáhnout významným způsobem do osobnosti sféry osob, proti kterým zákrok směřuje.

17. S ohledem na úpravu v rámci zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, stojí podle vlády za povšimnutí, že co do přísnosti posuzování bezúhonnosti jsou zde výrazně hierarchicky diferenciovány požadavky na bezúhonnost řadových držitelů loveckých lístků, mysliveckých hospodářů a mysliveckých stráží, a to právě s ohledem na míru zodpovědnosti a roli té které pozice v rámci činnosti podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

18. Vláda také upozorňuje na to, že navrhovaným zrušením § 12 odst. 4 a 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 124/2008 Sb., by došlo ke zvýšení právní nejistoty adresátů normy a paradoxně i ke zpřísnění požadavku bezúhonnosti pro všechny držitele loveckých lístků a rovněž pro myslivecké hospodáře. Ustanovení upravující jejich kvalifikační požadavky jsou totiž dle vlády přímým odkazem provázána s § 12 odst. 4 zákona o myslivosti, v němž se hovoří o úmyslných trestných činech,

a s tam definovaným pojmem bezúhonnosti. Pokud by byl § 12 odst. 4 zákona o myslivosti zrušen, bylo by údajně nutné dospět k závěru, že bez speciální úpravy by se za bezúhonného (pro účely vydání loveckých lístků nebo pro ustanovení mysliveckého hospodáře) nepovažoval ani ten, kdo byl pravomocně uznán vinným z nedbalostního trestného činu. To by údajně mělo dalekosáhlé následky a nelze vyloučit, že by někteří myslivečtí hospodáři ze dne na den ztratili způsobilost vykonávat svou funkci.

19. Závěrem vláda dodala, že nijak nerozporuje skutečnost, že je stávající právní úprava poměrně striktní. Tato přísnost však dle jejího názoru nedosahuje intenzity, pro kterou by bylo namístě napadená ustanovení zrušit. Vláda konečně připomněla, že Ministerstvo zemědělství připravuje rozsáhlou novelizaci zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, kde je řešena rovněž tato otázka.

20. S ohledem na výše uvedené má vláda za to, že napadené ustanovení sleduje legitimní cíl, přičemž prostředky k jeho dosažení jsou racionální a přiměřené, neboť nekladou neodůvodněné překážky výkonu funkce myslivecké stráže. Proto vláda navrhuje, aby Ústavní soud návrh zamítl.

21. Veřejný ochránce práv Ústavnímu soudu dne 11. 4. 2016 sdělil, že do řízení nevstupuje.

22. Obdržená vyjádření byla zaslána navrhovateli, který možnost podat k nim repliku nevyužil.

23. 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

24. Ustanovení § 12 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 124/2008 Sb., jehož odstavce 4 a 5 jsou napadeny návrhem na jejich zrušení, zní:

„§ 12

Ustanovení myslivecké stráže

(1) Uživatel honitby je povinen pro každých započatých 500 ha honitby navrhnout orgánu státní správy myslivosti ustanovení jedné myslivecké stráže. Návrh na ustanovení myslivecké stráže se předkládá do 30 dnů od uzavření smlouvy o nájmu honitby anebo do 30 dnů ode dne, kdy byl uživatel honitby vyzooměn orgánem státní správy myslivosti o zrušení ustanovení myslivecké stráže; v případě užívání honitby na vlastní účet se návrh předkládá do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o uznání honitby.

(2) Mysliveckou stráž ustanovuje orgán státní správy myslivosti na období 10 let; opakované ustanovení je možné. Návrh musí obsahovat

písemný souhlas osoby navrhované na ustanovení mysliveckou stráží. Nesplní-li uživatel honitby povinnost podle odstavce 1, může ustanovit mysliveckou stráž orgán státní správy myslivosti a vyrozumí o tom uživatele honitby.

(3) Mysliveckou stráží může být ustanovena fyzická osoba, která

a) je starší 21 let,

b) má bydliště na území České republiky,

c) je bezúhonná,

d) má způsobilost k právním úkonům,

e) je fyzicky a zdravotně způsobilá pro výkon funkce myslivecké stráže,

f) prokázala znalost práv a povinností myslivecké stráže podle tohoto zákona a znalost souvisejících předpisů,

g) složila slib tohoto znění: ‚Slibuji, že jako myslivecká stráž budu s největší pečlivostí a svědomitostí plnit povinnosti při výkonu ochrany myslivosti, že budu při výkonu této činnosti dodržovat právní předpisy a neprekročím oprávnění příslušející myslivecké stráží.‘,

h) má platný lovecký lístek a platný zbrojní průkaz a je pojištěna (§ 48),

i) vyslovila s ustanovením do funkce písemný souhlas.

(4) Za bezúhonného se podle tohoto zákona nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo uznán vinným ze spáchání přestupku na úseku myslivosti nebo komu byla pravomocně uložena pokuta podle tohoto zákona.

(5) K posouzení bezúhonnosti osoby požádá orgán státní správy myslivosti o vydání opisu z evidence Rejstříku trestů. Při posuzování bezúhonnosti se nepřihlíží k zahlazení odsouzení podle zvláštního zákona. Žádost o vydání opisu z evidence Rejstříku trestů a opis z evidence Rejstříku trestů se předávají v elektronické podobě, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup.

(6) Orgán státní správy myslivosti před ustanovením prověří znalosti navrhované osoby podle odstavce 3 písm. f) a přijme její slib podle odstavce 3 písm. g). Ustanovení mysliveckou stráží provede vydáním služebního odznaku se státním znakem a průkazem myslivecké stráže, ve kterém uvede dobu jeho platnosti a obvod působnosti. Obvod působnosti myslivecké stráže je vymezován honitbou (honitbami).

(7) Myslivecká stráž je povinna oznámit orgánu, který ji ustanovil, každou změnu podmínek uvedených v odstavci 3, a to do 30 dnů od vzniku této změny.

(8) Vyhláška stanoví vzor služebního odznaku se státním znakem, vzor průkazu myslivecké stráže a podrobnosti o předpokladech pro výkon funkce myslivecké stráže a o jejich ověřování.“

V. Předpoklady meritorního posouzení návrhu

25. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání předmětného návrhu, který je přípustný a splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti.

26. Pokud jde o aktivní legitimaci navrhovatele, v daném případě jde o tzv. konkrétní (incidenční) kontrolu norem. Obecný soud je oprávněn (§ 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů; čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, dále jen „Ústava“) 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 jeho hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti [usnesení Ústavního soudu 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, 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 Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/06 ze dne 6. 3. 2007 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.)]. Ústavní soud má za to, že tyto podmínky jsou v vztahu k napadeným ustanovením splněny, neboť zrušením napadených ustanovení by byl otevřen prostor pro ustanovení stěžovatele (v řízení před navrhovatelem) do funkce myslivecké stráže.

VI. Přezkum procedury přijetí napadeného ustanovení

27. K otázce, zda byl zákon o myslivosti přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.), Ústavní soud odkazuje na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 34/03 ze dne 13. 12. 2006 (N 226/43 SbNU 541; 49/2007 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 74/04 ze dne 13. 12. 2006 (N 227/43 SbNU 575; 60/2007 Sb.), v nichž již byla tato otázka řešena. Novelizací provedenou zákonem č. 124/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, bylo od té doby do napadeného § 12 odst. 5 zákona o myslivosti doplněno, že žádost o vydání opisu z evidence Rejstříku trestů a opis z evidence Rejstříku trestů se předávají v elektronické podobě, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup. Z dostupných sněmovních tisků, těsnopiseckých zpráv a údajů o průběhu hlasování Ústavní soud zjistil, že Poslanecká sněmovna schválila návrh tohoto zákona na své schůzi dne 13. 2. 2008, Senát návrh schválil na své schůzi dne 19. 3. 2008. Po podpisu prezidentem republiky a předsedou vlády byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v části 39 pod číslem 124/2008 Sb. Napadená ustanovení zákona tak byla přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

VII. Věcné posouzení návrhu

28. Souladem jednotlivých ustanovení zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, s ústavním pořádkem se Ústavní soud v minulosti již několikrát zabýval. Konstatoval přitom (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/03 ze dne 13. 12. 2006), že v podmínkách České republiky jsou myslivost a právo myslivosti společenskými aktivitami aprobovanými státem k ochraně a rozvoji jedné ze složek životního prostředí – zvěře. Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, nepředstavuje úpravu myslivosti jako zájmové aktivity, ale ve svém základu jako cílevědomé a regulované činnosti k ochraně a rozvoji přírody, tedy činnosti sloužící k realizaci ústavně zakotveného úkolu státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství (čl. 7 Ústavy).

29. K ochraně myslivosti je uživatelem honitby (§ 12 odst. 1 zákona o myslivosti) nebo orgánem státní správy (§ 12 odst. 2 zákona o myslivosti) určena myslivecká stráž. Myslivecká stráž disponuje poměrně širokým okruhem oprávnění, mezi něž patří např. usmrcování v zákoně specifikovaných zvířat, projednávání pokut podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, odebírání loveckých zbraní či psů osobám přistíženým při neoprávněném lovu, zadržení těchto osob na místě či zastavení a prohlídka dopravních prostředků, u nichž je důvodné podezření, že přepravují nebo obsahují neoprávněně nabytou zvěř (viz § 14 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů). Povinností myslivecké stráže (§ 15 zákona o myslivosti) pak je mimo jiné nosit služební odznak, dohlížet na dodržování povinností spojených s ochranou myslivosti či oznamovat zjištěné závady, nedostatky a škody uživateli honitby nebo orgánu, který ji ustanovil (případně též orgánům Policie České republiky nebo orgánům státní správy). Za škodu způsobenou mysliveckou stráží v souvislosti s plněním jejich úkolů zásadně odpovídá stát (§ 16 odst. 3 zákona o myslivosti). Výkon funkce myslivecké stráže je činností dobrovolnou a neplacenou.

30. Podmínky pro výkon myslivecké stráže upravuje zejména § 12 odst. 3 zákona o myslivosti (v podrobnostech pak i vyhláška Ministerstva zemědělství č. 244/2002 Sb., kterou se provádí některá ustanovení zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů), přičemž má jít o osobu, která je starší 21 let, má bydliště na území České republiky, je bezúhonná, svěprávná, pro výkon funkce myslivecké stráže fyzicky a zdravotně způsobilá, prokázala znalost práv a povinností myslivecké stráže podle tohoto zákona a znalost souvisejících předpisů, složila slib, má platný lovecký lístek a platný zbrojní průkaz, je pojištěna a vyslovila s ustanovením do funkce písemný souhlas. Požadavek bezúhonnosti, jak jej obsahuje § 12 odst. 3 písm. c) zákona o myslivosti, je upřesněn v ustanoveních napadených posuzovaným návrhem, tedy v § 12 odst. 4 a 5 zákona č. 449/2001 Sb.,

o myslivosti, ve znění zákona č. 124/2008 Sb. Dle odstavce 4 se za bezúhonného nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo uznán vinným ze spáchání přestupku na úseku myslivosti nebo komu byla pravomocně uložena pokuta podle tohoto zákona [k tomu lze dodat, že český právní řád neobsahuje obecnou definici bezúhonnosti; v případech, kdy zákon, který s pojmem bezúhonnosti pracuje, neobsahuje vlastní definici, je nicméně za bezúhonného zásadně považován ten, kdo nespáchal trestný čin, případně na kterého se hledí (§ 106 trestního zákoníku), jako by nebyl odsouzen (srov. i náleze Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 366/98 ze dne 6. 5. 1999; N 70/14 SbNU 99); to však neplatí bezvýjimečně, jelikož např. podmínka bezúhonnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, se dle výkladu soudů (viz např. rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 sp. zn. 11 C 25/2000 ze dne 13. 3. 2001; ale i komentářovou literaturu, viz Svejkovský et al. Zákon o advokacii. Komentář. C. H. Beck, 2012, s. 40) neomezuje na bezúhonnost trestní, ale vyžaduje i bezúhonnost ve smyslu morálním a profesním]. Dle § 12 odst. 5 věty druhé zákona o myslivosti se při posuzování bezúhonnosti nepřihlíží k zahlázení odsouzení podle zvláštního zákona (tím je § 106 trestního zákoníku).

31. S posledně uvedeným úzce souvisí i první věta téhož odstavce § 12 zákona o myslivosti, podle níž k posouzení bezúhonnosti osoby orgán státní správy myslivosti požádá o vydání opisu z evidence Rejstříku trestů. V opisu z evidence Rejstříku trestů se totiž oproti výpisu uvádějí i údaje o zahlázených trestných činech (§ 10 odst. 4 zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů). Tyto informace slouží především pro účely trestního řízení, neboť mohou být zohledněny při posuzování celkové osobnosti pachatele a podstatné jsou i z hlediska naplnění kvalifikovaných skutkových podstat některých trestných činů [viz např. § 305 odst. 3 písm. b) trestního zákoníku], jelikož zahlázení odsouzení nemění nic na samotné skutečnosti, že se dotyčná osoba činu v minulosti dopustila. Zatímco ale v trestním řízení může soudce skutečnost, že od spáchání předchozího trestného činu uplynulo i několik desetiletí, zohlednit např. při výměře trestu, zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, žádnou moderaci neumožňuje.

32. Navrhovatel považuje napadená ustanovení za rozporná s čl. 26 odst. 1 a čl. 21 odst. 4 Listiny, a to ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny. Ústavní soud se tedy zabýval souladem napadených ustanovení s citovanými články Listiny, resp. se souvisejícími články mezinárodních smluv o lidských právech, kterými je Česká republika vázána.

VII./A Soulad napadených ustanovení s čl. 26 odst. 1 Listiny

33. Ustanovení čl. 26 odst. 1 Listiny zaručuje každému právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat

a provozovat jinou hospodářskou činnost. Dle čl. 26 odst. 3 Listiny pak má každý právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Obdobná záruka plyne i z čl. 6 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a čl. 1 Evropské sociální charty (publikována pod č. 14/2000 Sb. m. s.), které garantují právo na práci.

34. Ústavní soud již dříve připustil, že příliš široký požadavek bezúhonnosti může být za určitých okolností v rozporu s čl. 21 odst. 1 a 2 Listiny [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 38/04 ze dne 20. 6. 2006 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 35/08 ze dne 7. 4. 2009 (N 83/53 SbNU 51; 151/2009 Sb.)]. Napadená ustanovení však oproti názoru Nejvyššího správního soudu do výše uvedených práv vůbec nezasahují, neboť funkci myslivecké stráže nelze považovat za povolání, podnikání, jinou hospodářskou činnost či obecně za práci ve smyslu citovaných článků Listiny a mezinárodních smluv.

35. K právu na svobodnou volbu povolání se Ústavní soud vyjádřil např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/08 ze dne 23. 9. 2008 (N 155/50 SbNU 365), v němž uvedl:

„Jde o veřejné subjektivní právo jednotlivce ukládající neklást neodůvodněné překážky veřejnoprávní povahy výběru a výkonu právem dovolených činností, pro které tento vykazuje potřebné předpoklady. Je v tomto směru východiskem pro navazující právní úpravu školství, zaměstnanosti, antidiskriminačních opatření. 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. Takové subjektivní právo by nutně naráželo na svobodu zaměstnání a na subjektivní právo jiných lidí, zahrnující i právo nezaměstnávat při podnikání toho, koho nechtějí. Jde o svobodu se ve volné soutěži o zvolené povolání ucházet, která však neposkytuje záruku úspěchu.“

36. Podobně v usnesení sp. zn. III. ÚS 547/98 ze dne 8. 4. 1999 (U 30/14 SbNU 295) Ústavní soud poznamenal, že „ústavní právo na svobodnou volbu povolání neznamena neměnnost vykonávaného zaměstnání a zákaz jednostranného rozvázání pracovního poměru. Listina v čl. 26 přiznává každému právo na svobodnou volbu povolání, obsahem tohoto práva je však pouze oprávnění jedince rozhodnout se, v jaké oblasti lidských činností by chtěl realizovat svou pracovní schopnost, a o takové povolání se ucházet (resp. získávat přípravu pro výkon takového povolání). Na druhou stranu však je třeba si uvědomit, že skutečnost, zda vybrané povolání bude skutečně vykonávat, je při výkonu závislé práce výsledkem dohody s budoucím

zaměstnavatelem, tj. výsledkem uzavření pracovní smlouvy a vzniku pracovního poměru. Ustanovení čl. 26 Listiny zakotvující právo na svobodnou volbu povolání v sobě nezahrnuje záruku, že by jedinec vybrané povolání také musel získat. Taková záruka by byla omezením práva druhé strany pracovního vztahu, tj. zaměstnavatele, který má právo svobodně podnikat zahrnující i možnost vytvářet si k této činnosti potřebný pracovní kolektiv“.

37. Ústavní soud tedy právo na svobodnou volbu povolání chápe jako možnost každého zvolit si, v jaké oblasti lidských činností se pokusí realizovat, a tomu odpovídající povinnost státu tuto volbu respektovat, resp. do ní iracionálně nezasahovat (srov. čl. 26 odst. 2, čl. 41 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny). V tomto směru tak lze v uvedeném právu spatřovat i posílení lidské důstojnosti [čl. 1 odst. 1 Listiny; viz i preambuli Charty Spojených národů (OSN)], neboť umožňuje každému zvolit si oblast, v níž se bude osobnostně i jinak rozvíjet, v níž si bude budovat svou pozici jako člena lidské společnosti a navazovat sociální vztahy a v níž může i do určité míry spatřovat jeden ze smyslů vlastní existence.

38. Ustanovení čl. 26 odst. 3 Listiny (které s čl. 26 odst. 1 Listiny společně garantuje to, co Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech souhrnně nazývá „právech na práci“, byť se tomuto spojení ústavodárce v Listině záměrně vyhnul) oproti tomu jednak zdůrazňuje aktivní povinnost státu (snažit se vytvářet takové podmínky, které do největší možné míry umožní jednotlivci zajistit si vlastní činnosti prostředky pro své živobytí), jednak výslovným propojením práce s obživou posiluje vnímání práva na práci i jako předpokladu pro užívání dalších práv a svobod garantovaných ústavním pořádkem. Pokud je totiž člověku odepřena možnost obstarat si prostředky k životu, mohou se ostatní lidská práva a svobody stát pouhou iluzí.

39. Hodnotou chráněnou v čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny je tudíž jednak samotné vykonávání určité činnosti (povolání, práce), neboť již tím dochází k rozvoji lidské osobnosti, jak je nastíněno výše, jednak skutečnost, že díky této činnosti se člověk může materiálně o sebe postarat. Právo na práci tak nelze zúžit pouze na onen materiální prvek. Poskytnutí materiální podpory za současného odepření možnosti pracovat by zásadně bylo v rozporu s čl. 26 Listiny bez ohledu na výši poskytnutých „dávek“. Na druhou stranu práci, resp. povolání nelze od oné materiální složky zcela odtrhnout, jelikož činnost člověka získává charakter práce či povolání ve smyslu čl. 26 Listiny právě i tím, že jde o činnost pro společnost či jednotlivce do té míry hodnotnou, že člověku umožňuje (alespoň potenciálně) se sám o sebe postarat (být to třeba nepotřebuje). Pod ochranou čl. 26 Listiny není vykonávání jakékoli činnosti, nýbrž právě činnosti, kterou lze charakterizovat jako povolání či práci a jejíž hodnota nespočívá jen v samotné činnosti, nýbrž současně i ve významu této činnosti pro člověka, který ji vykonává, tedy že

tato činnost je zásadně způsobilá mu potenciálně zajistit živobytí. Funkce myslivecké stráže, kterou člověk vykonává ve volném čase a bez nároku na odměnu, takovou činností nepředstavuje. Tím samozřejmě není nikterak snižován význam myslivosti jako takové z hlediska veřejného zájmu, jak je popsán v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/03.

40. Výše uvedené vyplývá z jazykového výkladu čl. 26 Listiny, ale i z jeho systematického zařazení (mezi práva hospodářská, sociální a kulturní) a logického výkladu. To neznamená, že by stát mohl zcela libovolně zakazovat lidem vykonávání určitých činností, jelikož ty mohou být pod ochranou jiných ustanovení Listiny či mezinárodních smluv. Ochrany čl. 26 Listiny se však může dostávat jen těm činnostem, které lze ve smyslu bodu 39 tohoto nálezu charakterizovat jako povolání, resp. práci (případně jako přípravu k povolání). Ostatně kdyby pod práci či povolání spadala jakákoli lidská činnost, došlo by tím v podstatě k naprostému vyloučení reálné možnosti zaručit práva s právem na práci související, konkrétně práva zaměstnanců, kteří mají mimo jiné právo na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojivé pracovní podmínky (čl. 28 Listiny, čl. 7 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech).

41. Pouze k doplnění Ústavní soud poznamenává, že právě učiněné závěry nelze v žádném případě vykládat tak, že by snad práce, za kterou by nenáležela odměna, nemohla představovat nucenou práci či službu ve smyslu čl. 9 Listiny. To je zřejmé již z toho, že zatímco v ustanovení čl. 26 odst. 3 Listina práci k výdělku výslovně vztahuje, v ustanovení čl. 9 tak nečiní (a navíc nehovoří jen o práci, ale i o službách). Není ostatně bez významu, že v anglickém znění čl. 6 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech je pro práci užito slovo „work“, zatímco čl. 8 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (zakazující nucené práce) používá slovo „labour“. Nadto by nedávalo žádný smysl, kdyby zhoršením podmínek nuceně pracujícího (odepřením odměny či jiného materiálního užítku) došlo k jeho vynětí z ochrany čl. 9 Listiny. Tomuto zjevnému závěru konečně odpovídá i Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 29 o nucené nebo povinné práci (publikována pod č. 506/1990 Sb.), jejímž prostřednictvím se Česká republika zavázala potlačit nucené nebo povinné práce (ustanovení čl. 1 odst. 1), jimiž se rozumí „každá práce nebo služba, která se na kterékoli osobě vymáhá pod pohrůžkou jakéhokoli trestu a ke které se řečená osoba nenabídl dobrovolně“ (ustanovení čl. 2 odst. 1).

VII./B Soulad napadených ustanovení s čl. 21 odst. 4 Listiny

42. Ustanovení čl. 21 odst. 4 Listiny zaručuje občanům přístup k volným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek. Dle čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech má každý občan

právo a možnost bez jakýchkoli rozdílů uvedených v ustanovení čl. 2 a bez neodůvodněných omezení vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země.

43. Jelikož podmínky přístupu k výkonu funkce myslivecké strážě podle navrhovatele porušují čl. 21 odst. 4 Listiny, zabýval se Ústavní soud otázkou, zda lze mysliveckou stráž považovat za „jinou veřejnou funkci“ ve smyslu citovaného ustanovení Listiny.

44. Dle judikatury obecných soudů je myslivecká stráž veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 226/2014-29 ze dne 11. 12. 2014). V odborné literatuře se naopak objevil názor, že myslivecká stráž pod ochranu čl. 21 odst. 4 Listiny nespadá (viz Šimíček, V. In Wagnerová, E. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 510). Ústavní soud se po zvážení všech souvislostí přiklání spíše k širšímu výkladu uvedeného článku Listiny.

45. Citovaný čl. 21 Listiny garantuje právo občanů podílet se na správě věcí veřejných. Mohou tak činit přímo (prostřednictvím institutů přímé demokracie), svobodnou volbou svých zástupců, případně ucházením se o volenu či jinou veřejnou funkci. V právech garantovaných čl. 21 Listiny jsou promítnuty základní principy České republiky jako demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), v souladu s nimiž je zdrojem veškeré státní moci lid, který ji vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní (čl. 2 odst. 1 Ústavy), resp. ve stanovených případech přímo (čl. 2 odst. 2 Ústavy). Respekt a úcta k právům garantovaným čl. 21 Listiny jsou tedy nezbytnou podmínkou charakteristiky České republiky jako právního státu založeného na systému zastupitelské demokracie. Prostřednictvím dalších politických práv (čl. 17 a násl. Listiny) jsou pak demokracie a politický pluralismus (čl. 5 Ústavy) posilovány a stvrzovány. Právě prostředím právního státu a (zastupitelské) demokracie pak vytváří podmínky, v nichž jsou i ostatní lidská práva a svobody dodržovány, prosazovány a chovány v úctě. Obdobně jako právo na práci tedy práva zaručená v čl. 21 Listiny představují hodnotu samu o sobě, ale i prostředek k prosazování a užívání práv dalších. Zatímco právo na práci usiluje o posílení subjektivního vnímání a užítu zaručených práv a svobod z pohledu jednotlivce, právo podílet se na správě věcí veřejných představuje předpoklad, že ostatní práva státem vůbec garantována budou.

46. Správou věcí veřejných ve smyslu čl. 21 Listiny se rozumí veřejná činnost týkající se věcí obecného zájmu prováděná v rámci výkonu veřejné moci. Veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny je pak taková funkce, jejímž výkonem se občané na správě věcí veřejných bezprostředně podílejí. Jinými slovy, čl. 21 odst. 4 Listiny zaručuje právo na přístup k funkcím, skrze které se občané přímo podílejí na přípravě či vydávání normativních

nebo individuálních rozhodnutí anebo provádění dalších úkonů různého charakteru činěných v rámci výkonu veřejné moci, a to prostřednictvím kompetencí, kterými daná veřejná funkce disponuje. Osoby vykonávající veřejnou funkci jsou do ní zásadně ustanovovány volbou či jmenováním (srov. Šimíček, V. In Wagnerová, E. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2012, s. 510). V judikatuře Ústavního soudu se za veřejnou funkci považoval např. zástupce pojistitelů ve Správní radě Ústřední pojišťovny Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky [nález sp. zn. IV. ÚS 255/99 ze dne 3. 8. 1999 (N 108/15 SbNU 71)], členství v Radě Ústavu pro studium totalitních režimů [nález sp. zn. Pl. ÚS 25/07 ze dne 13. 3. 2008 (N 56/48 SbNU 791; 160/2008 Sb.)], pozice soudce [nález sp. zn. I. ÚS 2420/11 ze dne 16. 11. 2011 (N 197/63 SbNU 291)] či obecního zastupitele [nález sp. zn. III. ÚS 361/05 ze dne 24. 11. 2005 (N 213/39 SbNU 267)].

47. Mysliveckou stráží je státem ustanovená fyzická osoba, jež je zákonem nadána relativně rozsáhlými pravomocemi a jejímž posláním je ochrana myslivosti v intencích výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/03. Prostřednictvím funkce myslivecké stráže jakožto specifického orgánu veřejné správy [srov. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/2000 ze dne 9. 5. 2001 (N 72/22 SbNU 125; 242/2001 Sb.)] a úřední osoby ve smyslu § 127 trestního zákoníku stát plní svůj ústavně zakotvený úkol (čl. 7 Ústavy) dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Myslivecká stráž se tedy bezprostředně podílí na správě věcí veřejných a je veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny.

48. Ačkoli vnitrostátní právo může poskytovat vyšší standard ochrany než mezinárodní smlouvy o lidských právech, Ústavní soud přesto alespoň ve stručnosti dodává, že myslivecká stráž nepochybně je i výkonem veřejné služby (anglicky „public services“; španělsky „funciones públicas“, francouzsky „fonctions publiques“) ve smyslu čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. K již řečenému stran pojmu „veřejná funkce“ Ústavní soud poznamenává, že i když se Výbor OSN pro lidská práva ve svém Obecném komentáři č. 25 pojmem „veřejná služba“ nezabýval, z jeho praxe ve smyslu prvního opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech by plynul velmi široký výklad uvedeného pojmu, pod něhož podle výboru spadají např. i (ministrem školství jmenovaní) učitelé středních škol (*William Eduardo Delgado Páez proti Kolumbii*, č. 195/1985 ze dne 12. 7. 1990), učitelé na vysokých školách (*Adimayo M. Aduayom, Sofianou T. Diasso a Yawo S. Dobou proti Togu*, č. 422/1990, 423/1990 a 424/1990 ze dne 12. 8. 1996) či soudci (*Soratha Bandaranayake proti Srí Lance*, č. 1376/2005 ze dne 24. 7. 2008).

49. Myslivecká stráž je tedy veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny.

50. Jak již bylo řečeno, dle čl. 21 odst. 4 Listiny má každý občan za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Zatímco u ostatních politických práv uvedených v oddílu druhém hlavy druhé Listiny výslovně umožňuje jejich omezení zákonem (za uvedených podmínek), případně jejich výkon sama váže na splnění určitých předpokladů (čl. 18 odst. 2 a 3, čl. 23 Listiny), právo garantované čl. 21 odst. 4 Listiny takto omezeno není. Z jeho znění je nicméně zřejmé jednak to, že negarantuje uchazeči právo na výkon určité funkce, nýbrž pouze možnost se o ni ucházet (jinými slovy, není povinností státu každému občanovi nějakou veřejnou funkci zajistit), a dále, že předpokládá existenci určitých podmínek, které uchazeči o veřejnou funkci musí splnit. Stanovení (rovných a přiměřených) podmínek pro výkon určité funkce tak bez dalšího nepředstavuje zásah do čl. 21 odst. 4 Listiny, ale v podstatě jeho provedení.

51. Jestliže Listina tyto podmínky výslovně předpokládá a přitom na ně klade jediný požadavek, a sice požadavek rovnosti, je nutno dovodit, že je především na zákonodárci (případně ústavodárci), aby dle vlastní úvahy (avšak při respektu k požadavku rovnosti) zvolil vhodná a přiměřená kritéria, která musí uchazeči o různé veřejné funkce splnit. V tomto směru Ústavní soud již dříve konstatoval, že řešení otázky vhodnosti stanovených kritérií pro výkon určité funkce je v zásadě dáno na vůli zákonodárce (náleze sp. zn. Pl. ÚS 25/07 ze dne 13. 3. 2008).

52. Každá podmínka z povahy věci rozlišuje – mezi těmi, kdo ji splňují a o funkci se mohou ucházet, a těmi, kdo ji nespĺňují a jimž je přístup k funkci z tohoto důvodu odepřen. Nerovnými podmínkami ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny je oproti tomu nutno chápat v prvé řadě ty, které by nedopadaly stejně na všechny srovnatelné subjekty, aniž by toto rozlišování bylo přiměřené legitimnímu cíli, jež by sledovalo. O nerovné podmínky by tak šlo např. tehdy, jestliže by ženy ucházející se o jistou funkci musely být bezúhonné, zatímco muži nikoli.

53. Na tomto místě je nutno uvést, že z práva na rovné podmínky přístupu k veřejné funkci nelze dovozovat ústavněprávní požadavek totožnosti podmínek pro výkon různých veřejných funkcí. Jistá koherence ve stanovování podmínek je bezpochyby žádoucí a může svědčit o existenci či neexistenci jejich legitimního cíle, resp. přiměřenosti jeho naplnění (viz dále), avšak skutečnost, že na určitou funkci jsou kladeny vyšší nároky než na jinou (byť třeba i velmi podobnou), sama o sobě v rozporu s čl. 21 odst. 4 Listiny být nemůže. Jak Ústavní soud shrnul ve výše citovaném nálezku sp. zn. Pl. ÚS 25/07, „Ústavnímu soudu ... nepřisluší vést zákonodárce k tomu, aby unifikoval předpoklady pro výkon různých sobě blízkých funkcí např. tím, že by sjednotil věkovou hranici pro soudce a advokáta – člena kárného senátu či požadavek vzdělání pro soudce a zástupce veřejného ochránce práv“.

54. Je tomu tak mimo jiné proto, že stanovení podmínek pro výkon veřejných funkcí je do značné míry otázkou politickou, přičemž různé veřejné funkce nejenže kladou na své vykonavatele různé nároky (z důvodu odlišné náplně činnosti, významu apod.), ale mohou se také lišit v tom, nakolik v otázce podmínek pro jejich výkon panuje za aktuálního složení zákonodárského sboru politická shoda. Není přitom na Ústavním soudu, aby např. za situace, kdy se vládě podaří v Parlamentu prosadit zmírnění požadavků na výkon určité veřejné funkce, avšak již se jí to z jakéhokoli důvodu nepodaří u funkce obdobné, zákonodárce nahradil a s odkazem na požadavek rovnosti jednu ze zákonných úprav zrušil. Ostatně zrušit by Ústavní soud mohl samozřejmě jen úpravu přísnější, ač by se třeba v daném případě jevila jako vhodnější. Z těchto důvodů se uchazeči o odlišné veřejné funkce nenacházejí ve srovnatelném postavení (ve smyslu požadavku rovnosti dle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny).

55. Kromě již uvedeného v bodě 54 tohoto nálezu budou v rozporu s čl. 21 odst. 4 Listiny i takové podmínky, které sice platí pro všechny stejné (musí je splnit každý, kdo se o funkci uchází), ale které nesledují legitimní cíl, případně ty, v jejichž důsledku by docházelo k zjevně nepřiměřenému omezování přístupu k veřejným funkcím.

56. Tento postup odpovídá i výkladu čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Ten v ustanovení písm. c) vyžaduje „rovné podmínky“ pro vstup do veřejných služeb a dále stanoví, že práva a možnosti dle předmětného článku má každý občan „bez jakýchkoli rozdílu uvedených v čl. 2 a bez neodůvodněných omezení“. V souladu s tím i Obecný komentář č. 25 Výboru OSN pro lidská práva konstatuje, že požadavky pro jmenování (ustanovení), povýšení či odvolání musí být objektivní a rozumné.

57. Ačkoli čl. 21 odst. 4 Listiny hovoří o volených i nevolených veřejných funkcích, aniž by mezi nimi činil rozdíly, je (i s ohledem na další odstavce čl. 21) dle Ústavního soudu zřejmé, že u volených funkcí je namísto přísnější posuzování legitimního cíle, než je tomu u funkcí nevolených. Tak tomu je již proto, že omezení přístupu k voleným funkcím ve svém důsledku nepřímo omezuje demokratický proces (voliči nemohou volit osobu, kterou by si přáli). S tím pak souvisí i to, že zatímco u nevolených funkcí lze určité skutečnosti zohlednit právě jen stanovením zákonných kritérií pro přístup k nim, u funkcí volených mohou voliči sami zhodnotit, jaký význam té které skutečnosti přikládají. Apriorní vyloučení určité skupiny kandidátů tak v některých případech může ztrácet opodstatnění.

58. Pokud jde o podmínku bezúhonnosti ve smyslu § 12 zákona o mslivosti, není pochyb, že se uplatňuje rovně vůči všem potenciálním uchazečům. Dle názoru Ústavního soudu přitom sleduje legitimní cíl, vůči kterému není zjevně nepřiměřená.

59. Podmínka bezúhonnosti pro výkon určité funkce či veřejné služby je standardním nástrojem objevujícím se nejen v zákonech [např. § 13 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů], nýbrž i v Ústavě (čl. 84 odst. 3, čl. 93 odst. 2 Ústavy). Její cíl bývá v obecné rovině dvojitý.

60. Předně je v ní možno spatřovat snahu zákonodárce (či ústavodárce) zajistit co nejkvalitnější výkon veřejných funkcí, kterými je významným způsobem – ať už přímo, nebo nepřímo – ovlivňován život každého jednotlivce, neboť jsou jimi spravovány věci obecného zájmu a vykonávána veřejná moc. Může jít např. o správu státního rozpočtu (ministr financí), ovlivňování politických otázek (členové Parlamentu či zastupitelstva obce) či rozhodování o konkrétních právech a povinnostech jednotlivců (uložení pokuty veřejnou stráží, rozhodování o vině a trestu soudy atd.). Ačkoli přitom dodržování zákonů je nezbytné při jakékoli činnosti, při výkonu veřejné moci je vázanost zákonem jedním z klíčových projevů právního státu (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny).

61. Podmínka bezúhonnosti je v tomto směru založena právě na úvaze, že u bezúhonného člověka je vyšší pravděpodobnost, že svou funkci bude vykonávat nejen dobře (bude dosahovat odpovídajících výsledků), ale i v souladu se zákonem. Tuto úvahu Ústavní soud považuje za logickou, přičemž i navrhovatel připouští, že „osoba, která nebyla nikdy odsouzena za úmyslný trestný čin nebo za přestupek na úseku myslivosti, resp. jí nebyla podle zákona o myslivosti nikdy uložena pokuta, je s to dostát požadavku určité morální nezávadnosti s vyšší mírou pravděpodobnosti než ten, kdo takto odsouzen či postižen byl“.

62. To samozřejmě neznamená, že ten, kdo spáchal trestný čin, spáchá v budoucnu další, či snad že každý bezúhonný člověk je slovy navrhovatele méně „morálně závadný“ než ten, kdo podmínku bezúhonnosti nesplňuje. Dosavadní bezúhonnost jistě není stoprocentním testem, takový test však náš ústavní pořádek nevyžaduje a dá se říci, že ani neexistuje. Ostatně podobně je tomu i u věkové hranice. Její funkcí bývá zajištění „životní zkušenosti“ potřebné pro výkon určité funkce, přesto není zdaleka vyloučeno, že někteří mladší lidé za svůj dosavadní život stihnou získat více zkušeností než jiní ve vyšším věku. Může-li zákonodárce požadovat určitou míru jistoty, že osoba vykonávající veřejnou funkci bude jednat v souladu se zákonem, pak je primárně na něm, aby stanovil kritéria, která mají k dosažení tohoto stupně jistoty sloužit. Tato kritéria nemohou být zcela libovolná, mají-li nicméně s cílem, kterého jimi má být dosaženo, přímou souvislost a určitou logickou spojitost, jako je tomu i v případě nyní posuzované podmínky, není zásadně možno tvrdit, že by nesledovala legitimní cíl.

63. Druhá funkce podmínky bezúhonnosti souvisí s požadavkem důvěry občanů ve veřejnou moc. Bezúhonnost osoby podílející se na správě věcí veřejných totiž může v určitém rozsahu zvyšovat její morální kredit v očích veřejnosti. Ona přidaná hodnota tedy v tomto smyslu není v kvalitněji odvedené činnosti, nýbrž v potenciálně lepším obrazu, jenž výkon veřejné moci osobou, která se nikdy nedopustila žádného trestného činu, může vytvářet.

64. Lze dodat, že podmínku bezúhonnosti nelze považovat za dodatečný trest za spáchání trestného činu (či dopuštění jiných provinění, kvůli kterým osoba není považována za bezúhonnou). Její podstatou a smyslem není sankcionovat či omezit jednotlivce, nýbrž pouze stanovit určitý standard pro výkon společensky významných činností. Odsouzení za trestný čin je pouze (byť nikoli dokonalým) důkazem, že daná osoba tento standard nespĺňuje.

65. V obecné rovině tedy podmínka bezúhonnosti pro výkon veřejných funkcí sleduje legitimní cíl. Tak tomu je i konkrétně v případě myslivecké stráže. Již výše bylo popsáno, že myslivecká stráž disponuje širokými kompetencemi, prostřednictvím kterých může zasahovat i do osobní sféry jednotlivců (může zadržet osobu, prohledat její vozidlo, zastřelit její kočku atd.). Výkon těchto kompetencí může být snadno zneužit, protože je pocho-pitelný požadavek zákonodárce, aby jimi disponovaly osoby, u nichž je jejich zneužití nejméně pravděpodobné. Nutno pak opět připomenout, že posláním myslivecké stráže je ochrana myslivosti, a tím i přírodního bohatství České republiky ve smyslu čl. 7 Ústavy. V této souvislosti Ústavní soud poukazuje i na již citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 34/03, v němž vyjádřil požadavky kultivace myslivosti jako kulturní hodnoty, důsledného dodržování zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, a postihování individuálních prohřešků:

„Ústavní soud je si však vědom, že zejména z důvodu negativních jevů při výkonu myslivosti, které jsou spojeny s komunistickým režimem, došlo ve společnosti v předchozím období a dochází doposud k posunům ve vnímání myslivosti. K tomu, aby bylo dosaženo společensky žádoucího účelu sledovaného zákonem, je třeba systematické výchovné činnosti a důsledného naplňování principů myslivosti v praktickém životě. V individuálních případech mohl a stále může výkon práva myslivosti sklouznout pouze na úroveň zábavy, vzbuzující dojem aktivity pro vyvolené, případně k takovému výkonu myslivosti, která zasáhne do postavení vlastníků honebních pozemků nezákonným způsobem. Tato skutečnost – zneužití práva, resp. výskyt protiprávních činností – se však nemůže stát odůvodněním pro chápání současné zákonné regulace myslivosti jako protiústavní; individuální prohřešky proti myslivosti a zneužití práv z její regulace plynoucích je třeba

důsledně postihovat individuálně, a tím přispívat ke změně negativních poledů na myslivost jako na abstraktní kategorii.“

66. Vzhledem k nepopiratelnému významu myslivosti a k výše uvedenému náhledu na ni ze strany veřejnosti jsou podle názoru Ústavního soudu cíle sledované podmínkou bezúhonnosti pro mysliveckou stráž o to relevantnější. Podmínkou bezúhonnosti pro výkon myslivecké stráže dle § 12 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 124/2008 Sb., tedy zákonodárce sledoval legitimní cíl. Další otázkou však je, zda prostředky zvolené k dosažení tohoto cíle nejsou zjevně nepřiměřené, a tedy zda jejich stanovením nedošlo k zjevně nepřiměřenému omezení přístupu k veřejným funkcím. Ústavní soud je toho názoru, že přes svou přísnost podmínka bezúhonnosti, u níž se nepřihlíží k zahlazení odsouzení, pro výkon myslivecké stráže zjevným způsobem nepřiměřená není.

67. Na tomto místě Ústavní soud připomíná, že zákon výkon myslivecké stráže zapovídá pouze osobám, které úmyslně porušily závažná pravidla chování (viz subsidiaritu trestní represe zakotvenou v současnosti v § 12 odst. 2 trestního zákoníku), případně které porušily pravidla s myslivostí přímo provázaná. Odepření přístupu k funkci myslivecké stráže (u podmínky bezúhonnosti) tedy plyne výhradně z konkrétního, úmyslného (v případě trestných činů), individuálního chování jednotlivce, byť k němu mohlo dojít kdykoli v minulosti.

68. Napadená ustanovení zákona neomezuji pachatele úmyslných trestných činů (resp. ty, co byli uznáni vinnými ze spáchání přestupku na úseku myslivosti nebo kterým byla pravomocně uložena pokuta dle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů) v přístupu ke všem veřejným funkcím (nejde o všeobecnou podmínku pro výkon veřejné funkce), nýbrž pouze k funkci myslivecké stráže. Navrhovatel v této souvislosti podmínky pro výkon myslivecké stráže srovnává s podmínkami pro výkon jiných stráží. Ústavní soud již výše uvedl, že podmínky pro výkon jednotlivých veřejných funkcí nemusí být nutně systematické a odstupňované od významu funkcí, pro které jsou stanoveny. Je nicméně zřejmé, že rozsah oprávnění myslivecké stráže je odlišný od rozsahu oprávnění ostatních stráží, přičemž myslivecká stráž zejména může při plnění své činnosti aktivně používat zbraň. Nejvyšší správní soud argumentuje, že uvedená skutečnost není podstatná, jelikož myslivecká stráž nemá oprávnění užít ji jako donucovacího prostředku vůči jiné osobě, a nadto oprávněnost používat zbraň je posuzována již při zkoumání předpokladů pro vydání zbrojního průkazu. Tento argument není dle názoru Ústavního soudu relevantní, neboť zbrojní průkaz opravňuje zejména k nabytí, držení a nošení zbraně [§ 28 zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů], přičemž jejich užívání je limitováno na střelnice (případně i na další místa, ale za dodatečných podmínek)

a dále na ochranu života, zdraví nebo majetku [§ 28 odst. 5 zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů], kdy však v některých případech (např. nutná obrana) nelze vyloučit oprávněnost užití i cizí zbraně, a toto právo se tak nutně od držení zbrojního průkazu odvíjet vůbec nemusí. Naopak myslivecká stráž užívá zbraň při výkonu veřejné moci, což je velmi významné a v nesprávných rukou potenciálně nebezpečné oprávnění bez ohledu na to, že zbraň není používána jako donucovací prostředek vůči lidem. Přísnější podmínky pro ustanovení osoby do funkce myslivecké stráže jsou tedy proti jiným strážím namístě.

69. Navrhovatel také uvádí, že ve věci, z níž návrh na zrušení právního předpisu vzešel, stěžovatel nespĺňuje podmínku bezúhonnosti pro výkon myslivecké stráže, ale splňuje podmínku bezúhonnosti pro funkci příslušníka bezpečnostních sborů, tj. například policisty, na jehož morální profil jsou taktéž kladeny vysoké nároky, přičemž policisté dokonce mohou používat zbraň jako donucovací prostředek (§ 51 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky). Tento argument považuje Ústavní soud za poněkud zavádějící. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, stanoví pro výkon služby hned několik podmínek, které jsou dále zpřísňovány podle služebního místa, o které se jednotlivec uchází, a to v jistém smyslu podobně, jako je tomu u zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, který systematicky rozlišuje a postupně zpřísňuje požadavky pro držitele loveckého lístku, mysliveckého hospodáře a nakonec mysliveckou stráž. Argument, že by stěžovatel jednu podmínku zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, splňoval, tedy o náročnosti či přiměřenosti nyní posuzované podmínky příliš nevyovídá. Schopnost vykonávat službu řádně a podle zákona je totiž ověřována např. i určitým minimálním stupněm vzdělání [§ 13 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů] či psychologickým zkoumáním, které musí u uchazeče zjistit takové osobnostní charakteristiky, které jsou předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru (§ 15 odst. 3 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů), nehledě na to, že uchazeči procházejí výběrovým řízením (§ 16 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákona č. 204/2015 Sb.). Výkon služby nadto podléhá neustálé přísné kontrole ze strany nadřízených (viz např. § 49 a násl. zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů), což v případě myslivecké stráže zcela absentuje. Přísnost posuzované podmínky bezúhonnosti pro výkon myslivecké stráže tak v podstatě kompenzuje absenci jiných kontrolních mechanismů, které by s ohledem na významná oprávnění

myslivecké stráže byly žádoucí, ale jejichž zavedení by s ohledem na povahu funkce myslivecké stráže bylo (alespoň tedy v rozsahu, v jakém tomu je např. u příslušníků bezpečnostních sborů) jen obtížně proveditelné.

70. Lze dodat, že z obdobného důvodu není namístě ani případné srovnání s jinými veřejnými funkcemi (např. soudce, státní zástupce, člen bankovní rady České národní banky), u nichž je podmínka bezúhonnosti stanovena mírněji, neboť i pro tyto funkce zákon vyžaduje splnění mnoha dalších přísných podmínek a jejich řádný výkon zajišťuje řadou kontrolních mechanismů. U myslivecké stráže, jak již bylo řečeno, oproti tomu tyto mechanismy vesměs absentují, přičemž další podmínky (kromě podmínky bezúhonnosti) pro ustanovení do funkce myslivecké stráže jsou poměrně mírné (viz § 12 odst. 3 zákona o myslivosti), a to navzdory širokým oprávněním mysliveckých strážů včetně práva používat při výkonu funkce zbraň [srov. k tomu i náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/98 ze dne 17. 2. 1999 (N 25/13 SbNU 177; 68/1999 Sb.), podle kterého oblast střelných zbraní – byť v tehdejších případech šlo o jejich získání a držení – je výsekem života společnosti, ve kterém lze akceptovat postup obezřetný, který je třeba pečlivě zvažovat].

71. Nejvyšší správní soud dále poukazuje na to, že u osoby ucházející se o funkci myslivecké stráže je bezúhonnost posuzována natříkrát, neboť dalšími podmínkami jsou držení platného loveckého lístku a platného zbrojního průkazu, přičemž pro lovecký lístek i zbrojní průkaz je bezúhonnost také požadována (být nikoli v takovém rozsahu). Tato skutečnost je zcela irelevantní. Držení loveckého lístku a zbrojního průkazu je vzhledem k úkolům myslivecké stráže logickým předpokladem, avšak jak lovecký lístek, tak zbrojní průkaz mají smysl i pro osoby, které mysliveckou stráž nejsou. Je pak pochopitelné, že i pro jejich držení bez ohledu na případný zájem vykonávat funkci myslivecké stráže zákon stanoví určité podmínky, a není důvod, aby tato skutečnost jakkoli ovlivňovala rozsah podmínek pro ty držitele loveckého lístku a zbrojního průkazu, kteří navíc chtějí zastávat veřejnou funkci.

72. Striktně vzato má sice návrhvatel pravdu, že je podmínka bezúhonnosti „posuzována natříkrát“, ovšem to neznamená, že by člověk musel třikrát něco stejného aktivně vykonat (takový požadavek by skutečně mohl v jistých případech být nesmyslný a nesledující legitimní cíl). Argument Nejvyššího správního soudu přece nemůže vést k tomu, že kdo získá lovecký lístek a zbrojní průkaz, již pro ustanovení do funkce myslivecké stráže podmínku bezúhonnosti splňovat nemusí, aby tato podmínka nebyla posuzována opakovaně. Pokud Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že oproti podmínkám pro držení loveckého lístku a pro držení zbrojního průkazu je podmínka bezúhonnosti u myslivecké stráže nejpřísnější, považuje to Ústavní soud za zcela logické, neboť s mysliveckou stráží

jsou spojena významná oprávnění jdoucí daleko nad rámec těch subjektivních práv, kterými disponují držitelé loveckých lístků a zbrojních průkazů. Stát totiž v § 12 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 124/2008 Sb., určuje, komu svěří výkon veřejné funkce a koho ustanoví úřední osobou se všemi důsledky s tím spojenými (kromě oprávnění mysliveckých stráží uvedených výše půjde také např. o zvýšenou trestněprávní ochranu a zároveň i zvýšenou trestní odpovědnost). Z logiky věci to nebude automaticky každý, kdo může být držitelem loveckého lístku a zbrojního průkazu, nýbrž pouze ten, kdo splní i dodatečné podmínky. Nevyhnutelně pak může vzniknout skupina osob, které budou dle zákonodávce dostatečně způsobilé nosit zbraň a lovit zvěř (§ 46 zákona o myslivosti), ale již nebudou dostatečně způsobilé k tomu, aby je stát ustanovil jako úřední osoby a svěřil jim výkon veřejné moci.

73. Zohlední-li tedy Ústavní soud vše právě uvedené, nemůže ani přes očividnou přísnost podmínky bezúhonnosti podle § 12 odst. 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 124/2008 Sb., dojít k závěru, že by byla zjevně nepřiměřená cílům, které sleduje, a tedy že by v jejím důsledku docházelo k porušení čl. 21 odst. 4 Listiny.

74. Ústavní soud vším právě vyčleněným netvrdí, že velice přísné podmínky bezúhonnosti pro výkon myslivecké stráže jsou vhodné či žádoucí. Toto posouzení je na zákonodávci a Ústavnímu soudu nepřisluší. Ústavní soud je oprávněn pouze přezkoumat, zda tyto podmínky jsou protiústavní, či nikoli. Z předložené argumentace vyplývá, že tomu tak není. Bude na zákonodávci, aby – např. i s přihlédnutím ke skutečné efektivitě a výsledkům napadené právní úpravy – vhodnost jednotlivých podmínek pro výkon myslivecké stráže posoudil a případně je změnil.

VIII. Závěr

75. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud podaný návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko soudců Ludvíka Davida a Jiřiho Zemánka

K citovanému nálezu připojujeme své odlišné stanovisko z důvodu našeho nesouhlasu s jeho výrokem i odůvodněním.

Ačkoli byly vlastním předmětem meritorního rozhodování pléna „pouhé“ zákonné předpoklady pro ustanovení myslivecké stráže (tedy fyzické osoby, resp. člena této stráže), nastolil návrh Nejvyššího správního soudu na konkrétní kontrolu ustanovení § 12 odst. 4 a 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o myslivosti“)

dotci palčivý problém ústavnosti těchto ustanovení, jak o tom ostatně svědčí až neobvyklý rozsah odůvodnění plenárního nálezu.

Ústavnost posuzovaných ustanovení závisela na dvou otázkách, jejichž společným výstupem by byl – při kladné odpovědi na ně – závěr o porušení základního práva občana na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny). Přitom výkon myslivecké stráže nepochybně veřejnou funkcí, byť dobrovolnou a bezplatnou, je.

První otázkou bylo, zda kvalifikační předpoklad bezúhonnosti nezbytný pro výkon myslivecké stráže nebyl sám o sobě stanoven nepřiměřeně přísně.

Druhou a související otázkou se pak stalo, zda na osobu navrhovanou za mysliveckou stráž nebyl uvalen požadavek nesouměřitelný s jinými srovnatelnými veřejnými funkcemi. Kladná odpověď by tu vedla též k závěru o rozdílném zacházení s uchazeči o výkon veřejných funkcí, a to bez objektivního a rozumného zdůvodnění.

I.

Odpověď na první z obou otázek je podle našeho názoru předurčena doktrinárním přístupem k deliktivnímu sankcionování fyzických osob ve spojitosti s následky, jež sankce vyvolává v dalším životě takové osoby. Podle jeho výchozí premisy nesmí potrestání obecně vyloučit nebo nepřiměřeně omezit přístup sankcionované osoby k právům, která jí v budoucnu vzniknou nebo vzniknout mohou. V dramatické podobě se tento přístup objevil ve věci *Vinter a další proti Spojenému království* (rozsudek velkého senátu ESLP č. 66069/09, 130/10 a 3896/10 ze dne 9. 7. 2013), v níž soud přiznal skrze porušení čl. 3 Úmluvy doživotně odsouzenému právo na přezkoumání možnosti být podmíněně propuštěn (vedle konstatování o porušení zákazu nelidského a ponižujícího zacházení nebo trestu hrál ve věci roli také rozpor s lidskou důstojností; podrobněji komentář J. Zapletalové Koláčkové in *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva* č. 2/2014, s. 103–112). Český Ústavní soud se přihlásil k popsanému přístupu nálezem sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017 (N 4/84 SbNU 69) ve věci posuzování žádosti odsouzeného recidivisty o podmíněně propuštění, v níž konstatoval porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a zásady *nulla poena sine lege* podle čl. 39 Listiny. Dovodil, že podmíněně propuštění z trestu odnětí svobody sice není nárokové, ale musí být otevřeno všem odsouzeným včetně recidivistů a odsouzených k výjimečnému trestu. Lze jen dodat, že v obecné rovině je v trestním právu výrazem téhož přístupu institut zahlazení odsouzení.

S trestní sankcí tedy nemůže být spojena jen represe či ochrana společnosti. Odsouzený (potrestaný) nesmí být zbaven práva na naději, tedy na naději do budoucna svázanou s nápravnou funkcí trestu.

Předestřené úvahy měly být, za použití argumentu *a maiori ad minus*, akceptovány i při rozhodování o ústavnosti nyní přezkoumávaných ustanovení. Případ, který vedl Nejvyšší správní soud k návrhu na zrušení části § 12 zákona o myslivosti, dosahuje až k absurditě. Občan – aktivní myslivec, zjevně splňující ostatní zákonné předpoklady výkonu funkce myslivecké stráže, nebyl v roce 2014 do funkce správním orgánem ustanoven, poněvadž byl v roce 1976 pravomocně odsouzen za trestný čin rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví podle § 132 odst. 1 písm. a) tehdejšího trestního zákona, tj. podle nejnižší právní kvalifikace příslušné skutkové podstaty s výší škody počínající od částky 1 500 Kčs. Těžko se dá najít jiný případ, kdy by mohlo nynější negativní rozhodnutí správního orgánu vyvolat z hlediska obecné spravedlnosti větší rozpaky. Pokud by mělo být na popsanou situaci nahlíženo izolovaně prizmatem proporcionality správního rozhodnutí v relaci k legitimnímu cíli zákona, pak je tu nasnadě závěr vynávající ve prospěch uchazeče o funkci myslivecké stráže.

II.

Druhá výše formulovaná otázka požaduje srovnat napadenou právní úpravu s těmi, jež lze označit za relevantní; v tomto ohledu nepovažujeme srovnání provedené plénem za úplné (srov. body 68 až 72) a samotné stanovení předpokladů výkonu veřejné funkce se nám také „do značné míry“ nejvíce jako otázka politická (srov. bod 54).

Bezúhonnou podle zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů, není fyzická osoba, která byla pravomocně uznána vinnou některým ze závažných úmyslných trestných činů vyjmenovaných v ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zákona o zbraních, za který jí byl uložen trest odnětí svobody přesahující 12 let (mladistvému v rozmezí 5 až 10 let). V případě uložení trestu odnětí svobody v rozmezí 5 až 12 let nebo uložení téhož trestu nad hranici 5 let za další vypočtené úmyslné trestné činy musí uplynout od ukončení výkonu trestu alespoň 20 let [ustanovení písm. b) téhož odstavce]. Byl-li uložen nižší nepodmíněný trest odnětí svobody za kterýkoli jiný úmyslný trestný čin nebo za trestný čin spáchaný z nedbalosti v souvislosti s držením, nošením či používáním zbraně nebo střeliva, je pro splnění předpokladu bezúhonnosti nezbytné, aby od právní moci rozsudku či od ukončení výkonu trestu uplynula doba diferencovaně stanovená (dle výše trestu) v rozmezí od 3 do 10 let [podrobněji odstavec 1 písm. c) a d) téhož ustanovení]. Všechny tyto skutečnosti se zjišťují z opisu z evidence Rejstříku trestů.

Podle zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, se za bezúhonného nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen či oprávněně stíhán (došlo k podmíněnému zastavení trestního stíhání, schválení narovnání soudem) za úmyslný trestný čin nebo za nedbalostní trestný čin spáchaný jednáním kolidujícím s posláním strážníka. Rozhodné období, během něhož tyto skutečnosti brání splnění předpokladu bezúhonnosti, běží po dobu 5 let od data konečného rozhodnutí ve věci samé (k detailům viz § 4a odst. 1 posledně citovaného zákona). Tato bezúhonnost se prokazuje pouze výpisem z evidence Rejstříku trestů, nikoli opisem z jeho evidence.

Stanovení předpokladů bezúhonnosti nezbytné k vydání zbrojního průkazu či k výkonu funkce obecního strážníka tedy kombinuje (a zřejmě nikoli jen zde) faktory závažnosti případných deliktů, délky období uplynulšího od výkonu sankce nebo rozhodnutí o ní a konečné použití (pouze) výpisu či (širěji) opisu z Rejstříku trestů jako zdroje relevantních informací. Ve srovnání s těmito úpravami vykazují nyní přezkoumávaná ustanovení zákona o myslivosti mimořádnou míru přísnosti. Překážkou závěru o bezúhonnosti je tu pravomocné odsouzení pro jakýkoli úmyslný trestný čin nebo uznání vinným ze spáchání přestupku na úseku myslivosti či uložení pokuty podle zákona o myslivosti. K žádnému z deliktů se neváže žádná moderační doba, po jejímž uplynutí by již nebyly překážkou bezúhonnosti. Zdrojem posouzení bezúhonnosti je opis z evidence Rejstříku trestů. K zhlazení odsouzení se nepřihlíží.

Pro tak striktní předpoklady podle našeho názoru chybí jakékoli objektivní a rozumné zdůvodnění. Odůvodnění nynějšího plenárního nálezu podporuje napadenou právní úpravu účelem vyšší pravděpodobnosti dosahování odpovídajících výsledků (bod 61), požadavkem důvěry občanů ve veřejnou moc (bod 63) a zmiňuje posuny ve vnímání myslivosti popsané již dřívější judikaturou Ústavního soudu s tím, že vyžadují systematickou výchovu i důsledné naplňování principů myslivosti (bod 65). Přísnost předpokladů bezúhonnosti pro výkon myslivecké stráže podle pléna „v podstatě kompenzuje absenci jiných kontrolních mechanismů, které by s ohledem na významná oprávnění myslivecké stráže byly žádoucí“ (bod 69).

Domníváme se však, že se touto apologetikou snaží Ústavní soud, nevyhnutelně s malým úspěchem, dořici to, co snad mělo motivovat k přísnosti zákona samotného zákonodárce. Není ostatně těžké vyloučeno, že se v období postmoderního chaosu, postupně rušícího napětí mezi legitimitou a legalitou, aniž by odstup mezi oběma byl vzat v úvahu, zrodil při právní úpravě předpokladů bezúhonnosti myslivecké stráže prostý lapsus zákonodárce. Zařadil-li se dobrovolný a neplacený člen myslivecké stráže mezi potenciálně mimořádně bezúhonné veřejné funkcionáře, pak zde byl neproporčně použit, obrazně vyjádřeno, onen pověstný „kanón na vrabce“.

* * *

Podle našeho názoru mělo plénum Ústavního soudu oba napadené odstavce 4 a 5 ustanovení § 12 zákona o myslivosti, působící ve vzájemné provázanosti, zrušit.

2. Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa

Podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podávám odlišné stanovisko k výroku a k odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2017 sp. zn. Pl. ÚS 8/16.

1. Předmětem řízení v této věci byl návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení těch ustanovení zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o myslivosti“), která upravují možnost přístupu k veřejné funkci myslivecké stráže a ve svém důsledku vedou k doživotnímu zbavení této možnosti. Tvrdím, že návrhu mělo být vyhověno a že většina Ústavního soudu nezhodnotila všechny podstatné okolnosti, které byly pro posouzení předmětného návrhu významné, jakkoli ve zbývajících částech oceňují důkladnost její argumentace.

2. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 12 odst. 4 a 5 zákona o myslivosti nelze vyložit ústavně konformně, a že proto v případě stěžovatele, který se na něj obrátil s kasační stížností, dochází k porušení práva na svobodnou volbu povolání či na výkon veřejné funkce, práva na rovné zacházení a práva nebýt diskriminován na základě jiného postavení, protože se tato ustanovení dostávají do rozporu s čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 21 odst. 4 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). S argumenty předestřeny návrhovatelem – co se ovšem možnosti ucházet se o veřejnou funkci týče – se ztotožňuji; navíc považuji napadenou právní úpravu za nedostatečně odůvodněnou a nadměrný zásah do ústavně zaručeného práva na rovný přístup k veřejné funkci myslivecké stráže.

3. Podstatou řešené věci bylo použití opisu z evidence Rejstříku trestů pro posouzení splnění požadavku bezúhonnosti osoby, která byla navržena na funkci myslivecké stráže. Opis z evidence Rejstříku trestů přitom uvádí i údaje o již zahlazených trestných činech. Otázka ústavnosti, či lépe možné neústavnosti, zde byla spojena s tím, že v opisu jsou vykázána odsouzení za úmyslné (byť již zahlazené) trestné činy, což má za následek doživotní vyloučení z možnosti vůbec ucházet se o funkci myslivecké stráže, tedy nikoli pouze stanovení kritéria pro posouzení vhodnosti jmenování takového uchazeče orgánem státní správy myslivosti. Většina Ústavního soudu zde sice správně dospěla k závěru, že je třeba odlišit možnost stanovení podmínek výkonu povolání a výkonu veřejné funkce, následně se však již soustředila až na v pořadí druhou otázku, na kterou bylo třeba

odpověď, tedy na to, zda se jedná o rovný přístup, ač to je v případě absolutního vyloučení v podstatě otázkou zbytečnou. V posuzované věci však nebylo rozhodující, zda je zajištěno právo na rovný přístup, nýbrž zda vůbec je zajištěn přístup k uvedené veřejné funkci. Na to odpověď chybí, ačkoli v případě, kdy je někdo dokonce doživotně vyloučen z požívání jednoho ze základních politických práv, nutně vyvstává problém, zda bylo či nebylo (podle mého názoru bylo) zasaženo do podstaty a smyslu takového práva v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny. Taková osoba nejenže je zbavena práva vůbec se ucházet o veřejnou funkci, nýbrž i účastnit se soutěže o ni z hlediska prokázání dalších předpokladů ve srovnání s jinými kandidáty a soutěže s nimi (až zde začíná rovný přístup).

4. Hodnotit „rovný“ přístup mělo proto smysl až poté, co bylo posouzeno, zda je namíste zamezit vůbec „jakýkoliv“ přístup, a to doživotně bez možnosti pokusu o nápravu chování a prokázání nápravy pachatele, tak jako je tomu u jiných veřejných funkcí (i obecně) a jak to nakonec správně řeší i samotný zákon o myslivosti v ustanovení § 35 odst. 1 písm. c). Většina tuto otázku vlastně pominula, i když naopak považovala za potřebné vyjádřit se např. k otázkám přihlídnutí k opisu z evidence Rejstříku trestů při hodnocení recidivity u některých trestných činů (bod 31 odůvodnění), nebo dokonce k otázce rovnosti přístupu k voleným a jmenovaným funkcím ve vazbě na právě probíhající politickou diskusi na toto téma (bod 57), ačkoli se o volenou funkci nejedná.

5. Základní otázka, zda lze někoho zbavit určitého práva bez ohledu na závažnost jednání, uložený trest, dobu, která uplynula od jeho spáchání, jeho vztah k veřejné funkci, která by měla být vykonávána, další chování takového „pachatele“ (rozuměj po výkonu trestu) atd., vyřešena není. To je v rozporu s rovností v důstojnosti, která je absolutní hodnotou, a proto je sporné rozvíjet úvahy o možnosti „přiměřeného“ zásahu do ní. Tyto závěry většiny stěžijí obzvojí v obecné rovině, vůbec pak ne v případě potřeby odpovědi na konkrétní otázku Nejvyššího správního soudu. O přiměřenosti by bylo možno hovořit např. tehdy, kdyby byla stanovena určitá doba pro prokázání, že se pachatel napravil, ale těžko v případě, kdy takovou šanci vůbec nedostane (je tedy nenapravitelný?), a to, i když se jistě nemusí jednat o zásah do důležité složky jeho existence (např. oproti doživotnímu zákazu výkonu určitého povolání). Komparandum a komparátum se v takovém případě může použít jen pro jmenované veřejné funkce, ke kterým je doživotně zamezen přístup z důvodu úmyslného trestného činu, nikoli naopak pro odůvodnění, proč se tak v jiných případech (např. policisté) nestalo. Problém tak nebyl dořešen ani v obecné rovině, ani v rovině konkrétního posuzovaného případu.

Č. 230

K otázce zjištění hodnoty předmětu sporu pro účely stanovení výše nákladů řízení

Pojem „nepoměrné“ obtíže ve smyslu § 9 odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, implicitně předpokládá proporcionální poměrování mezi úsilím vynaloženým na zjištění hodnoty předmětu sporu a významem, který takové zjištění pro průběh sporu má. Jinými slovy řečeno, čím větší je disproporce mezi odměnou určenou dle § 8 advokátního tarifu ve srovnání s odměnou dle § 9 téhož předpisu, tím spíše lze tolerovat jisté časové a finanční náklady vynaložené na ocenění předmětu sporu.

Znalecký posudek představuje v tomto směru nepochybně nejpresnější způsob stanovení hodnoty předmětu sporu, nejedná se však o způsob jediný. Soud může, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu, vycházet i z jiných důkazů, shledá-li je hodnověrnými. Není tedy vyloučeno, aby soud pro účely ocenění sporem dotčených nemovitostí využil například účastníkem předložené stanovisko realitní kanceláře, a to zejména za situace, kdy ostatní účastníci řízení obsah tohoto stanoviska nerozporují. Obecným soudům nic nebrání ani v tom, aby případně na základě vlastní úvahy údaj uváděný účastníkem dále korigovaly. K právu vítězného účastníka na náhradu nákladů řízení je totiž i významně podhodnocený odhad ceny nemovitosti mnohem šetrnější, než když soud na určení ceny zcela rezignuje.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře – ze dne 19. prosince 2017 sp. zn. IV. ÚS 2688/15 ve věci ústavní stížnosti Libora Pošty, zastoupeného JUDr. Alenou Blanickou, advokátkou, se sídlem Vinohradská 77, Praha 2, proti výroku II rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 5 č. j. 4 C 641/2008-314 ze dne 14. ledna 2014, části výroku I a výroku II rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 70 Co 323/2014-366 ze dne 23. října 2014 a usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1021/2015-394 ze dne 24. června 2015, vydaným v řízení o určení vlastnictví k nemovitostem, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 5, Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení a Mgr. Jitky Vlčkové, zastoupené JUDr. Janem Vondráčkem, advokátem, se sídlem Zbraslavské nám. 458, Praha 5, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Výrokem II rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 5 č. j. 4 C 641/2008-314 ze dne 14. ledna 2014, výrokem I rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 70 Co 323/2014-366 ze dne 23. října 2014 v části týkající se nákladů řízení mezi účastníky a výrokem II téhož rozsudku, jakož i usnesením Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1021/2015-394 ze dne 24. června 2015 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a dále vlastnické právo podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Uvedená rozhodnutí se proto ruší.

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, usiloval stěžovatel o zrušení v záhlaví označených rozhodnutí obecných soudů s odůvodněním, že jimi bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, zakotvené v 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“), čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, a dále právo na legitimní očekávání dle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Z přiloženého spisového materiálu vyplývá, že napadená rozhodnutí byla vydána v řízení o žalobě stěžovatele proti žalovaným Václavu Poštovi a Mgr. Jitce Vlčkové (dále jen „vedlejší účastnice“, oba žalovaní jako „vedlejší účastníci“), jejímž prostřednictvím se domáhal určení, že dům č. p. X nacházející se na pozemku p. č. Y, dále pozemek p. č. Y, zastavěná plocha a nádvoří, pozemek p. č. Z1, zahrada, a pozemek p. č. Z2, ostatní plocha, vše v k. ú. Smíchov, zapsané u Katastrálního úřadu pro hl. m. Prahu, katastrální pracoviště Praha na LV č. XX, náležely ke dni úmrtí paní Marie Poštové do společného jmění manželů Marie Poštové a vedlejšího účastníka – Václava Pošty.

3. Obvodní soud pro Prahu 5 (dále též „obvodní soud“) rozsudkem č. j. 4 C 641/2008-314 ze dne 14. ledna 2014, v pořadí již druhým, žalobě stěžovatele vyhověl (výrok I) a vedlejším účastníkům uložil, aby společně a nerozdílně zaplatili jednak náklady řízení stěžovatele v částce 63 050 Kč (výrok II) a jednak i plnou náhradu nákladů státu, jejichž výše bude stanovena samostatným usnesením (výrok III). V souvislosti s druhým výrokem svého rozsudku obvodní soud nepřisvědčil návrhu zástupkyně stěžovatele,

kteřá požadovala na náhradě nákladů řízení částku 1 022 360 Kč, při jejímž určení vycházela z hodnoty sporných nemovitostí. Obvodní soud se naopak opřel o ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. b) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném od 1. ledna 2013, maje za to, že v případě řízení o určovací žalobě týkající se nemovitosti se za tarifní hodnotu považuje částka ve výši 50 000 Kč, a to bez ohledu na konkrétní cenu nemovitosti.

4. K odvolání účastníků řízení Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) rozsudkem č. j. 70 Co 323/2014-366 ze dne 23. října 2014 rozhodnutí soudu prvního stupně jako věcně správné potvrdil, ovšem s výjimkou jeho výroku o nákladech řízení mezi účastníky, který změnil tak, že jejich výše činí 64 050 Kč (výrok I). Vedlejší účastníky dále závázal, aby společně a nerozdílně stěžovateli uhradili na nákladech odvolacího řízení částku 6 800 Kč (výrok II). Městský soud korigoval prvoinstanční rozhodnutí jen potud, že napravit početní chybu, jinak se ztotožnil s postupem nalézacího soudu, který při výpočtu nákladů za právní zastoupení stěžovatele aplikoval ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) a § 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu. Odvolací soud poukázal na to, že stěžovatel se v řízení nedomáhal určení vlastního práva či právního vztahu k věci, nýbrž třetích osob, což značilo, že v řízení šlo o určení práva k nemovitosti, jež ve vztahu ke stěžovateli není vyjádřitelné v penězích.

5. Proti rozsudku odvolacího soudu v jeho nákladové části podal stěžovatel poslední dovolání, které Nejvyšší soud usnesením č. j. 30 Cdo 1021/2015-394 ze dne 24. června 2015 zamítl (výrok I), přičemž žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů dovolacího řízení (výrok II).

6. Nejvyšší soud připustil, že odvolací soud se při rozhodování o náhradě nákladů řízení odchýlil od své konstantní rozhodovací praxe, přesto však neshledal dovolání stěžovatele důvodným. Vědom si novelizace advokátního tarifu provedené vyhláškou č. 486/2012 Sb., která do něj od 1. ledna 2013 včlenila ustanovení § 9 odst. 4 písm. b), i podle něj odlišného právního názoru, který se podává z usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 83/14 ze dne 17. března 2014 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), Nejvyšší soud setrval na závěrech vyplývajících ze své již dříve ustálené judikatury, reprezentované např. usneseními sp. zn. 30 Cdo 2453/2013 ze dne 6. listopadu 2013, sp. zn. 30 Cdo 2914/2013 ze dne 6. listopadu 2013 a sp. zn. 30 Cdo 449/2014 ze dne 19. února 2014 atd. a odkazující na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 598/2000 ze dne 4. července 2001 (N 100/23 SbNU 23), sp. zn. I. ÚS 712/01 ze dne 15. ledna 2003 (N 6/29 SbNU 41) a sp. zn. IV. ÚS 1332/07 ze dne 23. února 2011 (N 22/60 SbNU 239). V souladu s touto judikaturou je nezbytné primárně vycházet z ustanovení § 8 odst. 1 advokátního tarifu a výši mimosmluvní

odměny ve sporu o určení právního vztahu k nemovitému majetku stanoví podle tarifní hodnoty odpovídající ceně určovací žalobou dotčené nemovitosti v době započetí právní služby. Teprve v případě, že hodnotu nemovitě věci nelze vyjádřit v penězích či tato je zjištělná jen s nepoměrnými obtížemi, se spor o určení vlastnictví k nemovitosti stává sporem ve smyslu § 9 odst. 3 písm. a) advokátního tarifu, resp. po novelizaci sporem ve smyslu § 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu, a výše mimosmluvní odměny právního zástupce účastníka se odvíjí z fixní tarifní hodnoty ve výši 50 000 Kč. Pojem „nepoměrné obtíže“ podle dovolacího soudu znamená, že z obsahu spisu není zřejmý žádný právně relevantní podklad týkající se hodnoty nemovitosti a zjišťování hodnoty věci by si vyžádalo prodloužení sporu ve vazbě na neúčelné náklady, jež by se musely vynaložit v souvislosti s odborným posouzením skutečností rozhodných pro zjištění ceny nemovitosti. V projednávané věci měl pak dovolací soud za to, že stěžovatelem předložené „vyjádření nezávislé realitní kanceláře“ nelze považovat za odborné posouzení, resp. zjištění hodnoty nemovité věci, a odvolací soud tudíž postupoval správně, pokud přistoupil k aplikaci § 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu.

7. Stěžovatel s rozhodnutími obecných soudů nesouhlasil, což dal najevo v ústavní stížnosti. Obecné soudy podle něj nerespektovaly kogentní právní úpravu obsaženou v § 8 a 9 advokátního tarifu ani ustálenou rozhodovací praxi Nejvyššího soudu a Ústavního soudu, jmenovitě nálezy sp. zn. IV. ÚS 1332/07 ze dne 23. února 2011 nebo nálezy sp. zn. II. ÚS 2811/08 ze dne 11. června 2009 (N 141/53 SbNU 747), čímž zasáhly do jeho ústavně zaručených práv. Kritice stěžovatel podrobil zejména Nejvyšší soud a jeho názor, že se z obsahu spisu nepodává ověřitelný údaj o ceně předmětných nemovitostí. Stěžovatel připomenul, že již před vynesemím prvního rozsudku nalézacího soudu, tj. v roce 2011, předložil stanoviska dvou realitních kanceláří, které odhadovaly cenu nemovitostí v rozmezí 28 až 35 milionů Kč. Ve snaze předejít dalším sporům o cenu nemovitostí odvíjel odměnu svého právního zástupce z částky 30 milionů Kč, jež se pohybovala na samé dolní hranici odhadu realitních kanceláří. Jak stěžovatel poznamenal, proti takto stanovené ceně vedlejší účastníci v průběhu řízení nevznесли jedinou připomínku, z čehož lze dovozovat, že zmiňovaná částka byla jimi akceptována, a soud prvního stupně měl tedy z ní vycházet. Pro případ, že by na straně soudu přece jen přetrvávaly pochybnosti o ocenění předmětu řízení, nic mu potom nebránilo ve vyžádání znaleckého posudku na cenu nemovitostí. V souvislosti s takovým postupem nebylo možno podle stěžovatele hovořit o nepoměrných obtížích. Jednak v dané věci spor probíhal téměř sedm let, přičemž vypracování znaleckého posudku na nemovitosti znalci obvykle zabere 14 až 30 dní. Krom toho považoval stěžovatel rozhodnutí obecných soudů za nespravedlivé s ohledem na diametrální rozdíl, jaký panoval mezi náklady jemu přiznanými, tj. částkou 70 850 Kč,

a požadovanými náklady ve výši 1 248 760 Kč (1 135 560 Kč v prvním stupni + 113 200 Kč ve druhém stupni). Pro úplnost stěžovatel dodal, že jemu samotnému v zadání znaleckého posudku bránilo počínání vedlejších účastníků, kteří jej donutili předmětnou nemovitost opustit a neumožnili mu do ní přístup. I tato skutečnost, která potvrzuje šikanózní chování vedlejších účastníků ve vztahu k jeho osobě, měla být podle stěžovatele důvodem pro to, aby mu, jakožto straně od počátku řízení poškozené, soud zajistil ochranu jeho práv, a to v plné míře, tedy i v otázce práva na náhradu nákladů řízení.

II.

8. Ústavní soud vyzval účastníky řízení a vedlejší účastníky řízení, aby se vyjádřili k obsahu ústavní stížnosti.

9. Městský soud a Nejvyšší soud v návaznosti na to shodně ve svých podáních odkázaly na odůvodnění jimi vydaných rozhodnutí.

10. Dané možnosti využila také vedlejší účastnice, která prostřednictvím svého právního zástupce sdělila, že považuje ústavní stížnost za opožděnou, případně za částečně nepřipustnou. Podle ní stěžovatel směřoval své dovolání toliko do výroku městského soudu o nákladech odvolacího řízení, kterážto skutečnost má za následek omezenou projednatelnost podané ústavní stížnosti, minimálně je tím vyloučen ústavní přezkum výroku II rozsudku obvodního soudu. Z hlediska věcného vedlejší účastnice označila ústavní stížnost za nedůvodnou, jsouc přesvědčena, že postrádá ústavní rozměr ve smyslu jí citovaných nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 83/14 ze dne 17. března 2014 (správně: usnesení), sp. zn. II. ÚS 259/05 ze dne 21. března 2006 (N 65/40 SbNU 647), sp. zn. III. ÚS 269/99 ze dne 2. března 2000 (N 33/17 SbNU 235), sp. zn. II. ÚS 2811/08 ze dne 11. června 2009. Dle mínění vedlejší účastnice byla aplikace ustanovení § 9 advokátního tarifu v tomto případě namístě. Zdůraznila, že stěžovatel v průběhu celého řízení adekvátně nedoložil hodnotu nemovitostí, z jeho strany byla předložena pouze „pochybná vyjádření dvou realitních kanceláří“ z roku 2011, kterou podpořil účelovou interpretací, že vedlejší účastníci mlčením akceptovali jím tvrzenou hodnotu nemovitostí ve výši 30 mil. Kč. S odkazem na aktuálně účinné znění ustanovení § 127a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, vedlejší účastnice konstatovala, že bylo vyloučně na stěžovateli, aby hodnotu věci, od níž nota bene odvozuje nárok na úhradu nákladů řízení ve výši přes jeden milion korun, zjistil znalecky (či alespoň odhadcem), přičemž nekonal-li tak, musí nést v souladu se zásadou *vigilantibus iura* důsledky tohoto svého procesně liknavého postupu. Pokud stěžovatel uvádí, že byl rozhodnutím obecných soudů o nákladech řízení poškozen, resp. byla prohloubena jeho újma způsobená jednáním vedlejších účastníků, zjevně pomíjí, že institut

náhrady nákladů řízení spočívá v procesní rovině a jde v něm o účelnost, nikoliv o reparaci údajně porušených práv. Odhlédnuto od toho, předmětem řízení nebylo porušení práva, nýbrž určení vlastnictví. Vedlejší účastnice odmítla i další argumenty stěžovatele poukazující na délku trvání sporu (7 let) či výši jemu odepřených nákladů, neboť s ohledem na rámec přípustnosti ústavní stížnosti, omezený na náklady odvolacího řízení, nejsou relevantní.

11. Stěžovatel reagoval na vyjádření vedlejší účastnice řízení replikou, v níž se ohradil proti jejímu tvrzení, že dovolání bylo podáno pouze do výroku o nákladech odvolacího řízení, kteréžto označil za nepravdivé a evidentně účelové. Nepřiléhavými na danou věc se mu z valné části jevily i vedlejší účastnicí citovaná rozhodnutí Ústavního soudu, neboť řešily po skutkové či právní stránce odlišné případy. Dále stěžovatel zopakoval argumentaci obsaženou již v ústavní stížnosti, přičemž zejména akcentoval, že v době, kdy bylo zahájeno dané řízení, tedy dne 11. listopadu 2008, ustálená judikatura Nejvyššího soudu i Ústavního soudu zastávala názor, že je-li předmětem právního úkonu věc nemovitá, která je penězi ocenitelná, nelze aplikovat ustanovení § 9 odst. 3 advokátního tarifu, nýbrž je nutno postupovat v souladu s § 8 odst. 1 advokátního tarifu a pro účely stanovení nákladů právního zastoupení vycházet z hodnoty věci. Stěžovatel dle svých slov proto legitimně očekával, že bude v jeho případě postupováno obdobně. Nad rámec dříve uplatněných námitek stěžovatel upozornil na skutečnost, že v době zahájení řízení ustanovení § 9 odst. 4 advokátního tarifu, v jeho nynějším znění, nebylo v platnosti. Článek II přechodných ustanovení vyhlášky č. 486/2012 Sb., která zmíněné ustanovení do advokátního tarifu zařadila, přitom stanovuje, že za právní služby poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky přísluší odměna podle advokátního tarifu ve znění účinném do dne nabytí účinnosti této vyhlášky, tedy do 1. ledna 2013. Stran hodnoty nemovitostí, které byly předmětem sporu, stěžovatel doplnil informaci, že v rámci dědického řízení byl zpracován znalecký posudek znalkyně Ing. Blahové, která nemovitosti ocenila na částku 25 mil. Kč s dovětkem, že „obdobné domy se prodávají v těchto místech již několik roků převážně nejméně za ceny mezi 20 až 30 milionů Kč. V roce 2008, kdy doznívala reálnitní bublina, ještě spíše za poněkud vyšší“.

III.

12. Ústavní soud nejprve posoudil, zda jsou splněny procesní předpoklady řízení o ústavní stížnosti. Při té příležitosti si ověřil, že ústavní stížnost byla podána včas a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, je zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a řádně vyčerpал všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práv poskytuje,

ústavní stížnost je proto přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Zastává-li vedlejší účastnice v tomto směru jiný názor, nutno podotknout, že jej zakládá na dezinterpretaci stěžovatelova dovolání, která postrádá oporu ve spisovém materiálu.

13. Ústavní soud následně přezkoumal obsah napadených rozhodnutí i příslušného spisového materiálu, přičemž dospěl k závěru, že návrh je důvodný.

14. Ústavní soud úvodem připomíná, že není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů, neboť není vrcholem jejich soustavy (srov. čl. 81 a 90 Ústavy). Řečené 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 pominut 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“).

15. Výše naznačená východiska jsou významná pro hodnocení postupu a rozhodnutí obecných soudů vydaných v projednávané věci, jimž stěžovatel vytýká, že při výpočtu výše náhrady nákladů řízení použily nesprávné ustanovení advokátního tarifu, čímž mělo dojít k dotčení jeho základních práv.

16. Obecné soudy v odůvodnění svých rozhodnutí v souvislosti s určením nákladů v řízení úspěšného stěžovatele odkázaly na ustanovení § 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu. Právní úprava advokátního tarifu ke dni rozhodnutí obvodního soudu (tj. 14. ledna 2014) a městského soudu (tj. 23. října 2014) skutečně obsahovala uvedené ustanovení ve znění: „Částka 50 000 Kč se považuje za tarifní hodnotu ve věcech ... uvedených v odstavci 3 písm. a), jde-li o právní vztah k podniku, nemovitosti, nebo právo z průmyslového nebo jiného duševního vlastnictví.“ Toto znění advokátního tarifu plyne ze změny provedené vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 486/2012 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. ledna 2013. Dle jejího přechodného ustanovení (čl. II) platí, že za právní služby poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky přísluší advokátovi odměna podle advokátního tarifu ve znění účinném do dne nabytí účinnosti novelizující vyhlášky. Vzhledem k tomu, že řízení v souzené věci bylo zahájeno již dne 18. listopadu 2008, bylo proto povinností obecných soudů při stanovení odměny a náhrady hotových výdajů právní zástupkyně stěžovatele určit, které úkony právní služby byly učiněny přede dnem nabytí účinnosti

příslušné změny, tj. před 1. lednem 2013, a ve vztahu k nim pak použit relevantní znění advokátního tarifu. Opačný postup, tedy postup aplikovaný v ústavní stížnosti napadených rozhodnutích, je v rozporu s advokátním tarifem.

17. Shora popsané pochybení obecných soudů důvod k zásahu Ústavního soudu ovšem nezavdalo. Vyjdeme-li z předpokladu zastávaného Nejvyšším soudem, že předmět řízení byl ocenitelný pouze s nepoměrnými obtížemi, tj. připustíme-li aplikaci § 9 advokátního tarifu na případ stěžovatele, pak obecné soudy měly část odměny za úkony právní služby poskytnuté do 31. prosince 2012 odvíjet z tarifní hodnoty 25 000 Kč dle § 9 odst. 3 písm. a) advokátního tarifu, ve znění rozhodném, nikoliv z tarifní hodnoty 50 000 Kč dle § 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu. Tím, že stanovily odměnu z vyšší tarifní hodnoty, jednaly fakticky ve prospěch stěžovatele, a tato skutečnost tak sama o sobě nebyla způsobilá konstituovat neoprávněný zásah do jeho ústavně zaručených práv.

18. Jádro ústavní stížnosti nicméně představovalo tvrzení stěžovatele, že postup dle § 9 advokátního tarifu vůbec nepřicházel v úvahu, neboť předmět řízení byl penězi ocenitelný [jak plyne z nálezu sp. zn. IV. ÚS 1332/07 ze dne 23. února 2011 (N 22/60 SbNU 239) nebo nálezu sp. zn. II. ÚS 2811/08 ze dne 11. června 2009 (N 141/53 SbNU 747)], resp. že není pravda, že cenu předmětných nemovitostí bylo možno zjistit jen s nepoměrnými obtížemi.

19. Pokud jde o prvý z uvedených argumentů, tzn. odkaz na nálezu sp. zn. IV. ÚS 1332/07 ze dne 23. února 2011 a nálezu sp. zn. II. ÚS 2811/08 ze dne 11. června 2009, považuje Ústavní soud za nutné poznamenat, že citovaná rozhodnutí nelze posuzovat izolovaně, nýbrž je třeba je vnímat v kontextu posunu, k němuž v mezidobí v judikatuře Ústavního soudu došlo, jakož i v kontextu novelizace znění § 9 advokátního tarifu. Nahlédneme-li na předmětnou problematiku tímto prizmatem a pomineme-li, že napadená rozhodnutí se vyznačovala jistou nejednotností úsudku ohledně ocenitelnosti předmětu řízení (odvolací soud jej nesprávně považoval za neocenitelný), je možno konstatovat, že obecné soudy se při rozhodování o náhradě nákladů řízení opíraly o ustálený výklad dotčených ustanovení advokátního tarifu, který ve své judikatuře aproboval i Ústavní soud (viz usnesení sp. zn. III. ÚS 2581/13 ze dne 22. ledna 2014, sp. zn. I. ÚS 1125/15 ze dne 14. července 2015). Podle něj § 8 odst. 1 advokátního tarifu stanovuje pravidla pro určení tarifní hodnoty v případě peněžitých plnění a ocenitelných věcí a práv, kdy cenou se rozumí skutečná hodnota věci (nemovitosti) nebo práva vyjádřená cenou v místě a čase obvyklou, zatímco ustanovení § 9 odst. 1 advokátního tarifu se aplikuje tehdy, nelze-li hodnotu věci nebo práva vyjádřit v penězích nebo lze-li ji zjistit jen s nepoměrnými obtížemi. Nastane-li taková situace, vychází se (v případě žaloby na určení vlastnictví

k nemovité věci) z fixní výše tarifní hodnoty, a to do 31. prosince 2012 podle ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) a počínaje 1. lednem 2013 (tedy po novelizaci advokátního tarifu provedené vyhláškou č. 486/2012 Sb.) postupuje se podle § 9 odst. 3 písm. a) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu. K nové právní úpravě, tj. k ustanovení § 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu, se pak Ústavní soud vyjádřil ve svých usneseních sp. zn. I. ÚS 83/14, II. ÚS 2084/14, II. ÚS 2639/14, III. ÚS 2383/15, III. ÚS 2563/15 a II. ÚS 3815/16 a naposledy též v nálezu sp. zn. I. ÚS 269/16 ze dne 17. října 2017 (N 187/87 SbNU 71). Dovodil přitom, že se jedná o ustanovení speciální k § 9 odst. 3 písm. a) advokátního tarifu, přičemž jeho text počítá s aplikací ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) advokátního tarifu (jež vytrženo z kontextu stále hovoří pouze o neocenitelné věci, resp. neocenitelném plnění) i ve vztahu k věcem ocenitelným – např. ve vztahu k nemovitostem, které jsou v tomto ustanovení explicitně zmíněny. Ústavní soud proto vložil, že ve světle této změny podústavního práva již není bez dalšího použitelný dříve vyslovený právní názor obsažený např. v nálezech sp. zn. II. ÚS 598/2000 a sp. zn. I. ÚS 712/01, v souladu s nímž paušální částka podle ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) advokátního tarifu může být považována za tarifní hodnotu ve věcech týkajících se věci či plnění *stricto sensu* neocenitelných.

20. Lze tudíž shrnout, že postup, kdy obecné soudy upustí od zjištění hodnoty předmětu řízení z důvodu nepoměrných obtíží s tím spojených, je zásadně přípustný. V kontextu skutkových okolností nyní projednávaného případu byl nicméně Ústavní soud nucen přisvědčit stěžovateli, že zde se o nepoměrné obtíže nejednalo.

21. Dovolací soud spatřoval „nepoměrné obtíže“ zejména v tom, že zjišťování ceny předmětných nemovitostí by vedlo ke vzniku dalších nákladů a zapříčinilo by prodloužení sporu. Toto odůvodnění však nemůže při bližším zkoumání obstát. Pokud jde o časový aspekt, stěžovatel již před vynešením prvního rozsudku ve věci (v roce 2011) avizoval, v jaké výši uplatňuje nárok na náhradu nákladů řízení a za tímto účelem doložil odhad ceny nemovitostí vypracovaný realitní kanceláří. Obecné soudy se původně hodnotou předmětných nemovitostí nezabývaly, protože se rozhodly stanovit výši odměny advokáta dle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Citovaná vyhláška však byla s účinností ke dni 7. května 2013 zrušena, a stalo se tak zřejmým, že výše odměny bude určena dle advokátního tarifu. V danou chvíli probíhalo řízení před soudem prvního stupně, jemuž byla věc vrácena odvolacím soudem k novému projednání. Vzhledem k tomu, že

soud prvního stupně vydal, v pořadí druhý, rozsudek až dne 14. ledna 2014, je nasnadě, že již v této fázi řízení existoval dostatečný prostor pro to, aby mohl dojít ke znaleckému ocenění předmětných nemovitostí. Stejně tak mohl být znalecký posudek zpracován i v průběhu druhého odvolacího řízení. Bez povšimnutí nelze ponechat, že stěžovatel byl po celou dobu řízení aktivní a opakovaně se domáhal určení odměny dle § 8 advokátního tarifu, obecné soudy si tedy měly být vědomy skutečnosti, že otázku nákladů řízení bude nutno vyřešit, a přizpůsobit tomu svůj postup. Je přitom pravděpodobné, že v případě včasného zadání znaleckého posudku by byl vliv na délku soudního řízení buď vůbec žádný, nebo jen minimální.

22. Za zcela zásadní pak Ústavní soud považuje skutečnost, že pojem „nepoměrné“ obtíže implicitně předpokládá proporcionalní poměrování mezi úsilím vynaloženým na zjištění hodnoty předmětu sporu a význámem, který takové zjištění pro průběh sporu má. Jinými slovy řečeno, čím větší je disproporce mezi odměnou určenou dle § 8 advokátního tarifu ve srovnání s odměnou dle § 9 téhož předpisu, tím spíše lze tolerovat jisté časové a finanční náklady vynaložené na ocenění předmětu sporu. V kontextu předmětného řízení, kdy stěžovatelem požadované náklady řízení před soudem prvního stupně činily 1 022 360 Kč oproti reálně přiznaným 64 050 Kč, tedy nebylo bez významu věnovat i této otázce náležitou péči.

23. Je pochopitelně na jedné straně žádoucí, aby obecné soudy nebyly zatěžovány zbytečnými spory o výši nákladů řízení, na straně druhé by však nemělo docházet k situacím, kdy je evidentní, že předmět řízení má vysokou hodnotu, ale jen proto, že tato hodnota nebyla v řízení vyčíslena zcela pregnantně, je při určení výše nákladů řízení postupováno dle ustanovení § 9 advokátního tarifu, odpovídajícího hodnotě mnohonásobně nižší.

24. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že ačkoliv znalecký posudek představuje nepochybně nejpřesnější způsob stanovení hodnoty předmětu sporu, nejedná se o způsob jediný a soud může, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu, vycházet i z jiných důkazů, shledá-li je hodnověrnými. Není tedy vyloučeno, aby soud pro účely ocenění předmětných nemovitostí využil například účastníkem předložené stanovisko reální kanceláře, a to zejména za situace, kdy ostatní účastníci řízení obsah tohoto stanoviska nerozporují. Obecným soudům nic nebrání ani v tom, aby případně na základě vlastní úvahy údaj uváděný účastníkem dále korigovaly. Takovýto přibližný odhad bude totiž u věci s vysokou hodnotou lépe odpovídat základnímu principu vyjádřenému v § 8 advokátního tarifu, dle něhož by u sporů, jejichž předmětem jsou věci ocenitelné, měla být odměna advokáta odvozena od jejich ceny. Zatímco v případě „laického“ odhadu hodnoty nemovitosti lze předpokládat, že odchylka ve výši odměny advokáta (oproti odměně, která by byla určena znaleckým posudkem) se bude pohybovat nejvýše v řádu několika desítek procent, užitím § 9 advokátního

tarifu se odměna deformuje nesrovnatelně výrazněji (v nyní projednávaném případě jde o rozdíl šestnáctinásobku). Jinými slovy řečeno, k právu vítězného účastníka na náhradu nákladů řízení je i významně podhodnocený odhad ceny nemovitosti mnohem šetrnější, než když soud na určení ceny zcela rezignuje.

25. S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že pojem nepoměrných obtíží byl obecnými soudy v nyní posuzované věci interpretován nepřiměřeně extenzivně, což vyústilo v popření práva stěžovatele na náhradu nákladů řízení ve výši, která mu v souladu s relevantní právní úpravou náležela. Ústavní soud má za to, že se jednalo o zásah natolik závažný, že konstitoval porušení ústavně zaručeného práva stěžovatele na soudní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a práva na ochranu vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny.

26. Z těchto důvodů Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti a výrok II rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 5 č. j. 4 C 641/2008-314 ze dne 14. ledna 2014, výrok I rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 70 Co 323/2014-366 ze dne 23. října 2014 v části týkající se nákladů řízení mezi účastníky a výrok II téhož rozsudku, jakož i usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1021/2015-394 ze dne 24. června 2015 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).

27. Ústavní soud nad rámec odůvodnění dodává, že si je vědom složitě situace obecných soudů, které jsou nuceny aplikovat právní normu, jež do značné míry neodpovídá potřebám soudní praxe. Ústavní soud již v nálezu sp. zn. I. ÚS 269/16 ze dne 17. října 2017 *obiter dictum* upozornil, že stávající způsob rozhodování o nákladech řízení má v sobě zabudován silný prvek nahodilosti, kdy se výše nákladů diametrálně liší v závislosti na tom, zda se v soudním spise nachází ověřitelný údaj o ceně sporných nemovitostí. Takový stav je nutno hodnotit jako neuspokojivý, neboť v podstatě znemožňuje účastníkům soudního sporu předem odhadnout výši nákladů řízení, kterýžto údaj je nezbytný pro kvalifikované rozhodnutí účastníka, zda soudní spor podstoupí či nikoliv. Ústavní soud rovněž podrobil kritice skutečnost, že odvození výše odměny advokáta od hodnoty sporu nijak nereflktuje obtížnost případu, resp. náročnost poskytované právní služby. Předložil proto k úvaze myšlenku, zda by za těchto okolností nebylo vhodnější, resp. spravedlivější, opustit koncept „nepoměrných obtíží“ a aplikovat ve všech případech ustanovení § 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu. Ústavní soud nyní opět apeluje na Ministerstvo spravedlnosti i obecné soudy a mezi nimi zejména na Nejvyšší soud, aby se tímto problémem zabývaly. Je ovšem nasnadě, že případná změna kritérií pro přiznávání

IV. ÚS 2688/15

č. 230

nákladů řízení, mělo-li by k ní dojít cestou judikaturní, by musela být s dostatečným předstihem oznámena účastníkům řízení, aby byl pokud možno minimalizován dopad do sféry jejich legitimních očekávání.

Č. 231

K nesouladu mezi skutkovými zjištěními a právními závěry v odůvodnění soudního rozhodnutí ve věci náhrady nemajetkové újmy

Z odůvodnění rozhodnutí obecného soudu musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Tato premisa nebyla naplněna při hodnocení toho, zda stěžovatelé uplatnili svůj nárok na náhradu nemajetkové újmy vzniklé dlouhotrvajícím řízením u správního orgánu.

Je zcela věcí žalobce, čeho se svou žalobou domáhá; pokud přitom v jedné žalobě spojí několik i samostatně projednatelných nároků a nalézací soud rozhodne o peněžitém plnění, není v pravomoci odvolacího soudu tuto částku následně členit na dílčí položky, které každá samostatně nedosahují hranice bagatelní částky pro odvolací řízení (§202 odst. 2 o. s. ř.). Opačný přístup je zásahem do práva na projednání věci nestranným soudem.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře – ze dne 19. prosince 2017 sp. zn. 2143/16 ve věci ústavní stížnosti Anny Ševčíkové a Jana Ševčíka, zastoupených Mgr. Markétou Vítovou, advokátkou, se sídlem 5. května 1050/66, Praha 4, proti výrokům II a III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2016 č. j. 17 Co 41/2016-62 vydaného v řízení o náhradu újmy způsobené nesprávným úředním postupem stavebního úřadu.

Výrok

I. Výroky II a III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2016 č. j. 17 Co 41/2016-62 bylo porušeno právo stěžovatelů na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výroky II a III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2016 č. j. 17 Co 41/2016-62 se ruší.

Odůvodnění

I.

1. Ústavnímu soudu byl dne 30. 6. 2016 doručen návrh na zahájení řízení o ústavní stížnosti ve smyslu § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), prostřednictvím něhož se stěžovatel domáhal zrušení části v záhlaví citovaného rozsudku Městského soudu v Praze.

2. Předtím, než se Ústavní soud začal věcí zabývat, přezkoumal podání po stránce formální a konstatoval, že podaná ústavní stížnost obsahuje veškeré náležitosti, jak je stanoví zákon o Ústavním soudu.

II.

3. Úřad městské části Praha 4, odbor stavební, zahájil dne 22. 12. 2011 se stěžovateli z moci úřední pod sp. zn. P4/130343/11/OST/TBRA a č. j. P 4/130403/11/OST/TBRA řízení o odstranění stavby – změny stavby rodinného domu č. p. X v P. Tvrzena byla nepovolená výměna oken v rozsahu popsaném v oznámení o zahájení řízení. Dne 3. 1. 2012 bylo shora uvedené oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby správním orgánem zrušeno usnesením č. j. P4/000558/12/OST/TBRA, a to jako nezákonné. Důvodem měla být přitom ta skutečnost, že poškození měli pro výměnu oken řádně a včas před započatím prací k dispozici veškerá potřebná povolení a rozhodnutí.

4. Úřad městské části Praha 4, odbor stavební, zahájil dne 6. 4. 2012 z moci úřední pod sp. zn. P4/130343/11/OST/TBRA a č. j. P4/033545/12/OST/SMID řízení o odstranění stavby. V tomto případě bylo zahájení správního řízení odůvodněno nepovoleným zvýšením hřebenové střechy o cca 20 cm. Aby stěžovatelé předešli vydání rozhodnutí o odstranění stavby, podali žádost o dodatečné stavební povolení. Na základě výzvy ze dne 24. 5. 2013 č. j. P4/039144/13/OST/SMID, sp. zn. P4/062871/12/OST/SMID, nechali stěžovatelé mimo jiné zaměřit skutečné provedení střechy, uvedené bylo spojeno s náklady 9 075 Kč. Stěžovatelé dále obstarali veškeré stavebním úřadem požadované dokumenty. Dne 25. 6. 2014 stavební úřad svým rozhodnutím č. j. P4/057391/14/OST/SMID i toto řízení o odstranění stavby zastavil.

5. Stěžovatelé se žalobou vedenou Obvodním soudem pro Prahu 1 pod sp. zn. 18 C 17/2015 domáhali náhrady nemajetkové újmy ve výši 2 x 35 000 Kč a materiální újmy ve výši 9 075 Kč, která jim byla způsobena postupem správního orgánu. Obvodní soud o podané žalobě rozhodl tak, že ji zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí soud uzavřel, že nárok žalobců není dán, neboť není splněna základní podmínka vzniku odpovědnosti žalované za škodu, a to protiprávní jednání žalované. Postup stavebního

úřadu v obou řízeních o odstranění stavby má podle nalézacího soudu znaky postupu spočívajícího ve shromažďování podkladů pro rozhodnutí a hodnocení zjištěných skutečností, které vedly k vydání rozhodnutí. Vydaná rozhodnutí o zastavení stavebního řízení nesplňují podmínku nezákonného rozhodnutí, neboť nebyla jako pravomocná zrušena ve smyslu § 8 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).

6. K odvolání stěžovatelů Městský soud v Praze ústavní stížností napadeným rozsudkem rozhodl tak, že odvolání ve vztahu k částce 9 075 Kč odmítl pro bagatelnost a ve vztahu k částce 35 000 Kč rozsudek soudu prvního stupně potvrdil. Odvolací soud ve svém odůvodnění vyšel ze stejných právních závěrů jako soud prvního stupně, když dospěl k závěru, že postup správních orgánů nelze hodnotit jako protiprávní jednání.

7. Stěžovatelé jsou toho názoru, že správní orgán se v jejich případě dopustil nesprávného úředního postupu, když nedůvodně a nezákonně zahájil z moci úřední celkem ve dvou případech řízení o odstranění stavby ve vlastnictví stěžovatelů. Správní úřad vyšel z tvrzení, že předmětná stavba byla realizována bez potřebných povolení, přičemž v obou případech posléze uzavřel, že stavba byla zbudována na základě řádného povolení.

8. Stěžovatelé jsou toho názoru, že některé právní závěry městského soudu jsou v extrémním rozporu s vykonanými skutkovými a právními zjištěními, resp. z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění soudního rozhodnutí nevyplývá. V souvislosti s uvedeným stěžovatelé poukázali na to, jak odvolací soud zhodnotil otázku promlčení náhrady za nemajetkovou újmu. Odvolací soud sice uvedl, že nárok na nemajetkovou újmu byl sice uplatněn v žalobě, nicméně žádost stěžovatelů o náhradu nemajetkové újmy se o nemajetkové újmě vzniklé dlouhotrvajícím řízením vůbec nezmiňuje. Stěžovatelé odkázali na text žaloby i text žádosti, které mají být v dané pasáži zcela shodné. Z toho důvodu považují stěžovatelé závěr odvolacího soudu stran promlčení nároku za nesprávný.

9. Stěžovatelé jsou toho názoru, že ústavní stížností napadený rozsudek odvolacího soudu je ve výrocích II a III v rozporu s jejich základními právy, garantovanými čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

III.

10. Městský soud v Praze ve svém vyjádření k ústavní stížnosti odkázel na odůvodnění ústavní stížností napadeného rozsudku.

11. Vzhledem k tomu, že vyjádření městského soudu neobsahovalo žádné nové skutečnosti, jež by mohly mít vliv na rozhodnutí Ústavního soudu, tento stěžovatelům nezasílal vyjádření k replice.

IV.

12. Za účelem posouzení předmětné ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal spis Obvodního soudu pro Prahu 1 sp. zn. 18 C 17/2015, jakož i spis Úřadu Městské části Praha 4, odbor stavební, sp. zn. P4/130343/11/OST/TBRA, načež uzavřel, že ústavní stížnost je důvodná.

13. Ústavní soud konstatuje, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky); není součástí soustavy obecných soudů (srov. čl. 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky) 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.

14. Z napadeného rozsudku Městského soudu v Praze se podává, že tento se věnoval otázce promlčení jak u prvního, tak i druhého správního řízení. Zatímco u prvního správního řízení dospěl k právnímu názoru, že došlo k promlčení nároku stěžovatelů, u druhého správního řízení dospěl k závěru opačnému, tedy k tomu, že k jeho promlčení nedošlo. Tento závěr se však týkal jen uplatněného majetkového nároku. Stran nemajetkové újmy odvolací soud uzavřel, že stěžovatelé nárok neuplatnili ve své výzvě správnímu orgánu ze dne 25. 8. 2014 a z toho důvodu je jejich nárok v tomto rozsahu promlčen.

15. Podle názoru Ústavního soudu se rozhodnutí odvolacího soudu stalo nepřezkoumatelným, neboť jeho skutkové závěry nemají oporu ve spise. V důsledku toho dospěl odvolací soud k nesprávným právním závěrům.

16. Z rozhodnutí odvolacího soudu nevyplývá, že by při výpočtu promlčecí doby za způsobenou nemajetkovou újmu byla zohledněna ta skutečnost, že stěžovatelé uplatnili předběžně svůj nárok dne 29. 8. 2014 u správního orgánu. Pokud Městský soud v Praze v závěru ústavní stížnosti napadeného rozsudku uvedl, že žádost stěžovatelů o náhradu nemajetkové újmy a skutečné škody se nezmiňuje o nemajetkové újmě vzniklé dlouhotrvajícím řízením, nelze mu dát zapravdu. Na straně dvě žádosti stěžovatelé mimo jiné uvádějí následující: „Současně mají poškození za to, že především nezákonné řízení ad b) trpělo i značnými ničím neodůvodněnými průtahy ...“.

17. Ústavní soud ve své judikatuře vyvodil [srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257), sp. zn. III. ÚS 463/2000 ze dne 30. 11. 2000 (N 181/20 SbNU 267), sp. zn. IV. ÚS 564/02 ze dne 8. 7. 2003 (N 108/30 SbNU 489), sp. zn. I. ÚS 244/08 ze dne 19. 6. 2008 (N 114/49 SbNU 627), sp. zn. I. ÚS 2771/10 ze dne 5. 5. 2011 (N 86/61 SbNU 337)], že z odůvodnění rozhodnutí obecného soudu musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními

závěry na straně druhé, jinak odůvodnění nejenže nevyhovuje zákonným hlediskům, ale současně představuje porušení zákazu libovůle v soudním rozhodování, a v konečném důsledku takové rozhodnutí způsobuje porušení základního práva účastníků řízení na spravedlivý proces. Nejde přitom o pouhý formální nedostatek, ve kterém by případný kasační zásah měl jen akademický význam ve svých důsledcích vedoucí jen ke zbytečnému prodlužování soudního řízení. Je zřejmé, že předmětný skutkový závěr byl významný z hlediska právního posouzení, konkrétně pak toho, zda došlo či nedošlo k promlčení nároku stěžovatelů. Není přitom úkolem Ústavního soudu, aby místo obecných soudů taková důkazní zjišťování prováděl, nýbrž jeho funkcí jako soudního orgánu ochrany ústavnosti je přezkum dodržení ústavních kautel práva na spravedlivý proces a soudní ochranu.

18. Stran přípustnosti odvolání proti rozsudku, jímž bylo rozhodnuto o peněžitém plnění nepřevyšujícím 10 000 Kč, odkazuje Ústavní soud na závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3153/15 ze dne 27. 9. 2016 (N 182/82 SbNU 769), z nichž mimo jiné vyplývá, že „je zcela věcí žalobce, čeho se svou žalobou domáhá; pokud přitom v jedné žalobě spojí několik i samostatně projednatelných nároků a nalézací soud rozhodne o peněžitém plnění, není v pravomoci odvolacího soudu tuto částku následně členit na dílčí položky, které každá samostatně nedosahují hranice bagatelní částky pro odvolací řízení (§ 202 odst. 2 o. s. ř.). Opačný přístup je zásahem do práva na projednání věci nestranným soudem“. K obdobným závěrům dospěl Ústavní soud i v nálezu sp. zn. I. ÚS 3918/16 ze dne 9. 8. 2017 (N 147/86 SbNU 481). Výrok I rozsudku odvolacího soudu však nebyl ústavní stížností napaden.

19. Podle názahu Ústavního soudu je vhodné pozastavit se též nad tím, jak obecné soudy hodnotily oprávnění správního orgánu činit správní úkony vůči jednotlivci. Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 1835/07 ze dne 18. 11. 2008 (N 196/51 SbNU 375) mimo jiné konstatoval, že „každý zásah do osobní sféry jednotlivce, ať už je činěn v rámci jakéhokoliv postupu státu vůči jednotlivci, musí být ospravedlněn konkrétní skutečností, resp. důvodem takového omezení, a nikoliv proveden pouze proto, že orgán státu je takovou pravomocí formálně nadán. Takové obecné oprávnění je pouze předpokladem realizace takové omezovací pravomoci, nikoliv měřítkem jeho intenzity“. Jinými slovy řečeno, správní orgán nemůže zahajovat s občany správní řízení bezdůvodně a přenášet na ně zátěž s tímto spojenou. I za situace, kdy se odvíjí zahájení správního řízení od úvahy správního orgánu, nemůže být tato úvaha založena na prosté libovůli.

20. Podle názahu Ústavního soudu správní orgány v projednávané věci pochybily, což samy potvrdily tím, jak odůvodnily rozhodnutí o zastavení řízení o odstranění stavby ze dne 6. 4. 2012. Takové pochybení samo o sobě nemusí být vždy nutně úmyslné či vykazovat znaky šikany účastníka

řízení. Nicméně pokud již k takovému pochybení ze strany správních orgánů dojde, je nanejvýš vhodné správní řízení v co nejkratší době ukončit, jak se tomu stalo v případě zahájení řízení o odstranění stavby ze dne 22. 12. 2011, jež bylo následně zrušeno dne 3. 1. 2012. Na druhou stranu nutno přiznat, že i sami stěžovatelé přispěli svým procesním postupem k tomu, že věc nebyla rychle ukončena. Tady má Ústavní soud na mysli povinnost vlastníka stavby vyplývající z ustanovení § 154 odst. 1 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle něhož je stavebník povinen uchovávat po celou dobu trvání stavby dokumentaci jejího skutečného provedení, rozhodnutí, osvědčení, souhlasy, ověřenou projektovou dokumentaci, popřípadě jiné důležité doklady týkající se stavby. Pokud by stěžovatelé předložili tyto doklady bezprostředně poté, co by bylo vydáno rozhodnutí o odstranění stavby, mohlo dojít k objasnění sporných skutečností podstatně dříve.

21. Výše uvedené však nic nemění na skutečnosti, že se Městský soud v Praze nevypořádal řádně s tím, jaký vliv mělo uplatnění předběžného nároku u správního orgánu na otázku promlčení. Tím došlo k porušení práva stěžovatelů na spravedlivý proces, jež je jim garantováno čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

22. Z tohoto důvodu Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a výroky II a III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2016 č. j. 17 Co 41/2016-62 podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Takto rozhodl bez ústního jednání, neboť dospěl k názoru, že od něj nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 232

K náhradě za omezení vlastnického práva opatřením obecné povahy vymezujícím územní rezervu

Opatření obecné povahy vymezující územní rezervu může představovat omezení vlastnického práva, za něž náleží náhrada podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Při posuzování, zda má být náhrada poskytnuta, je však třeba vždy posoudit okolnosti konkrétního případu a zabývat se rozsahem omezení, které územní rezerva pro konkrétního vlastníka představuje, jakož i délkou trvání tohoto omezení. Paušální vyloučení možnosti poskytnutí náhrady, aniž jsou konkrétní okolnosti případu a důvody zřízení územní rezervy posouzeny, představuje 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 (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka – ze dne 19. prosince 2017 sp. zn. III. ÚS 950/17 ve věci ústavní stížnosti Josefa Merhauta, zastoupeného Mgr. Danielem Kauckým, advokátem, se sídlem Zlatnická 1582/10, Praha 1 – Nové Město, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 14. prosince 2016 č. j. 22 Cdo 4304/2015-119, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. června 2015 č. j. 53 Co 148/2015-89 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 29. září 2014 č. j. 21 C 120/2014-60, jimiž byla zamítnuta stěžovatelova žaloba na náhradu za omezení vlastnického práva, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 5 jako účastníků řízení a Středočeského kraje, se sídlem Zbovorská 81/11, Praha 5 – Smíchov, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 14. prosince 2016 č. j. 22 Cdo 4304/2015-119, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29. června 2015 č. j. 53 Co 148/2015-89 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 29. září 2014 č. j. 21 C 120/2014-60 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. prosince 2016 č. j. 22 Cdo 4304/2015-119, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. června

2015 č. j. 53 Co 148/2015-89 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 29. září 2014 č. j. 21 C 120/2014-60 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Stěžovatel se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) domáhá zrušení shora uvedených soudních rozhodnutí, neboť má za to, že jimi byla porušena jeho ústavně zaručená základní práva podle čl. 11 odst. 4 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti a napadených rozhodnutí se podává, že stěžovatel je vlastníkem v ústavní stížnosti konkrétně specifikovaného pozemku v katastrálním území Bavoryně. Tento pozemek byl územním plánem obce Bavoryně vytyčen jako zastavitelné území. Zastupitelstvo vedlejšího účastníka rozhodlo na svém zasedání dne 19. 12. 2011 usnesením č. 4-20/2011/ZK o vydání Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, které nabyly účinnosti dne 22. 2. 2012 a kterými byla do míst, kde se nachází pozemek stěžovatele, umístěna územní rezerva vysokorychlostní trati ve směru Beroun – hranice Středočeského kraje.

3. Stěžovatel se domáhal na vedlejším účastníku náhrady za omezení vlastnického práva, spočívajícího v tom, že územní rezerva brání tomu, aby na pozemcích realizoval výstavbu a využíval je způsobem, jakým původně zamýšlel.

4. Obvodní soud pro Prahu 5 (dále jen „obvodní soud“) žalobu stěžovatele v celém rozsahu zamítl, a to zejména s odůvodněním, že není možná přímá aplikace ústavně zakotvených právních principů v Listině a že oporu je třeba hledat v prováděcích zákonech, v nichž ji však pro nárok stěžovatele neshledal.

5. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudek obvodního soudu potvrdil. Dospěl k závěru, že v důsledku územní rezervy nemůže dojít k újmě na právech stěžovatele z důvodu dočasnosti a obecnosti územní rezervy. Taková újma může vzniknout až v souvislosti s případným následným zapracováním koridoru trati do zásad územního rozvoje.

6. Nejvyšší soud napadeným rozsudkem zamítl dovolání stěžovatele. Územní rezerva nepředstavuje stavební uzávěru a jde o opatření toliko dočasné, omezující vlastníka nemovitosti jen v možnosti realizovat záměry, které by mohly ztížit či znemožnit budoucí využití území. Nejde tedy o zásah do vlastnického práva, který by bylo nutno nahrazovat dle čl. 11 odst. 4 Listiny. Na podporu tohoto svého závěru odkázal Nejvyšší soud na usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2015 sp. zn. I. ÚS 2152/15 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). Zároveň Nejvyšší soud poukázal na nález

Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2016 sp. zn. III. ÚS 247/14 (N 17/80 SbNU 213), z něhož dovodil svou povinnost rozhodnout v souladu s právním názorem Ústavního soudu obsaženým ve shora citovaném usnesení.

II. Argumentace stěžovatele

7. Ve své ústavní stížnosti stěžovatel upozorňuje na to, že usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2015 sp. zn. I. ÚS 2152/15, jímž argumentoval Nejvyšší soud, se týká jiné situace. Citovaným usnesením bylo rozhodnuto o ústavní stížnosti někoho, kdo se domáhal zrušení opatření obecné povahy. Naproti tomu stěžovatel se domáhá pouze náhrady za omezení svého vlastnického práva.

8. Dospěl-li Ústavní soud v předmětném rozhodnutí k tomu, že tam posuzované opatření obecné povahy je přiměřeným zásahem do vlastnického práva, které není v rozporu s ústavním pořádkem, neznamená to bez dalšího, že by za zásah do vlastnického práva, který se stal stěžovateli, nenáležela náhrada podle čl. 11 odst. 4 Listiny, když sám Ústavní soud v onom usnesení konstatuje, že je třeba v každém případě zkoumat intenzitu omezení vlastnického práva, a to především otázku rozsahu samotného omezení a dále délku trvání takového omezení.

9. Stěžovatel upozorňuje na to, že omezení jeho vlastnického práva trvalo v době podání žaloby déle než dva roky a v okamžiku podání ústavní stížnosti jde již o dobu delší pěti let.

10. Stěžovatel dále soudům, jež ve věci rozhodovaly, vytýká, že ač se dovolávaly judikatury Ústavního soudu, v přímém rozporu s ní se nezabývaly konkrétními okolnostmi projednávaného případu. Zejména soudy nepřihlíděly k rozsahu investic, které stěžovatel již na předmětném pozemku realizoval, a k jeho záměru dalšího využití pozemku (výstavba skladu). V důsledku těchto okolností stěžovateli rozhodnutím vedlejšího účastníka vznikla újma a soudy mu neposkytly právní ochranu. V tomto postupu soudů stěžovatel spatřuje porušení čl. 36 odst. 1 Listiny.

III. Vyjádření účastníků řízení

11. Soudce zpravodaj postupem 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 vedlejšímu účastníkovi řízení.

12. Obvodní soud ve svém vyjádření pouze odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

13. Městský soud uvedl, že je přesvědčen, že k porušení ústavně zaručených základních práv stěžovatele nedošlo. Poukázal na to, že v napadených rozhodnutích bylo vysvětleno, že územní rezerva sice zasahuje do práv vlastníka pozemku, avšak pouze dočasně, a vlastník je omezen

pouze v možnosti realizovat záměry, které by mohly znemožnit či podstatně ztížit budoucí využití území. Napadená rozhodnutí rovněž poukazovala na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, z níž dle městského soudu vyplývá, že v posuzovaném případě nemohla být řeč o porušení čl. 11 odst. 4 Listiny. Namítá-li stěžovatel, že mu vznikla rozhodnutím o územní rezervě újma spočívající v nákladech na pronájem jiných prostor a ušlém zisku, poukazuje městský soud na to, že v řízení před soudy se stěžovatel domáhal pouze náhrady za omezení vlastnického práva a tyto jiné nároky nevnesl.

14. Nejvyšší soud se vyjádřil, že je přesvědčen, že k porušení ústavně zaručených základních práv stěžovatele nedošlo. Jeho rozsudek je založen na závěru, že v případě územní rezervy nejde o natolik intenzivní omezení vlastnického práva, aby bylo možné je podřadit pod čl. 11 odst. 4 Listiny. Při formulaci tohoto závěru Nejvyšší soud vyšel z usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2015 sp. zn. I. ÚS 2152/15.

15. Vedlejší účastník ve svém vyjádření uvedl, že v předchozím řízení opakovaně zpochybňoval aktivní legitimaci stěžovatele, neboť stěžovatel nereagoval na výzvy vedlejšího účastníka k doplnění jeho žádosti, o níž by následně mohl vedlejší účastník rozhodnout v režimu § 102 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Dále vedlejší účastník citoval ze svých vyjádření k žalobě stěžovatele. Podle vedlejšího účastníka bylo záměrem zákonodárce, aby případná omezení vlastnického práva byla řešena až v okamžiku, kdy je stav konečný.

16. Dále vedlejší účastník poukázal na to, že na zásady územního rozvoje musí navázat územní plán obce Bavoryně, přičemž je v pravomoci obce některé pozemky z koridoru vyjmout, čímž mohlo dojít k podstatnému zkrácení doby, po kterou bylo omezeno vlastnické právo stěžovatele. Na závěr svého vyjádření vedlejší účastník poukázal na to, že stěžovatel byl v době projednávání zásad územního rozvoje starostou obce Bavoryně, tedy obce, v níž se nalézají jeho dotčené pozemky. Z pozice starosty měl bezprostřední přístup k podkladovým materiálům, ke kterým se obec vyjadřovala. V rámci projednávání mu tedy byly přístupny veškeré informace k dané problematice, navrhované varianty řešení i postoj Středočeského kraje, který se dlouhodobě přikláněl variantě, která byla nakonec schválena v rámci předmětných zásad územního rozvoje.

IV. Replika stěžovatele

17. Soudce zpravodaj zaslal vyjádření městského soudu, Nejvyššího soudu a vedlejšího účastníka stěžovateli na vědomí a k případné replice. Vzhledem k tomu, že obvodní soud pouze odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí, nebylo třeba je k replice zasílat.

18. K vyjádření Nejvyššího soudu stěžovatel poznamenal, že jeho věc se v relevantních ohledech odlišuje od situace posuzované v usnesení sp. zn. I. ÚS 2152/15, na něž odkazuje Nejvyšší soud. Omezení stěžovatelova vlastnického práva je zcela nesporné, a to v rozsahu ohledně celého jeho pozemku a na dobu, která již v době podání žaloby v roce 2013 činila více jak 2 roky a nyní činí již více než 5 let.

19. Obdobně i v případě vyjádření městského soudu upozorňuje stěžovatel na to, že usnesení sp. zn. I. ÚS 2152/15, jehož se městský soud dovolává, nelze interpretovat tak, že žádná územní rezerva nevyžaduje odškodnění za omezení vlastnického práva. Stěžovatel zdůrazňuje, že i v předmětném usnesení Ústavní soud konstatuje, že je třeba v každém případě zkoumat intenzitu omezení vlastnického práva, a to především rozsah samotného omezení a dále délku trvání takového omezení.

20. K vyjádření vedlejšího účastníka stěžovatel zopakoval, že podle výše citovaného usnesení Ústavního soudu je třeba zohlednit rozsah omezení a délku jeho trvání. V situaci, kdy územní rezerva trvá již déle než pět let, lze o ní dle stěžovatele těžko mluvit jen jako o dočasném omezení. Při hodnocení rozsahu omezení stěžovatel zdůrazňuje, že jeho pozemek je dle platného územního plánu pozemkem stavebním a že již vynaložil investice do inženýrských sítí v hodnotě přibližně 1,5 milionu Kč.

21. Konečně stěžovatel namítl, že mu nelze klást k tíži, že dosud nebyl aktualizován územní plán obce, když dosud nebyly zahájeny práce na zpracování studie proveditelnosti. Obdobně nelze stěžovateli přičítat k tíži ani fakt, že byl po určitou dobu starostou obce Bavoryně, když tato skutečnost nemá žádnou relevanci pro posuzovaný případ.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

22. Ústavní soud nejprve posoudil, zda jsou splněny procesní předpoklady řízení o ústavní stížnosti. Ústavní stížnost byla podána včas a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, je zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práv poskytuje; ústavní stížnost proto byla shledána přípustnou (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

23. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná. Byl přitom veden těmito úvahami.

VI. a) Závaznost judikatury Ústavního soudu

24. Předně je třeba poznamenat, že „kvaziprecedenční“ závaznost (tedy závaznost pro jiné případy podobné tomu již rozhodnutému)

přiznává Ústavní soud podle čl. 89 odst. 2 Ústavy pouze rozhodnutím, která mají formu nálezu [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005 sp. zn. III. ÚS 252/04 (N 16/36 SbNU 173) nebo ze dne 13. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), body 54 a 55; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

25. K usnesením, jimiž se odmítá ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněná, již Ústavní soud v minulosti upozornil, že taková usnesení nelze bez dalšího vnímat jako potvrzení zákonnosti právního názoru obsaženého v rozhodnutí napadeném ústavní stížností [nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007 sp. zn. I. ÚS 643/06 (N 142/46 SbNU 373), bod 69]. Ústavní soud v citovaném nálezu konstatoval též, že „účelem řízení o ústavní stížnosti je ochrana základních práv či svobod, což se promítá i do povahy a obsahu odmítacích usnesení, která plní mj. funkci jistého procesního ventilu uvolňujícího rozhodovací kapacitu a rozhodně nemohou poskytovat alibi pro orgány veřejné moci, které však kvazimeritorní (a často i nemeritorní) rozhodnutí soudů chránících základní práva takto užívají jako potvrzení svých právních názorů“ (bod 70 téhož nálezu).

26. Z uvedeného je zřejmé, že Nejvyšší soud nebyl („bez dalšího“) vázán povinností respektovat právní názor obsažený v usnesení Ústavního soudu, neboť taková povinnost z čl. 89 odst. 2 Ústavy přímo nevyplývá, nicméně je žádoucí, aby při své rozhodovací činnosti z názorů Ústavního soudu obsažených v jeho kvazimeritorních usneseních vycházel. Vždy je však třeba zohlednit, že konstatuje-li Ústavní soud, že určitý výklad právního předpisu není v rozporu se základními právy stěžovatele, neznamená to bez dalšího, že by nebylo možno přijmout výklad jiný.

27. Konečně pak při argumentaci jakýmkoliv soudním rozhodnutím je třeba vždy text takového rozhodnutí vnímat v kontextu původního řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno. Soud vždy rozhoduje v konkrétní věci tak, že aplikuje právní normy na zjištěný skutkový stav. Jsou-li skutkové okolnosti v posuzovaném případě odlišné, nelze závěry soudního rozhodnutí v jiné věci bez dalšího přebírat.

28. V napadeném rozsudku Nejvyšší soud cituje z usnesení Ústavního soudu odstavec, který je zakončen větou: „Ve světle důvodů předestřených výše k otázce proporcionality lze bezpečně konstatovat, že v posuzovaném případě se o intenzivní omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny nejedná, a tudíž z ústavního pořádku nevyplývá právo na náhradu za dané omezení.“ Z toho ovšem nelze dovozovat, že by paušálně vyloučil, že by nebylo možné, aby územní rezerva představovala zásah do vlastnického práva, který je třeba kompenzovat. Sousední „v posuzovaném případě“ se vztahuje na konkrétní územní rezervu, jež byla předmětem řízení předcházejícího podání ústavní stížnosti, o níž bylo rozhodnuto daným usnesením. Nelze je interpretovat tak, že by zahrnovalo celou množinu

případů, tedy všechny územní rezervy bez ohledu na místo, čas, délku trvání a další okolnosti významné pro vymezení konkrétní územní rezervy.

VI. b) Ústavněprávní východiska náhrady za omezení vlastnického práva

29. Vlastnické právo náleží svou povahou do kategorie „základních“ práv a svobod jednotlivce podle Listiny, a tvoří tedy jádro personální autonomie jednotlivce ve vztahu k veřejné moci. Nicméně tak jako jiná základní práva je rovněž vlastnické právo omezitelné, a to v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu. Vzhledem k tomu, že vlastnické právo nemá – na rozdíl od jiných základních práv – poměrně jasně vyjádřitelnou materiální (hmotnou) ekonomickou hodnotu a jeho realizace stojí v základu společenských tržních transakcí, vyžaduje jeho případné omezení poskytnutí kompenzace (náhrady) [náález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9), bod 29].

30. Ústavní soud ve své judikatuře připustil, že mohou nastat situace, kdy sice dochází k omezení vlastnického práva, avšak není nezbytné za toto omezení vlastníkovi poskytovat náhradu. „Vylastněním či omezením vlastnického práva je třeba rozumět pouze takové omezení, které vylučuje realizaci vlastnického práva buď zcela, nebo v rozsahu, který podstatnou měrou znemožňuje výkon vlastnického práva v některé z jeho složek“ [náález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/03 (N 226/43 SbNU 541; 49/2007 Sb.), bod 76]. Podobný závěr vyplývá i z rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 3. 2010 ve věci *Brosset-Triboulet a další proti Francii*, stížnost č. 34078/02, § 94.

31. Za znaky kvalifikovaného omezení vlastnického práva, jež nezbytně vyžaduje poskytnutí náhrady, Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti výslovně označil omezení vlastnického práva jdoucí nad rámec povinností, které zákon obecně stanovuje pro všechny subjekty vlastnického práva za dodržení principu rovnosti. Druhou podmínkou, kterou v této souvislosti Ústavní soud připouští, je intenzita omezení vlastnického práva, jež může být vyjádřena více faktory, a to především otázkou rozsahu samotného omezení a dále délkou trvání takového omezení, tedy zda jde o omezení dočasné nebo trvalé [stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 (ST 27/53 SbNU 885; 136/2009 Sb.), body 17 a 18].

VI. c) Náhrada za omezení vlastnického práva a územní rezerva

32. Ústavní soud předesílá, že absence výslovné zákonné úpravy poskytování náhrad za územní rezervu nutně neznamená, že náhrada poskytnuta být nemá. Není totiž vyloučeno, aby byla taková náhrada poskytována na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny. Již v nálezu ze dne

27. 5. 1998 sp. zn. Pl. ÚS 34/97 (N 59/11 SbNU 77; 152/1998 Sb.) k dopadům pozemkových úprav Ústavní soud vyslovil možnost přímé aplikace tohoto ustanovení ústavního pořádku. K závěru, že mohou být poskytovány náhrady za změny v území na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného užití § 102 stavebního zákona, ostatně dospěl i Nejvyšší správní soud. Na rozhodnutí jeho rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009 sp. zn. 1 Ao 1/2009 stěžovatel odkazoval ve svém odvolání (č. I. 69 soudního spisu vedeného obvodním soudem). Možno též poukázat na některé závěry v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 2. 3. 2011 sp. zn. 28 Cdo 4211/2010 k otázkám náhrady majetkové újmy vlastníkům pozemků dotčených zřízením ochranného pásma podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

33. Podstatou územní rezervy upravené v § 36 stavebního zákona je dočasné omezení využívání pozemku. Omezení spočívá v tom, že zákon zakazuje změny v území, které by mohly znemožnit nebo podstatně ztížit realizaci záměru, kvůli němuž byla územní rezerva zřízena. Dočasnost omezení vyplývá z toho, že územní rezerva zaniká tím, že je aktualizována územně plánovací dokumentace. Taková aktualizace může mít pro konkrétní pozemek za následek buď nastoupení významnějšího zásahu do vlastnického práva (bude-li zamýšlená plocha či koridor vymezena právě na daném pozemku), nebo skončení dočasných omezení (bude-li plocha či koridor vymezena na jiném pozemku nebo rozhodne-li se nakonec, že k vymezení plochy, resp. koridoru vůbec nedojde).

34. Obecně formulované omezení spočívající v zákazu změn v území, které by mohly znemožnit nebo podstatně ztížit stanovené využití území, dostává svůj konkrétní obsah tím, o jaké stanovené využití má jít. Intenzita dopadu takového omezení na vlastníka pozemku může být různá též v závislosti na tom, jak svůj pozemek zamýšlel využívat. Může se stát, že zákaz provádět určité změny vlastníka nijak neomezí, neboť takové změny provádět vůbec nezamýšlel a nadále může svůj pozemek využívat stejně jako před zřízením územní rezervy (tedy například provozovat zemědělskou činnost, popř. jiné činnosti, které nejsou s účelem územní rezervy v rozporu).

35. Naproti tomu v jiných případech se může stát, že vlastník pozemku zamýšlel provádět určité úpravy (typicky zřizovat stavby) a již pro tyto změny podnikl některé přípravné kroky (například získal územní rozhodnutí o změně využití území, čímž mohlo mj. dojít k vyjmutí jeho pozemku ze zemědělského půdního fondu, rozhodnutí o umístění stavby, stavební povolení apod.), aniž zde ještě bylo opatření obecné povahy vymezující územní rezervu, popř. dokonce se ani nedalo předpokládat. V takové situaci může územní rezerva představovat podstatný zásah do vlastnického práva. Přitom je třeba přihlížet rovněž k tomu, po jakou dobu již situace (tedy omezení způsobené vymezením územní rezervy) trvá.

36. Z uvedeného je zřejmé, že při posuzování, zda má být vlastníkovi pozemku poskytnuta náhrada za omezení vlastnického práva způsobené územní rezervou, je třeba vždy posuzovat rozhodné okolnosti konkrétního případu. Nelze obecně říci, že by územní rezerva vždy představovala zásah do vlastnického práva, za který je třeba poskytnout náhradu, ale nelze ani paušálně poskytnutí náhrady vyloučit, jak to učinily soudy v posuzovaném případě, stejně jako nelze paušálně stanovit její výši, když zpravidla nepůjde o definitivní zmaření investovaných prostředků.

37. Jestliže v konkrétním případě dojde soud k závěru, že územní rezerva představuje kvalifikovaný zásah s ohledem na délku svého trvání, rozsah omezení vlastnického práva, není vyloučeno poskytnutí náhrady prostřednictvím přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného použití § 102 stavebního zákona. To je však věci posouzení konkrétních okolností případu.

VII. Závěr

38. Soudy v napadených rozhodnutích vyložily shora uvedené usnesení Ústavního soudu a dovodily z něj, že územní rezerva nemůže nikdy představovat zásah do vlastnického práva, který je třeba nahradit dle čl. 11 odst. 4 Listiny. V důsledku tohoto chybného výkladu judikatury Ústavního soudu nedostatečně zohlednily rozhodné okolnosti jimi řešeného případu a nezabývaly se tím, zda délka trvání a rozsah omezení stěžovatelova vlastnického práva zakládají důvod k tomu, aby byla stěžovateli poskytnuta jí požadovaná náhrada. Jen a pouze z tohoto důvodu (nikoli pro porušení čl. 11 odst. 4 Listiny) shledal Ústavní soud nutným rozhodnutí obecných soudů zrušit, neboť na takto budovaném základě nemohly stěžovateli poskytnout řádnou soudní ochranu, jak to vyžaduje čl. 36 odst. 1 Listiny. Oba možné závěry (poskytnutí nebo neposkytnutí náhrady, popř. v jakém rozsahu) je tak nutno založit nikoli na nemožnosti náhradu poskytnout, nýbrž na posouzení konkrétních okolností případu a účelu územní rezervy.

39. Z uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená rozhodnutí zrušil.

40. Ústavní soud rozhodl bez ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).



Č. 233

K nezohlednění doplnění dovolání v rozhodnutí dovolacího soudu

Je úkolem Ústavního soudu posoudit, dosahuje-li absence reakce obecného soudu na argumentační tvrzení účastníků řízení intenzity svévole, jak ji v dosavadní judikatuře Ústavní soud definoval např. v nálezu sp. zn. III. ÚS 351/04 ze dne 24. 11. 2004 (N 178/35 SbNU 375).

V rozhodované věci je svévole v postupu a rozhodování obecného soudu založena porušením kogentních norem obsažených v § 242 odst. 3 a 4 občanského soudního řádu, jež dosáhlo intenzity dotčení základních práv plynoucích z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod tím, že se Nejvyšší soud řádně nezabýval dovolacími důvody, které právní předchůdce stěžovatelek specifikoval ve svém dovolání, a nevzal v úvahu ani návrh na odklad právní moci. Tento nedostatek přitom nelze zhojit tím, že se dovolací soud vypořádal s doplněním argumentace dovolání a novými dovolacími důvody ve vyjádření k ústavní stížnosti. To platí i pro ve vyjádření vyslovený závěr Nejvyššího soudu, že neshledal v dané věci předpoklady pro odklad právní moci rozsudku odvolacího soudu.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) a soudců Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 19. prosince 2017 sp. zn. II. ÚS 1096/17 ve věci ústavní stížnosti Boženy Sedmerové a Věry Kosibové, obou zastoupených JUDr. Miroslavem Zemanem, advokátem, se sídlem Praha 10, Ukrajinská 2, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2016 č. j. 28 Cdo 812/2016-530 o zamítnutí dovolání stěžovatelek, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a Státního statku Jeneč, státního podniku v likvidaci, se sídlem Třanovského 622/11, Řepy, zastoupeného JUDr. Janem Rudolfem, advokátem, se sídlem Na příkopě 583/15, Praha 1, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2016 č. j. 28 Cdo 812/2016-530 bylo porušeno právo stěžovatelek na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2016 č. j. 28 Cdo 812/2016-530 se ruší.

Odůvodnění

I. Argumentace stěžovatelek

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 10. 4. 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“), napadly stěžovatelky v záhlaví uvedené rozhodnutí s tvrzením, že jím byla porušena jejich ústavně zaručená práva zakotvená v čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), v čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Stěžovatelky v ústavní stížnosti zejména namítají, že se dovolací soud nezabýval doplněním dovolání ze dne 17. 1. 2014 ani v plném rozsahu dovolacími námitkami pod body 2 až 11, když podání právního předchůdce stěžovatelek ze dne 17. 1. 2014 doručené Nejvyššímu soudu dne 20. 1. 2014, obsahující doplnění dovolání o námitky pod body 9 až 11 a rozšíření argumentace, pokud jde o dovolací důvody uplatněné v dovolání ze dne 9. 12. 2013, nebylo stejně jako návrh ze dne 17. 1. 2014 na odklad právní moci zažurnalizováno, a bylo pouze založeno do příloh spisu. Vzhledem ke skutečnosti, že rozhodnutí odvolacího soudu bylo doručeno právnímu předchůdci stěžovatelek dne 26. 11. 2013, lhůta pro podání dovolání tedy skončila dne 27. 1. 2014. Obě podání doručená Nejvyššímu soudu dne 20. 1. 2014 tedy byla podána včas, a pokud se jimi Nejvyšší soud nezabýval, porušil nepochybně práva stěžovatelek na spravedlivý proces. Stěžovatelky v této souvislosti poukazují na judikaturu Ústavního soudu, podle které je povinností státu, aby organizoval své soudnictví tak, aby principy soudnictví zakotvené v Listině a Úmluvě byly respektovány, a případné nedostatky v tomto směru nemohou jít k tíži občanů. Stěžovatelky také nesouhlasí se způsobem, jakým dovolací soud vypořádal námitku pod bodem 1 dovolání, která se vztahovala k v praxi dovolacího soudu dosud neřešené otázce, zda hospodářská budova/stavba může sloužit zemědělské výrobě ve smyslu § 1 odst. 1 písm. c) zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, (dále též jen „zákon o půdě“), není-li základním účelem a předmětem činnosti jejího uživatele jako organizace zřízené dle § 31 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), zemědělská výroba. Pokud dovolací soud v této souvislosti odkazuje na právní závěry vyjádřené v rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2004 sp. zn. 28 Cdo 1001/2004 či ze dne 19. 9. 2005 sp. zn. 22 Cdo 1886/2005, stěžovatelky namítají, že citovaná rozhodnutí se týkají problematiky zahrnutí pozemku do zemědělského půdního fondu, což je kategorie vycházející ze zákona č. 53/1966 Sb., o ochraně

zemědělského půdního fondu, obsah dovoláním nastíněné otázky však s problematikou zemědělského půdního fondu vůbec nesouvisí, neboť spornou je otázka aplikace § 1 odst. 1 písm. c) zákona o půdě, kde je určující zařazení do kategorie hospodářské budovy sloužící zemědělské výrobě. Odkázal-li Nejvyšší soud na svůj rozsudek ze dne 1. 2. 2011 sp. zn. 28 Cdo 4634/2010 nebo ze dne 29. 10. 2009 sp. zn. 28 Cdo 1081/2009, podle kterých posouzení, zda lze restituční nároky posuzovat podle ustanovení zákona o půdě, nelze učinit bez zohlednění § 30 zákona o půdě rozšiřujícího okruh působnosti zákona o půdě i na pozemky, jež sice nespadají do definice uvedené v § 1 odst. 1 zákona o půdě, avšak byly v době přechodu na stát užívány pro zemědělskou výrobu, poukazují stěžovatelky na skutečnost, že § 30 zákona o půdě se vztahuje pouze na pozemky odňaté v rozhodném období, tj. od 25. února 1948 do 1. ledna 1990. V daném případě se navíc nejedná o restituční nárok oprávněné osoby a obnovení jejich vlastnických práv či poskytnutí náhrady dle části druhé zákona o půdě, nýbrž o problematiku určení subjektu, jemuž náleží za stát vykonávat právo hospodaření nebo právo správy k dotčeným pozemkům, tj. výlučně o problematiku dle části první zákona o půdě. Nejvyšší soud dle stěžovatelek pochybil také tím, že neřešil dovoláním nastolenou otázku, zda osoba, která je v dobré víře o právu převodce nakládat s majetkem státu, může do svého vlastnictví platně nabýt majetek z vlastnictví státu na základě dvoustranného právního úkonu, kdy za stát jako převodce jedná v dobré víře subjekt, kterému právo hospodaření nebo právo správy majetku ve vlastnictví státu formálně nepřísluší. Stěžovatelky považují za nesprávný také závěr Nejvyššího soudu, že na řešení dovolacích námitek pod body 2, 4 a 5 rozhodnutí odvolacího soudu v napadeném výroku ve věci samé nezávisí, neboť je odvolací soud neřešil, a že tyto otázky přípustnost dovolání založit nemohou. Právní předchůdce stěžovatele veškeré otázky, které jsou obsahem jeho dovolacích námitek, uplatnil a skutečnost, že odvolací soud se s některými námitkami vypořádal velmi stručně nebo nedostatečně právě proto, že vycházel z nesprávného právního posouzení platnosti smlouvy o postoupení ze dne 10. 10. 2006, která dle jeho pohledu všechny odvolací námítky „překonávala“, nelze vykládat k tíži stěžovatelek tak, že tyto námítky otázku přípustnosti dovolání nezakládají.

II. Vyjádření účastníků

3. Ve smyslu § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu umožnil Ústavní soud účastníku řízení a vedlejšímu účastníku, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti. Státní pozemkový úřad se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

4. Nejvyšší soud nepovažuje ústavní stížnost za opodstatněnou a odkazuje na svou podrobnou argumentaci použitou v napadeném rozsudku, kterou i nadále považuje za správnou, a na závazný právní názor uvedený

v nálezu ze dne 28. 1. 2016 sp. zn. IV. ÚS 2642/14 (N 18/80 SbNU 225; jímž bylo zrušeno dřívější usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 5. 2014 č. j. 28 Cdo 247/2014-477), podle něhož i v případě, kdy by dovolací soud následně dospěl k závěru, že dovolací námitka stěžovatele stran rozsahu námitek dlužníka vůči postupníkovi při postoupení pohledávky je skutečně důvodná, bude dovolání stěžovatele odmítnuto, příp. zamítnuto, a rozhodnutí dovolacího soudu tak nepovede ke kasaci dovoláním napadeného rozhodnutí. Nejvyšší soud poté vyvrací námitky stěžovatelek, pokud jde o dovolací důvody pod body 1 až 6 dovolání. Pokud jde o tvrzení stěžovatelek, že dovolací soud porušil jejich ústavně zaručená práva, neboť se nezabýval otázkami uplatněnými pod body 7 a 8, to považuje Nejvyšší soud za neopodstatněné a dodává, že v rámci své rozhodovací činnosti ustáleně dovozuje, že je-li závěr soudu založen současně na dvou na sobě nezávislých důvodech, pak sama okolnost, že jeden z nich neobstojí, nemůže mít na správnost tohoto závěru vliv, obstojí-li důvod druhý (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2003 sp. zn. 32 Odo 330/2003). Obstál-li tedy závěr odvolacího soudu, že dohoda ze dne 12. 10. 2006 je absolutně neplatná z důvodů podrobně vyličených v odůvodnění napadeného rozhodnutí, bylo zcela nadbytečné, aby se dovolací soud zabýval dalším důvodem neplatnosti této dohody, k němuž dospěl při svém rozhodnutí odvolací soud (námitkami dovolatele vztahujícími se k otázkám č. 7 a 8). Ve vztahu k otázce č. 9 dovolací soud podotýká, že rovněž tato otázka nebyla způsobitelná přípustnost dovolání založit, neboť na ní rozhodnutí odvolacího soudu nezávisí. Odvolací soud totiž ve svém rozhodnutí neřešil vliv tvrzeného nakládání s předmětnými pozemky přede dnem účinnosti zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, na přechod těchto pozemků do správy Pozemkového fondu České republiky. Nutno navíc opětovně poukázat na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 7. 4. 2010 sp. zn. 28 Cdo 747/2010, v němž bylo dovozeno, že právo hospodaření k nemovitosti, na niž se vztahuje zákon č. 229/1991 Sb., přísluší Pozemkovému fondu ve smyslu § 17 odst. 1 tohoto zákona *ex lege* a k dovršení změny subjektu oprávněného hospodařit s takovou nemovitostí již není třeba dalšího rozhodnutí. V dané věci ze skutkových zjištění vyplynulo, že ke dni účinnosti zákona o půdě byly předmětné pozemky zapsány pro Českou republiku (s právem hospodaření pro výzkumný ústav). Toto právo hospodaření výzkumného ústavu zaniklo již dnem účinnosti zákona o půdě [§ 22 odst. 1 písm. f)] a právo správy náleželo od účinnosti zákona o půdě, tj. od 24. 6. 1991, resp. od 1. ledna 1992, Pozemkovému fondu České republiky (§ 17 odst. 1 zákona o půdě), který byl při hospodaření s tímto majetkem povinen postupovat v souladu s ustanovením § 14 odst. 1, 2, 3 a 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, přičemž podle ustanovení § 16 odst. 4 zákona o půdě nebylo možno náhrady

poskytnout k nemovitostem ve správě Pozemkového fondu. Dovolací soud proto ve shodě s odvolacím soudem setrvává na právním názoru, že dohoda ze dne 12. 10. 2006 je absolutně neplatná podle § 39 obč. zák. (přítom není rozhodující, zda účastníci této dohody o důvodu její neplatnosti věděli či nikoliv). Pokud jde o otázku č. 10, touto otázkou nebylo zapotřebí se zabývat ze stejného důvodu jako u otázek č. 7 a 8. Pakliže ob stojí závěr odvolacího soudu, že dohoda ze dne 12. 10. 2006 je jako celek absolutně neplatná, bylo zcela nadbytečné, aby se dovolací soud zabýval námitkami vztahujícími se k částečné neplatnosti dohody. Spatřoval-li původní dovolatel důvod dovolání v nesprávné aplikaci § 132 občanského soudního řádu při hodnocení důkazů a zjišťování skutkového stavu, Nejvyšší soud ustáleně judikuje, že samotné hodnocení důkazů odvolacím soudem nelze úspěšně napadnout dovolacím důvodem podle § 241a odst. 1 o. s. ř. Pro úplnost Nejvyšší soud uvádí, že z důvodů uvedených výše neshledal v daném případě předpoklady pro odklad právní moci rozsudku odvolacího soudu. Nejvyšší soud je proto přesvědčen, že napadené rozhodnutí plně vyhovuje základním požadavkům kladeným na soudní rozhodnutí, tj. zejména požadavkům předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti, a navrhuje ústavní stížnost stěžovatele odmítnout podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

5. Vedlejší účastník Státní statek Jeneč, státní podnik v likvidaci, ve svém vyjádření uvádí, že se plně ztotožňuje s Nejvyšším soudem, který dospěl k závěru, že dovolání právního předchůdce stěžovatele je ve smyslu ustanovení § 237 o. s. ř. přípustné pouze k řešení otázky, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena, tj. zda „dohoda o vypořádání restitučního nároku převodem nemovitosti“ ze dne 12. 10. 2006 je absolutně neplatným právním úkonem ve smyslu ustanovení § 39 obč. zák. Vedlejší účastník se ztotožňuje se závěrem soudů, že posuzovaná dohoda je neplatná, a je přesvědčen, že soudy ve svých rozhodnutích přihlíděly ke všem rozhodným okolnostem a výsledkům rozsáhle provedeného dokazování. Jejich rozhodnutí jsou tedy nejen dostatečně podložena zákonnými důvody a řádně odůvodněna, ale jsou také ústavně souladná. Vedlejší účastník proto navrhuje, aby Ústavní soud ústavní stížnost stěžovatelky jako zjevně neopodstatněnou odmítl, případně ji zamítl.

6. Ústavní soud zaslal uvedená vyjádření stěžovatelkám, aby se k nim mohly vyjádřit. Ve své replice stěžovatelky trvají na tom, že právní závěry vyjádřené v rozhodnutích dovolacího soudu, na něž je v odůvodnění napadeného rozhodnutí odkazováno, se týkají zahrnutí pozemku do tzv. „zemědělského půdního fondu“, který nelze s ohledem na odlišnou právní úpravu zaměňovat s pojmem „zemědělská výroba“. Pokud jde o závěr o údajné funkční propojenosti a tvorbě jediného funkčního celku, ten je excesem a nepřipustnou libovůlí obecných soudů při hodnocení provedených

důkazů. Stěžovatelky zdůrazňují, že dovolací soud se soustředil pouze na posuzování platnosti smlouvy o postoupení pohledávky ze dne 10. 10. 2006 a dalším zásadním odvolacím výhradám se nevěnoval vůbec nebo nedostatečně v rozsahu pouze pěti řádků. Také Městský soud v Praze nedostál své povinnosti projednat odvolání a řádně odůvodnit své rozhodnutí, zejména jak věc posoudil po právní stránce. Za daného stavu, kdy učiněný závěr o neplatnosti postupní smlouvy není namístě (viz náleze Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2016 sp. zn. IV. ÚS 2642/14, bod 24 a násl.), stěžovatelky zastávají stanovisko, podle něhož by zjevné pochybení odvolacího soudu, který nesplnil požadavky kladené na kvalitu odůvodnění rozhodnutí, nemělo představovat překážku pro to, aby se mohly domáhat nápravy cestou mimořádného prostředku. Stěžovatelky nesouhlasí ani se závěrem dovolacího soudu založeným „současně na dvou na sobě nezávislých důvodech“, jak byl aplikován na projednávanou věc, kdy v odůvodnění napadeného rozsudku se žádné podrobné vylíčení důvodů vedoucích k závěru o absolutní neplatnosti z pohledu daných námitek nenachází. Naopak dovolací soud na str. 15 v odstavci druhém výslovně uvádí, že námitkami pod body 7 a 8 je nadbytečné se zabývat. Ve světle nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2016 sp. zn. IV. ÚS 2642/14 mají stěžovatelky za to, že napadené rozhodnutí je opět nepředvídatelné a neodpovídající náležitostem a požadavkům kladeným na soudní rozhodnutí, tím spíše, že se dovolací soud nezabýval námitkami pod body 9, 10 a 11.

III. Rekapitulace obsahu spisu

7. Obvodní soud pro Prahu 10 rozsudkem ze dne 19. 4. 2013 č. j. 21 C 213/2007-384 určil, že „dohoda o vypořádání restitučního nároku převodem nemovitostí“ ze dne 12. 10. 2006, kterou vedlejší účastník převedl na právního předchůdce stěžovatelek nemovitosti, a to pozemek parc. č. X1 a pozemek parc. č. X2, zapsané na listu vlastnictví č. Y pro katastrální území Uhříněves, obec Praha, a dále pozemky parc. č. X3, parc. č. X4, parc. č. X5, parc. č. X6, parc. č. X7, parc. č. X8, parc. č. X9, parc. č. X10 a parc. č. X11, zapsané na listu vlastnictví č. Z pro katastrální území Uhříněves, obec Praha, je neplatná. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 23. 10. 2013 č. j. 18 Co 357/2013-439 rozsudek soudu prvního stupně ve věci samé potvrdil. Proti rozsudku Městského soudu v Praze podal právní předchůdce stěžovatelek dovolání, které Nejvyšší soud ústavní stížností napadeným rozsudkem zamítl.

IV. Postup Ústavního soudu při posouzení ústavní stížnosti

8. 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

9. Ústavní soud posuzoval ústavní stížnost z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), 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]. S ohledem na zjištěné skutečnosti Ústavní soud dospěl k závěru, že k výše stěžovatelskou tvrzenému porušení práv obsažených v Listině, opravňujícímu zásah Ústavního soudu, v řízení před dovolacím soudem došlo.

10. Právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy zahrnuje právo účastníků řízení předkládat svá stanoviska, která považují za významná pro posouzení věci. Vzhledem k tomu, že Úmluva i Listina mají chránit konkrétní a efektivní práva, nikoliv práva teoretická či iluzorní, zmíněné právo lze považovat za efektivní pouze tehdy, jsou-li stanoviska účastníků opravdu předmětem soudního přezkumu. Jinými slovy, čl. 6 Úmluvy klade na soud zejména povinnost efektivně zkoumat argumenty a návrhy důkazů předložené stranami [srov. nálezn sp. zn. IV. ÚS 201/04 ze dne 5. 1. 2005 (N 3/36 SbNU 19)]. Obdobně se k této problematice staví Evropský soud pro lidská práva, jenž konstatuje, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy zavazuje soudy uvést důvody pro svá rozhodnutí, avšak tato povinnost nemůže být chápána jako příkaz předložit detailní odpověď na každý argument; rozsah této povinnosti se může lišit podle povahy rozhodnutí, přičemž její splnění může být hodnoceno pouze ve světle konkrétních okolností případu (srov. § 27 rozsudku č. 18064/91 ze dne 9. 12. 1994 ve věci *Hiro Balani proti Španělsku*, dostupný na <http://echr.coe.int>).

11. Jak již Ústavní soud upozornil v řadě svých rozhodnutí [např. nálezn sp. zn. IV. ÚS 560/08 ze dne 11. 11. 2009 (N 236/55 SbNU 283)], přezkumná činnost Nejvyššího soudu v řízení o dovolání má své limity jak po stránce kvantitativní, tak po stránce kvalitativní. Zatímco z hlediska kvantitativního je významné, v jakém rozsahu, tj. které výroky rozhodnutí odvolacího soudu dovolatel napadne, aspekt kvalitativní se projevuje v ustanovení § 242 odst. 3 věty první o. s. ř., které omezuje přezkum v dovolání napadeného rozhodnutí odvolacího soudu také v tom směru, že je lze přezkoumat jen z důvodů uplatněných v dovolání. Nejvyšší soud je tedy vázán dovolacím důvodem uvedeným v dovolání, přičemž tato vázanost se projevuje nejen v tom, který z důvodů byl uplatněn, ale především v tom, jak byl tento dovolací důvod vyličen, tj. v jakých okolnostech spatřuje dovolatel

jeho naplnění (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1739/2001 či usnesení sp. zn. 33 Odo 649/2005 a sp. zn. 33 Odo 1172/2005, dostupné na www.nsouid.cz).

12. V projednávané věci stěžovatelky namítají, že se dovolací soud nezabýval doplněním dovolání ze dne 17. 1. 2014 ani dovolacími námitkami pod body 2 až 8 v celé šíři. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že dovolací soud jednotlivě vymezil dovolací námitky pod body 1 až 8, jak je stěžovatelky označily ve svém dovolání. Následně dovolací soud uvedl, že dovolání bylo doplněno podáním, ve kterém byla namítána nesprávná aplikace ustanovení „§ 80 c) o. s. ř.“ ve vztahu k žalobkyni b), která nebyla účastníkem předmětné dohody, neboť odvolací soud se při řešení této otázky odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu (jedná se tedy zjevně o doplnění dovolání ze dne 27. 1. 2014 doručené Nejvyššímu soudu dne 28. 1. 2014, obsahující doplnění o námitku pod bodem 12). Z obsahu vyžádaného spisu Ústavní soud zjistil, že podání právního předchůdce stěžovatelek – doplnění dovolání ze dne 17. 1. 2014 doručené Nejvyššímu soudu dne 20. 1. 2014, obsahující doplnění o námitky pod body 9 až 11, nebylo zažurnalizováno a bylo pouze založeno do příloh spisu, aniž by je soud vzal na vědomí a zabýval se jím. Taktéž podání z téhož dne, doručené Nejvyššímu soudu dne 20. 1. 2014, označené jako „Návrh žalovaného na odklad právní moci dle ust. § 243 o. s. ř.“, nebylo do spisu založeno a bylo vloženo mezi stejnopisy spisu, aniž by je vzal soud na vědomí.

13. V doplnění dovolání ze dne 17. 1. 2014 stěžovatelky mimo jiné doplnily a dále podrobně odůvodnily nové tři dovolací důvody, a to:

a) zda do správy Pozemkového fondu České republiky přešly ve smyslu § 17 zákona o půdě i pozemky uvedené v § 1 odst. 1 zákona o půdě, i když stát jako vlastník s pozemky naložil přede dnem účinnosti zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, tedy přede dnem 1. 1. 1992

b) zda odvolací soud správně aplikoval ustanovení § 41 obč. zák. o částečné neplatnosti dohody o vypořádání restitučního nároku převodem nemovitostí ohledně pozemků č. parc. X6, X11, X1, X3, X4 a X2 v k. ú. Uhřetěves

c) zda soudy obou stupňů neaplikovaly § 132 občanského soudního řádu při hodnocení důkazů a zjišťování skutkového stavu vadně, v neprospěch žalovaného, když k řadě důkazů nepřihlédly náležitým způsobem nebo je vůbec nezhodnotily.

14. Jak již bylo shora řečeno, jedním z principů představujících součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 1 odst. 1 Ústavy), a vylučujících libovůli při rozhodování je základní právo účastníků řízení dle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny na reálnou a efektivní možnost jednat před soudem, spočívající v oprávnění právně

i skutkově argumentovat [viz např. náleží sp. zn. II. ÚS 369/01 ze dne 18. 12. 2002 (N 156/28 SbNU 401) či náleží sp. zn. II. ÚS 523/02 ze dne 21. 1. 2003 (N 12/29 SbNU 95)]. Tomu odpovídá povinnost obecných soudů vypořádat se se vším, co v průběhu řízení vyšlo najevo a co účastníci řízení tvrdí, má-li to vztah k projednávané věci [náleží sp. zn. IV. ÚS 563/03 ze dne 12. 5. 2004 (N 71/33 SbNU 209) či náleží sp. zn. I. ÚS 593/04 ze dne 20. 12. 2005 (N 230/39 SbNU 443)].

15. Je pak úkolem Ústavního soudu posoudit, dosahuje-li absence reakce obecného soudu na argumentační tvrzení účastníků řízení intenzity svévole. V dosavadní judikatuře ve věcech ústavních stížností [náleží sp. zn. III. ÚS 351/04 ze dne 24. 11. 2004 (N 178/35 SbNU 375)] Ústavní soud interpretoval pojem svévole ve smyslu extrémního nesouladu právních závěrů s vykonávanými skutkovými a právními zjištěními, dále ve smyslu nerespektování kogentní normy, interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (příkladem čehož je přepjatý formalismus), jakož i interpretace a aplikace zákonných pojmů v jiném než zákonem stanoveném a právním myšlením konsensuálně akceptovaném významu, a konečně ve smyslu rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy.

16. V rozhodované věci je svévole v postupu a rozhodování obecného soudu založena porušením kogentních norem obsažených v § 242 odst. 3 a 4 o. s. ř., jež dosáhlo intenzity dotčení základních práv plynoucích z čl. 36 odst. 1 Listiny tím, že se Nejvyšší soud řádně nezabýval dovolacími důvody, které právní předchůdce stěžovatele specifikoval ve svém dovolání a v doplnění dovolání ze dne 17. 1. 2014, a nevezal v úvahu ani návrh na odklad právní moci z téhož dne. Tento nedostatek přitom nelze zhojit tím, že se dovolací soud vypořádal s doplněním argumentace dovolání a novými dovolacími důvody pod body 9, 10 a 11 ve vyjádření k ústavní stížnosti (str. 3-7 vyjádření). To platí i pro ve vyjádření vyslovený závěr Nejvyššího soudu, že neshledal v dané věci předpoklady pro odklad právní moci rozsudku odvolacího soudu.

17. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že již v téže věci zrušil nálezem sp. zn. IV. ÚS 2642/14 ze dne 28. 1. 2016 (N 18/80 SbNU 225) usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 5. 2014 č. j. 28 Cdo 247/2014-477 s tím, že Nejvyšší soud svým rozhodnutím porušil právo právního předchůdce stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť napadené usnesení bylo nepředvídatelné a postrádalo náležitosti, které jsou na soudní rozhodnutí kladené stran odůvodnění a náležitosti vypořádání se s tvrzeními stěžovatele.

VI. Závěr

18. Popsaný postup Nejvyššího soudu, který se z důvodu vlastního pochybení neseznámil s podáním stěžovatelek zahrnujícím nejen nově tři předestřené dovolací důvody, ale i doplnění a rozvedení dovolacích důvodů uvedených v dovolání ze dne 9. 12. 2013, ve svém důsledku představuje zásah do práva stěžovatelek na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť bylo zabráněno, aby jejich věc byla řádně 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.

19. 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 Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2016 č. j. 28 Cdo 812/2016-530 zrušil.

Č. 234

K posuzování přípustnosti dovolání

Mezi principy právního státu patří i princip právní jistoty a předvídatelnosti práva, ze kterého plyne rovněž požadavek obdobného výkladu zákona ve srovnatelných případech, jak to vyžaduje též ústavní princip rovnosti účastníků řízení (čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, čl. 96 odst. 1 Ústavy České republiky). Odchytky od těchto požadavků nejsou vyloučeny, musejí však být řádně, racionálně a ústavně konformně odůvodněny, i když jde o otázku procesního práva, kde zákon výslovně nestanoví povinnost předložit odchylný právní názor velkému senátu kolegia podle § 21 odst. 2 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.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka – ze dne 19. prosince 2017 sp. zn. III. ÚS 1441/17 ve věci ústavní stížnosti Davida Maráška, zastoupeného Mgr. MUDr. Zdeňkem Kubícou, advokátem, se sídlem Revoluční 655/1, Praha 1 – Staré Město, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. února 2017 č. j. 33 Cdo 878/2015-330, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. října 2014 č. j. 22 Co 298/2014-279 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 13. října 2008 č. j. 21 C 31/2006-79, jimiž bylo stěžovateli uloženo zaplatit stanovené částky vedlejší účastníci, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení a Ing. Šárky Frolíkové jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 28. února 2017 č. j. 33 Cdo 878/2015-330 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na přístup k soudu chráněné čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. února 2017 č. j. 33 Cdo 878/2015-330 se ruší.

III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Stěžovatel se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) domáhá zrušení shora uvedených soudních rozhodnutí, neboť má za to, že jimi bylo porušeno jeho ústavně zaručené základní právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z textu ústavní stížnosti a napadených rozhodnutí se podává, že Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) napadeným rozsudkem uložil stěžovateli povinnost zaplatit vedlejší účastníci 2 600 000 Kč, dále 12 400 USD a smluvní pokutu ve výši 0,08 % denně z částky 2 000 000 Kč od 1. 9. 2004 do zaplacení, smluvní pokutu ve výši 0,08 % denně z částky 12 400 USD od 1. 9. 2004 do zaplacení a rozhodl o nákladech řízení.

3. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) změnil napadeným rozsudkem rozsudek obvodního soudu ve výroku o věci samé tak, že zamítl žalobu o zaplacení smluvní pokuty ve výši 0,08 % denně z částky 400 000 Kč od 1. 9. 2004 do 2. 10. 2014, dále z částky 2 600 000 Kč od 3. 10. 2014 do zaplacení a z částky 12 400 USD od 3. 10. 2014 do zaplacení; jinak jej ve zbývajících částech výroku o věci samé potvrdil. Zároveň rozhodl o nákladech řízení před soudy obou stupňů a o nákladech státu.

4. Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel dovolání, ve kterém podle § 237 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) založil jeho přípustnost na formulaci pěti otázek, které podle jeho názoru nebyly dosud v rozhodovací praxi dovolacího soudu vyřešeny. Za takové považoval otázky:

A) zda může odvolací soud přiznat žalobkyni právo na denní smluvní pokutu, kterou požadovala od okamžiku prodlení „až do zaplacení“, splatnou do dne vyhlášení rozsudku odvolacího soudu, bez toho, že by žalobkyně po podání žaloby tuto rozšířila a ani žalovaného „k plnění budoucích smluvních pokut nevyzývala“;

B) zda je důvodem nevyhovění žádosti o odročení jednání okolnost, že se účastník omluvil z osobní účasti u jednání pouhé tři kalendářní dny (resp. jeden pracovní den) před konáním jednání, ačkoli o své pracovní neschopnosti věděl dva dny před podáním žádosti;

C) zda o otázce, k jejímuž posouzení je potřeba odborných znalostí, může rozhodnout soud jen na základě vlastního názoru a na základě toho, že znalec z jiného oboru (tj. v jehož oboru znalecké činnosti se posouzení otázky nenachází) sdělí soudu, že o naplnění jedné z možných odpovědí této otázky pochybuje;

D) zda rozhoduje-li odvolací soud o nákladech řízení před soudy obou stupňů, musí změnit nebo zrušit výrok soudu prvního stupně o nákladech řízení;

E) zda při určení výše nákladů řízení spočívajících v odměně advokáta se sazba mimosmluvní odměny vypočítává z tarifní hodnoty, kterou žalobkyně uplatnila ke dni podání žaloby, anebo z částky zvýšené o „budoucí“ smluvní pokutu.

5. Dovolání stěžovatele bylo napadeným usnesením Nejvyššího soudu odmítnuto jako nepřipustné. V otázkách A) a E) shledal Nejvyšší soud dovolání nepřipustným, neboť tyto otázky již byly v judikatuře Nejvyššího soudu vyřešeny a městský soud se ve svém rozhodnutí od této judikatury, specifikované v napadeném usnesení, neodchýlil. Otázku B) posoudil Nejvyšší soud jako námitku zmatečnosti podle § 229 odst. 3 o. s. ř., k jejímuž vyřešení neslouží dovolání, nýbrž žaloba pro zmatečnost. K eventuálním vadám řízení Nejvyšší soud přihlíží jen, je-li dovolání přípustné. Otázkou C) uplatnil stěžovatel podle Nejvyššího soudu nezpůsobilý dovolací důvod, neboť jeho námitky nesměřují primárně proti právnímu posouzení věci, nýbrž vytykají nesprávnost a neúplnost skutkových zjištění. Pro otázku D) pak nemůže být dovolání přípustné, neboť rozhodnutí městského soudu na této právní otázce nebylo založeno.

II. Argumentace stěžovatele

6. Ve své ústavní stížnosti stěžovatel nejprve shrnuje dosavadní průběh řízení a uvádí námitky proti rozhodnutím obvodního soudu a městského soudu. S ohledem na to, že vůči těmto rozhodnutím je ústavní stížnost nepřipustná, nebylo třeba tyto námitky podrobněji reprodukovat.

7. Nejvyššímu soudu stěžovatel vytyká, že jeho dovolání odmítl, ač je měl meritorně posoudit. Stěžovatel výslovně uvádí, že napadá pouze způsob, jakým se Nejvyšší soud vypořádal se dvěma právními otázkami předstřeny v dovolání, jež stěžovatel označil jako B) a C). Obě otázky byly právními otázkami procesního práva. Dosavadní judikatura Nejvyššího soudu přitom žádnou z těchto otázek dosud neřešila, a tak byl dán důvod připustnosti dovolání podle § 237 o. s. ř. Tím, že Nejvyšší soud dovolání odmítl, porušil stěžovatelovo ústavně zaručené základní právo na soudní ochranu.

III. Vyjádření účastníků řízení a replika stěžovatele

8. Soudce zpravodaj 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 Nejvyššímu soudu a vedlejší účastníci řízení. S ohledem na to, že ústavní stížnost proti rozhodnutím okresního soudu a krajského soudu je nepřipustná (viz sub 13 a 30),

nepovažoval Ústavní soud s ohledem na zásadu procesní ekonomie za nutné zjišťovat vyjádření těchto účastníků.

9. Nejvyšší soud ve svém vyjádření zrekapituloval otázky předložené stěžovatelem a své posouzení, proč ta která otázka nemohla být předmětem meritorního přezkumu, a vyjádřil přesvědčení, že jeho rozhodnutím nedošlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatele.

10. Vedlejší účastnice možnosti zaslat své vyjádření k ústavní stížnosti nevyužila.

11. Vyjádření Nejvyššího soudu bylo zasláno stěžovateli na vědomí a k případné replice. Stěžovatel v ní uvedl, že vyjádření Nejvyššího soudu prakticky jen rekapituluje napadené usnesení a k věci nepřináší nic nového. Zdůraznil, že v jeho případě dovolání obsahovalo vymezení, proč je přípustné podle § 237 o. s. ř., a přesto Nejvyšší soud dovolání odmítl.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní soud nejprve posoudil, zda jsou splněny procesní předpoklady řízení o ústavní stížnosti. Ústavní stížnost byla podána včas a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, je zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práv poskytuje; ústavní stížnost proto byla shledána přípustnou v části směřující proti usnesení Nejvyššího soudu (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

13. Ústavní stížnost směřující proti rozsudkům obvodního soudu a městského soudu byla shledána nepřípustnou.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

14. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná. Byl přitom veden těmito úvahami.

V. a) Obecná východiska přezkumu rozhodnutí o dovolání

15. Ústavní soud úvodem připomíná, že ve své konstantní judikatuře nepovažuje právo na dovolání za ústavně garantované; z pohledu ústavněprávního by obstála i úprava, v níž by tzv. mimořádné opravné prostředky nebyly připuštěny vůbec, jestliže by plnění úkolů vrcholného soudního orgánu (čl. 91 odst. 1 a čl. 92 Ústavy) bylo zajištěno cestou jiných procesních prostředků. Na druhou stranu však zdůrazňuje, že rozhodne-li se zákonodárce institut dovolání vytvořit, rozhodování o něm nelze vyjimat z rámce ústavněprávních principů a ústavně zaručených práv a svobod jednotlivce, a to zejména práva na přístup k soudu [srov. z mnoha např. nález ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.) či ze dne 10. 5. 2005 sp. zn. IV. ÚS 128/05 (N 100/37 SbNU 355)].

16. Co se týče možnosti přezkumu rozhodnutí Nejvyššího soudu o přípustnosti dovolání, Ústavní soud v minulosti judikoval, že „může přehodnocovat posouzení přípustnosti dovolání podle § 237 o. s. ř. pouze z hlediska jeho ústavnosti. Fakticky se tak jeho přezkum omezuje na posouzení dvou otázek, a to, zda dovolací soud neodepřel účastníku řízení soudní ochranu tím, že odmítl dovolání, aniž by se ve svém odůvodnění, pokud jde o jeho přípustnost, náležitě vypořádal se stěžovatelem řádně předestřenou právní otázkou, nebo tím, že v rámci svého posouzení právní otázky, ať už vyústilo do odmítnutí dovolání, nebo připuštění dovolacího přezkumu, aproboval právní výklad, který je v rozporu s ústavně zaručenými základními právy a svobodami“ [viz bod 20 nálezu ze dne 9. 2. 2016 sp. zn. II. ÚS 2312/15 (N 30/80 SbNU 391); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná též na <http://nalus.usoud.cz>].

17. Ústavní soud ve své judikatuře [srov. zejména náleze ze dne 3. 5. 2017 sp. zn. I. ÚS 2135/16 (N 70/85 SbNU 247), body 13 až 15 a judikaturu v nich citovanou] 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 ze dne 28. 3. 2017 sp. zn. III. ÚS 506/17), 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 ze dne 26. 6. 2014 sp. zn. III. ÚS 1675/14). Stejný názor ohledně nároků na dovolání a úkoly právního zastoupení zastává i Evropský soud pro lidská práva (viz rozsudek ze dne 15. 9. 2016 ve věci *Trevisana proti Itálii*, č. 32610/07). 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 podle (před více než čtyřmi lety) novelizované úpravy podrobně zabývá. Jestliže přesto dovolatelé svým povinností nedostojí, je podle uvedené judikatury odmítnutí dovolání jako vadného souladné s ústavním pořádkem. Ústavní soud v minulosti i ve vztahu k jiným procesním povinnostem konstatoval, že „pakliže má občanské soudní řízení sloužit k [nalézání hmotného práva a spravedlivému řešení sporů mezi účastníky], musí být civilní soudnictví funkční jako celek, což v prvé 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“ [náleze ze dne 22. 9. 2015 sp. zn. I. ÚS 1944/15 (N 176/78 SbNU 617)].

18. V každém dovolání tedy musí být uvedeno, v čem dovolatel spatřuje naplnění předpokladů přípustnosti tohoto mimořádného opravného prostředku. Pakliže není dovolání přípustné ze zákona v případech vyjmenovaných v § 238a o. s. ř., bude toto vymezení podle § 237 o. s. ř., 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 dovolání přípustné, jestliže 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, je-li rozhodnutí odvolacího soudu v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu, ovšem tato judikatura by se měla změnit, nebo má-li být dovolacím soudem již vyřešená právní otázka posouzena jinak.

19. Podrobnější návod, jak při formulování, v čem dovolatel spatřuje naplnění předpokladů přípustnosti dovolání, postupovat, obsahuje bohatá judikatura Nejvyššího soudu, jejíž znalost, s ohledem na zásadně povinné zastoupení advokátem, se zákonem předpokládá a vyžaduje. Např. v usnesení ze dne 25. 5. 2016 sp. zn. 30 Cdo 5248/2015 (jakož i v usnesení ze dne 9. 2. 2016 sp. zn. 23 Cdo 3562/2015 a v mnoha dalších rozhodnutích dostupných na internetových stránkách www.nsoud.cz) Nejvyšší soud k povinným náležitostem dovolání uvedl: „V dovolání musí dovolatel vymezit 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, resp. od kterých rozhodnutí se konkrétně měl odvolací soud odchýlit) nebo 2) která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena (zde je třeba vymezit, 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 odvolacího soudu, která takový rozpor v judikatuře odvolacího 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 odvolacího soudu a alespoň stručně uvést, pro jaké důvody by měla taková právní otázka být dovolacím soudem posouzena jinak).“

V. b) Posouzení otázky označené pod písmenem C) v řízení o dovolání

20. Otázkou označenou stěžovatelem písmenem C) (viz sub 4) podle Nejvyššího soudu stěžovatel „neuplatnil jediný způsobilý dovolací důvod nesprávného právního posouzení věci (§ 241a odst. 1 o. s. ř.). V tomto rozsahu uplatněné námitky nesměřují primárně proti právnímu posouzení věci, nýbrž vytýkají nesprávnost a neúplnost skutkových zjištění, na nichž je založen právní závěr, že podpis žalovaného na uznání dluhu ze dne 12. 11. 2004 je pravý. Uplatněním způsobilého dovolacího důvodu ve smyslu § 241a odst. 1 o. s. ř. není zpochybnění právního posouzení věci, vycházeli z jiného skutkového stavu, než z jakého vyšel při posouzení věci odvolací soud“.

21. V posuzované věci rozhodl obvodní soud i městský soud o důvodnosti žaloby na základě závěru, že stěžovatel podepsal určitou listinu. Ve svém odvolání (č. l. 95 spisu vedeného obvodním soudem) stěžovatel namítl, že tuto listinu nepodepsal a jeho podpis na listině je proto buď padělaný, nebo byl text doplněn dodatečně na jím podepsaný list papíru. Soudem ustanovený znalec z oboru písmoznalectví zjistil, že podpis na listině patří stěžovateli. Na otázku, zda je možná varianta, že text byl na listinu se stěžovatelovým podpisem doplněn dodatečně, znalec při svém výsledku uvedl, že tato otázka je mimo obor jeho znalecké činnosti, ale že o této možnosti pochybuje vzhledem k tomu, kde je na listině podpis umístěn a jak listina celkově vypadá (č. l. 271). Soud následně na základě tohoto názoru znalce a své vlastní úvahy dospěl k závěru, že stěžovatel skutečně podepsal danou listinu a text nebyl na list papíru doplňován dodatečně.

22. Ústavní soud nesdílí hodnocení Nejvyššího soudu, že stěžovatel pouze zpochybňuje právní závěr, že je povinen zaplatit vedlejší účastníci určitou částku, vycházející z jiného skutkového stavu, než z jakého vyšel městský soud. Stěžovatelova námitka směřuje k tomu, zda si o určité otázce může soud učinit úsudek sám, popřípadě ve spojení s výpovědí znalce z jiného oboru, či zda daná otázka musí být posouzena znalcem z příslušného oboru.

23. Podstatou přezkumu dovolacího soudu sice nemůže být samotné přehodnocování skutkového stavu, jeho kontrole však lze podrobit vlastní proces zjišťování skutkového stavu soudy nižších stupňů, bude-li samozřejmě relevantní právní otázka (jako otázka procesního práva) splňovat náležitosti podle § 241a odst. 2 a § 237 o. s. ř. [nález ze dne 8. 8. 2017 sp. zn. III. ÚS 3432/15 (N 140/86 SbNU 399), bod 18].

24. Otázka, zda je třeba v určité situaci ustanovit znalce z příslušného oboru, či zda se soud může spokojit s názorem znalce z jiného oboru a na jeho základě si učinit úsudek sám, je otázkou právní. Za vodítko pro posouzení, zda je určitá otázka otázkou právní či skutkovou přitom Ústavní soud považuje možnost zobecnění v případě otázek právních na rozdíl

od otázek skutkových, jež jsou jedinečné pro každý jednotlivý případ [viz např. nálezy ze dne 20. 12. 2016 sp. zn. III. ÚS 3067/13 (N 247/83 SbNU 855), popř. též ze dne 26. 9. 2017 sp. zn. II. ÚS 3717/16 (N 179/86 SbNU 845)].

25. V posuzovaném případě tedy stěžovatel předložil v dovolání právní otázku a přípustnost dovolání pro řešení této otázky odůvodnil poukazem na to, že tato otázka v judikatuře Nejvyššího soudu dosud nebyla řešena, což je jeden z předpokladů přípustnosti předpokládaný § 237 o. s. ř. Je přitom zřejmé, že rozhodnutí městského soudu na posouzení této otázky závisí.

26. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2015 sp. zn. 30 Cdo 5459/2014 přitom platí, že „podmínka přípustnosti zakotvená v § 237 o. s. ř. tak, že napadené rozhodnutí musí na vyřešení otázky procesního práva záviset, je v případě dovolání podaného proti rozhodnutí o věci samé naplněna tehdy, mohlo-li mít případně nesprávné řešení otázky procesního práva vliv na výsledné rozhodnutí ve věci. Nelze-li přitom dovodit, že by bylo rozhodnuto ve věci stejně (obsah výroku rozhodnutí by byl stejný), bez ohledu na to, jak byla procesní otázka vyložena, není možné ani vyloučit, že její výklad nemohl mít vliv na věcnou správnost rozhodnutí ve věci samé a uvedená podmínka bude splněna“.

27. Z uvedených důvodů byl povinností Nejvyššího soudu zabývat se posouzením, zda otázka předestřená stěžovatelem ad C) zakládá přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř.

V. c) Projednání zmatečnostních námitek v řízení o dovolání

28. Otázku označenou stěžovatelem písmenem B) (viz sub 4) Nejvyšší soud označil za nezpůsobilou k přezkumu v rámci dovolacího řízení s poukazem na to, že k vyřešení této námítky slouží žaloba pro zmatečnost podle § 229 odst. 3 o. s. ř.

29. Problematikou projednávání zmatečnostních námitek v rámci řízení o dovolání před účinností novely občanského soudního řádu č. 296/2017 Sb. se Ústavní soud zabýval již v usnesení ze dne 12. 12. 2017 sp. zn. III. ÚS 3019/17.

30. Ústavní soud upozornil na to, že praxe posuzování zmatečnostních námitek je nejednotná. V rozsudku ze dne 24. 6. 2015 sp. zn. 30 Cdo 5459/2014 Nejvyšší soud konstatoval, že „skutečnost, že ve věci rozhodoval vyloučený soudce, je zmatečným důvodem podle § 229 odst. 1 písm. e) o. s. ř. Naplňuje-li však uvedená otázka zároveň podmínky přípustnosti dovolání podle § 237 o. s. ř. (a přípustnost dovolání není vyloučena ani podle § 238 o. s. ř.), pak je dovolání pro řešení této otázky přípustné. Jinými slovy, přípustnost dovolání není vyloučena pouze proto, že lze ze stejného (v dovolání uplatněného) důvodu podat rovněž žalobu pro zmatečnost. O tom ostatně svědčí i skutečnost, že občanský soudní řád přípustnost dovolání

výslovně vyloučil proti usnesením, proti nimž je přípustná žaloba pro zmatečnost podle § 229 odst. 4 o. s. ř. [srov. § 238 odst. 1 písm. f) o. s. ř.], avšak nevyločil ji proti rozhodnutím, proti kterým je přípustná žaloba pro zmatečnost z ostatních důvodů“.

31. Předestřenou argumentaci Nejvyššího soudu lze vztáhnout i na námitky odpovídající zmatečnostním důvodům podle § 229 odst. 3 občanského soudního řádu. Odkázal-li Nejvyšší soud v napadeném usnesení na § 242 odst. 3 občanského soudního řádu, odchýlil se tím od shora citovaného rozsudku.

32. Pokládal-li Nejvyšší soud výše citovaný právní závěr jiného svého senátu za věcně nesprávný, bylo jeho povinností se s ním v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat. Pro otázky procesního práva sice neplatí povinnost předložit věc k vyřešení velkému senátu kolegia [srov. § 21 odst. 2 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, oproti § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní], a postup Nejvyššího soudu v této věci tak nepředstavuje porušení stěžovatele práva na zákonného soudce. Ústavní soud je ovšem povinen chránit principy právního státu, mezi něž lze řadit mj. princip právní jistoty a předvídatelnosti práva. Z toho plyne i požadavek shodného výkladu zákona ve srovnatelných případech, v čemž se projevuje – kromě právní jistoty – i ústavní princip rovnosti (čl. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny, čl. 96 odst. 1 Ústavy). 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), bod 18].

33. V nálezu ze dne 27. 5. 2015 sp. zn. I. ÚS 1811/14 (N 100/77 SbNU 491) se Ústavní soud zabýval situací, kdy judikatura Nejvyššího soudu připouštěla dvě možné odpovědi na otázku, zda podání žaloby pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. e) o. s. ř. musí předcházet uplatnění námitek podjatosti vůči soudci, jehož se zmatečnostní důvod týká. Ústavní soud dospěl k závěru, že považuje-li Nejvyšší soud za možné dva výklady tzv. podústavního práva, bylo jeho povinností v projednávaném případě aplikovat ten, který poskytuje větší ochranu právu na nestranného soudce (bod 31 citovaného nálezu). Podobnou argumentaci však nelze uplatnit v posuzovaném případě, neboť ani jednu z variant nelze označit za více či méně vstřícnou k právu na přístup k soudu. Jde pouze o to, zda určitá námitka má být projednána v rámci řízení o dovolání, nebo v rámci řízení o žalobě pro zmatečnost. To však nezabavuje Nejvyšší soud povinnosti své rozhodnutí přesvědčivě odůvodnit, jak bylo rozvedeno výše.

34. Shodně jako ve výše citovaném usnesení ze dne 12. 12. 2017 sp. zn. III. ÚS 3019/17 konstatuje Ústavní soud, že napadené usnesení Nejvyššího soudu je nedostatečně odůvodněno. I v tomto případě má Ústavní soud za to, že by pouze tato vada nevedla k nutnosti napadené rozhodnutí zrušit. S ohledem na to, že však toto rozhodnutí bylo zrušeno z jiného důvodu (viz sub 35), bude v dalším řízení úkolem Nejvyššího soudu též dostatečně odůvodnit své rozhodnutí v otázce projednávání zmatečnostních námitek v řízení o dovolání.

VI. Závěry

35. Odmítl-li Nejvyšší soud dovolání, aniž by napřed zjistil, zda je přípustné podle § 237 o. s. ř. pro řešení otázky ad C), dopustil se tím zásahu do stěžovatelova práva na přístup k soudu chráněného čl. 36 odst. 1 Listiny.

36. Ústavní soud proto ústavní stížnosti v části směřující proti usnesení Nejvyššího soudu vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

37. Ve zbývající části Ústavní soud ústavní stížnost jako nepřipustnou podle § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu odmítl, neboť v návaznosti na zrušení usnesení Nejvyššího soudu a s ohledem na zásadu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů mu již dále nepřísluší přezkoumávat napadená rozhodnutí obvodního soudu a městského soudu. Tento přezkum bude nyní v kompetenci Nejvyššího soudu, který bude muset – vázán nálezem Ústavního soudu – o dovolání znovu rozhodnout. Ústavní stížnost týkající se rozhodnutí okresního soudu a krajského soudu je tak v tomto případě procesním prostředkem předčasným.

Č. 235

K povinnosti soudu zjistit názor nezletilých před vydáním předběžného opatření o úpravě jejich styku s rodiči

I. Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte musí být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými, nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány.

II. Podle čl. 12 odst. 2 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 anebo příslušného orgánu, přičemž způsob slyšení musí být v souladu s procedurálními pravidly vnitrostátního zákonodárství.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 19. prosince 2017 sp. zn. II. ÚS 1931/17 ve věci ústavní stížnosti M. S., zastoupeného Mgr. Bc. Patrikem Frkem, advokátem, se sídlem Pod Vinicí 2149/21, Praha 4 – Modřany, proti usnesení Okresního soudu v Jablonci nad Nisou ze dne 9. 2. 2017 č. j. 7 Nc 3909/2017-14 a proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 18. 4. 2017 č. j. 29 Co 107/2017-98 o předběžném opatření o úpravě styku s nezletilými dětmi, za účasti Okresního soudu v Jablonci nad Nisou a Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci jako účastníků řízení a Ž. S., zastoupené Mgr. Štěpánkou Brožovou Kozderkovou, advokátkou, se sídlem Antonína Dvořáka 287, Turnov, A. S. a Š. S., obou zastoupených opatrovníkem statutárním městem Jablonec nad Nisou – odborem humanitním, oddělením sociálně-právní ochrany dětí, jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení předmětu řízení a průběh předchozího řízení před Ústavním soudem

1. Stěžovatel svou ústavní stížností, splňující všechny procesní předpoklady dle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), brojil proti rozhodnutí Okresního soudu v Jablonci nad Nisou (dále jen „nalézací soud“) a Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále jen „odvolací soud“) specifikovaným v návěti tohoto nálezu a navrhl Ústavnímu soudu, aby je zrušil pro porušení jeho základních práv zaručených v čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 10 odst. 2 Listiny, čl. 32 odst. 1 a 4 Listiny a čl. 8 odst. 1 a 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“), čl. 36 Listiny a čl. 6 Evropské úmluvy, čl. 37 odst. 3 Listiny, jakož i pro porušení čl. 90 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Stěžovatel se rovněž dovolával porušení základních práv vedlejších účastníků A. S. a Š. S. (dále jen „nezletilý“), a to jejich práv zaručených čl. 32 odst. 1 a 4 Listiny, čl. 3 odst. 1 a 2 Úmluvy o právech dítěte (dále jen „Úmluva“), čl. 5 Úmluvy, čl. 7 Úmluvy, čl. 8 odst. 1 Úmluvy, čl. 9 odst. 1 a 3 Úmluvy a čl. 18 odst. 1 Úmluvy.

II. Rekapitulace skutkového stavu a řízení před obecnými soudy

2. Stěžovatel a vedlejší účastnice Ž. S. (dále jen „matka“) jsou rodiči nezletilých A. S. (dále jen „starší nezletilý“) a Š. S. (dále jen „mladší nezletilý“). Těm bylo v době vydání napadeného usnesení nalézacího soudu čtrnáct let a dva roky. V závěru roku 2016 matka spolu s oběma nezletilými opustila společnou domácnost nacházející se na adrese trvalého bydliště stěžovatele, kde do té doby žili stěžovatel, matka i nezletilí pospolu, a odstěhovala se s nimi do nového bydliště v R. Stěžovateli zanechala vzkaz, kde se nezletilí nachází, a sdělila mu, že je kdykoliv může mít. Na počátku roku 2017 probíhal kontakt dětí se stěžovatelem na základě jeho dohody s matkou, která otci navrhla, aby se s nezletilými stýkal každou lichou sobotu od 8.00 do 18.00 hodin a každou středu odpoledne od 15.30 do 18.00 hodin.

3. Stěžovatel s touto úpravou styku nesouhlasil, a proto podal dne 3. 2. 2017 návrh k nalézacímu soudu na úpravu poměrů k nezletilým tak, že tyto budou svěřeni do výlučné péče stěžovatele a matce bude uloženo platit k jeho rukám výživné nezletilých v úhrnné výši 7 500 Kč měsíčně. Současně s tím podal stěžovatel k nalézacímu soudu návrh na vydání předběžného opatření, jímž by se prozatímně upravil styk s nezletilými tak, že stěžovatel by měl nezletilé ve své péči každý sudý týden. Tento návrh byl nalézacímu soudu doručen dne 6. 2. 2017.

4. Nalézací soud rozhodl o předběžném opatření svým v návěti specifikovaným usnesením tak, že stěžovatele oprávnil se s nezletilými stýkat v každém sudém týdnu v roce od pátku od 17.00 hodin do neděle do 18.00 hodin a v každém týdnu v roce ve středu od 15.30 hodin do 18.30 hodin s tím, že nezletilé převezme a po ukončení styku předá v místě bydliště matky. Toto své usnesení odůvodnil nalézací soud tak, že byly dány důvody pro prozatímní úpravu styku stěžovatele s nezletilými, neboť bylo zapotřebí zamezit neshodám mezi stěžovatelem a matkou, a to v zájmu zachování citových vazeb nezletilých k němu a jejich zdárný vývoj. Nalézací soud však dospěl k závěru, že za daného stavu nelze jednoznačně říci, zda by nezletilí stěžovatelem navržený režim zvládali, mimo to nebyly známy bližší informace o důvodech opuštění společné domácnosti matkou. Podotkl, že od rozdělení společné domácnosti uplynulo už pět týdnů a z návrhu stěžovatele nevyplývá, že by tento kontaktoval orgán sociálně-právní ochrany dětí. Zpráva tohoto orgánu by přitom podle nalézacího soudu mohla poskytnout vodítko pro posouzení návrhu stěžovatele zejména ohledně staršího nezletilého, který byl vzhledem ke svému věku zřejmě schopen sdělit svůj názor na věc. K tomu nalézací soud odkázal na ustanovení § 867 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský zákoník“).

5. Proti tomuto usnesení nalézacího soudu podal stěžovatel odvolání k odvolacímu soudu. Ten rozhodl svým v návěti specifikovaným usnesením tak, že stěžovatele oprávnil stýkat se s nezletilými v každém sudém týdnu v roce od soboty od 9.00 hodin do neděle do 18.00 hodin a v každém týdnu v roce ve středu od 15.30 hodin do 18.30 hodin s tím, že nezletilé děti převezme a po ukončení styku předá v místě bydliště matky. Odvolací soud odůvodnil své napadené usnesení tím, že v řízení o předběžném opatření neprobíhá dokazování v takovém rozsahu jako v řízení o věci samé. Soudy jsou tedy nuceny vycházet z omezeného množství podkladů, a proto nelze považovat za předpojatost, pokud vychází ze stávajících poměrů. Podle odvolacího soudu nebylo prokázáno, že by stávající situace byla pro nezletilé nevyhovující, naopak o nezletilé je v péči matky dobře postaráno. Odvolací soud rovněž konstatoval, že otec je pro nezletilé stále blízkou osobou, nicméně je patrná určitá míra narušení jejich vzájemného vztahu. Bylo proto podle něj zapotřebí dalšího dokazování, aby byly osvětleny podstaty a příčiny vztahových problémů v rodině. Korekci rozsahu styku oproti nalézacímu soudu odůvodnil tím, že mladší nezletilý je více fixován na matku a zavedený denní režim, přičemž rozdílnou úpravu styku s oběma nezletilými nepovažoval za praktickou. Uzavřel, že osvědčí-li se takto stanovený režim, bude v budoucnu možno styk nezletilých s otcem rozšířit.

6. Nemaje práva na další opravný prostředek, brojil stěžovatel proti oběma v záhlaví specifikovaným rozhodnutím obecných soudů ústavní stížností.

III. Argumentace stěžovatele a další vyjádření účastníků řízení

7. Stěžovatel vytýká napadeným rozhodnutím obecných soudů 1) nesprávné posouzení předpokladů pro péči o nezletilé; 2) poskytnutí právní ochrany opuštění společné domácnosti matkou; 3) zvýhodnění matky v rozsahu péče. Konkrétně lze přiblížit stěžovatelovy námitky následovně:

8. Ad 1) stěžovatel vytýká obecným soudům, že nedostatečně zohlednily, že nezletilí byli vytrženi z prostředí, v němž si rozvinuli sociální i jiné vazby, že matka nemá na péči o nezletilé dostatek času, neboť se věnuje časově náročnému hasičskému sportu, a že i materiální podmínky pro výchovu nezletilých a péči o ně jsou objektivně lepší u stěžovatele.

9. Ad 2) stěžovatel argumentuje, že obecné soudy zcela opominuly přiznat relevanci matčinu svévolnému, protiprávnímu a neočekávanému přemístění obou nezletilých z jejich dlouhodobého původního bydliště a výchovného prostředí, jakož i jejímu následnému osobození si práva rozhodovat, v jakém rozsahu se s nimi otec může stýkat. Svými napadenými rozhodnutími obecné soudy přiznaly tomuto matčinu protiprávnímu jednání právní ochranu, a to v rozporu s usnesením Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 955/15 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>).

10. Ad 3) stěžovatel poukazuje na skutečnost, že právo vychovávat děti náleží oběma rodičům a že děti mají právo být oběma rodiči vychovávány, přičemž akcentoval důležitost výchovy oběma rodiči ve stejném rozsahu. Stěžovatel se s odkazem na usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 237/05, náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1206/09 (N 32/56 SbNU 363), náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2298/15 (N 44/80 SbNU 543) a usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3082/10 dovolává porušení tohoto práva oběma rozhodnutími nalézacích soudů. Připouští, že tato rozhodnutí nemají meritorní povahu, upozorňuje však, že vzhledem k délce trvání prozatímní úpravy jeho styku s nezletilými jsou tato rozhodnutí svou povahou srovnatelná s meritorním rozhodnutím o úpravě péče o nezletilé a osobním styku s nimi. Stěžovatel zdůrazňuje, že obecné soudy měly vycházet ze stejného rozsahu péče o nezletilé a styku s nimi stěžovatele a matky, namísto toho stěžovatelův styk s nezletilými a možnost péče o ně rapidně snížily. Tím dle stěžovatele posvětily nerovnovážné postavení jeho a matky, neboť matka má v důsledku svého protiprávního jednání nezletilé ve své každodenní péči, zatímco stěžovatel nikoliv.

11. Ústavní soud si vyžádal relevantní spisový materiál, ustanovil pro řádné zastupování nezletilých v řízení před Ústavním soudem opatrovníka a rovněž vyzval k vyjádření ostatní účastníky a vedlejší účastníky řízení.

12. Podle vyjádření nalézacího soudu bylo jeho napadené rozhodnutí vydáno v zájmu nezletilých, a to s ohledem na vzniklou situaci v péči o ně. Byly dány zákonné předpoklady pro takové rozhodnutí a rovněž nebyly omezeny významnější měrou zájmy otce v otázce jeho styku s dětmi.

13. Odvolací soud vyslovil svůj nesouhlas s podanou ústavní stížností a setrval na svých závěrech. Ústavní stížnost ani další vyjádření stěžovatele a matky nepřinesly žádné nové skutečnosti ani argumenty, než jaké byly v řízení před obecnými soudy zvažovány. Zopakoval, že předběžná úprava požadovaná stěžovatelem v plném rozsahu měla odpovídat střídavé péči rodičů, což se však vymyká úpravě styku, neboť jde již o úpravu péče o nezletilé a nalézacím soudem ani soudem odvolacím nebyly shledány podmínky pro přijetí úpravy takového rozsahu formou předběžného opatření bez řádného dokazování. Podle odvolacího soudu částečné vyhovění návrhu otce na předběžnou úpravu styku otce s nezletilými dětmi je vyváženým řešením prozatímního stavu. Rovněž podotkl, že tato úprava styku může být postupně rozšiřována, pokud se osvědčí, a na druhé straně tato úprava zohledňuje rizika, na něž ve svých podáních poukazuje matka. Odvolací soud tato rizika považuje za následky zjevně dlouhodobějšího konfliktního prostředí ve vztahu mezi rodiči, způsobeného agresivitou otce i jeho požíváním alkoholu, jež se údajně projevují i ve vztazích dětí k otci. Odvolací soud rovněž zdůraznil, že míru narušení vztahu, konkrétní potřeby a přání nezletilých nebylo doposud možno v řízení objasnit. Odvolací soud své vyjádření uzavřel tím, že nelze vycházet toliko ze stěžovatelem proklamované rovnosti rodičů, ale i z konkrétních poměrů mezi rodiči a dětmi, k nimž se stěžovatel příliš nevyjadřuje.

14. Matka ve svém vyjádření v první řadě uvedla, že její opuštění společné domácnosti bylo pouze důsledkem stupňujícího se agresivního chování stěžovatele vůči matce i nezletilým, kdy tento ji z domu opakovaně v opilosti vyhazoval. Mimo to byl často opilý, vulgární i fyzicky agresivní. Připomněla, že agresivně se choval i ke své bývalé ženě, která v důsledku toho musela být hospitalizována, a že byl v této souvislosti i soudně trestán za napadení policisty. Vymezila se i proti tvrzení, že vytrhla nezletilé z jejich sociálního prostředí. Ohradila se též proti tvrzení otce, že by neměla na výchovu nezletilých dostatek času, neboť hasičskému sportu se věnuje pouze amatérsky a při trénincích si nezletilí mohou hrát na blízkém dětském hřišti spolu s ostatními dětmi. Matka dále uvedla, že styk otce s nezletilými nijak neomezuje a v období po odstěhování tento styk probíhal mnohokrát nad rámec předběžného opatření. Matka rovněž dle svého přesvědčení nevytrhla nezletilé z jejich sociálního prostředí, neboť starší nezletilý dojíždí

do stejného gymnázia, které navštěvoval již před přestěhováním, a v místě bydliště otce žádné kamarády nemá. Stěžovatel rovněž podle matky před jejím odstěhováním o výchovu nezletilých nejevil zájem, netrval s nimi volný čas ani nenavštěvoval třídní schůzky. Při zvažování podmínek pro styk s nezletilými je dle matky nutno přihlídnout rovněž ke stěžovatelově agresivitě, alkoholismu, nevhodnému výchovnému prostředí u otce a jeho zdravotnímu stavu, kdy tento trpí diabetem, což v kombinaci s nezdravým životním stylem a konzumací alkoholu představuje riziko při výchově nezletilých. Zmínila rovněž fixaci nezletilých na matku a skutečnost, že si přejí zůstat v její péči. Matka rovněž považovala za nezbytné upozornit na zprávu z konzultací s dětským psychologem a na protokol z posledního jednání se stěžovatelem před orgánem sociálně-právní ochrany dětí.

15. Matka rovněž vyjádřila názor, podpořený odkazem na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1043/15 a judikaturu v něm uvedenou, že rozhodování o předběžném opatření o styku s nezletilým zpravidla neumožňuje zásah Ústavním soudem, neboť se jedná o rozhodnutí prozatímní.

16. Opatrovník nezletilých sdělil Ústavnímu soudu ve svém vyjádření, že situace mezi stěžovatelem a matkou je dlouhodobě nepříznivá a hlavním problémem mezi nimi je neschopnost konstruktivní komunikace. Z nesouladu mezi rodiči pramení aktuálně narušený vztah staršího nezletilého k otci, přičemž ten opatrovníkovi sdělil, že po odstěhování se s matkou vnímá situaci jako zklidněnou. Je v péči psychologa, s nímž pracuje na zlepšení vztahu k otci, který se postupně stabilizuje. Pokud by starší nezletilý vnímal kontakt s otcem jako nedostatečný, jistě by si vyžádal jeho rozšíření. S mladším nezletilým opatrovník nehovořil pro jeho nízký věk. Opatrovník shledává napadená rozhodnutí jako souladná se zájmy nezletilých.

17. Ústavní soud zaslal stěžovateli k replice vyjádření matky. Jelikož vyjádření ostatních účastníků a opatrovníka nezletilých nepřinášela žádné argumenty, proti nimž by stěžovatel nebrojil již ve své stížnosti, Ústavní soud z důvodu zabránění zbytečným průtahům stěžovateli k replice jejich vyjádření nezaslal.

18. Ve své replice k vyjádření matky se stěžovatel ohradil proti většině jejich tvrzení s tím, že tato jsou nepravdivá. Na matce ani na nezletilých se stěžovatel nikdy nedopustil žádného domácího násilí, matka nikdy nebyla schopna doložit jeho problémy s alkoholem či agresivitou, nikdy za dobu jejich společného soužití si na toto nestěžovala, nepřivolala policii, nevyhledala odbornou pomoc atd. Podle stěžovatele se jedná pouze o nepodložená nařčení, k nimž se matka uchyluje proto, že jsou účinná a jde o běžnou argumentaci, k níž se uchylují matky ve sporech o péči o nezletilé, chtějí-li otce poškodit. Stěžovatel dále uvedl, že řádně vychoval nyní již dospělého syna z předchozího manželství, který mu byl svěřen do výlučné péče, který s ním a s matkou žil ve společné domácnosti posledních čtrnáct

let a který potvrdí, že otec neměl problémy s alkoholismem ani s agresivitou. K tomu přiložil i čestné prohlášení tohoto syna. Stěžovatel rovněž popřel, že by k němu starší nezletilý měl negativní vztah před odstěhováním matky, jejich vzájemný vztah se zhoršil až po tomto odstěhování, neboť starší nezletilý je pod vlivem matky, což podle otce prokazuje i konzultace s dětským psychologem, na niž se odvolává matka; tuto pasáž však záměrně neuvedla. Popřel i to, že by se před odstěhováním matky o nezletilé nezajímal, že by starší nezletilý neměl v místě otcova bydliště kamarády, kdy jmenoval konkrétní osoby, či že by jeho zdravotní stav, který je stabilizovaný a s nímž se řádně posledních patnáct let léčí, snižoval jeho schopnost se o nezletilé postarat. Stěžovatel rovněž podotkl, že judikatura, na niž matka odkazuje, se týká i obecného institutu předběžného opatření v civilním řízení, např. sporném, zatímco ta, na niž odkazoval on, je pro nynější věc relevantní.

19. Vzhledem k obsahu vyjádření matky i stěžovatelovy repliky nepovažoval Ústavní soud za nutné ani vhodné zasílat repliku matce k dalšímu vyjádření, neboť je zjevné, že argumentace stěžovatele i matky se míjí s ústavněprávní rovinou případu. Seznámením se s obsahem spisového materiálu Ústavní soud ověřil průběh řízení před obecnými soudy. Zjistil rovněž, že argumentace stěžovatele i matky před Ústavním soudem, zejména ta zaměřená na vrub druhého rodiče, v zásadě představuje pouze repetici toho, co stěžovatel a matka uváděli již v řízení před obecnými soudy.

IV. Posouzení Ústavním soudem

20. Pravomoc Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné moci je založena ustanovením čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy jen tehdy, jestliže tímto rozhodnutím došlo k zásahu do ústavně zaručených práv a svobod. Jakékoliv jiné vady takového rozhodnutí se nachází mimo přezkumnou pravomoc Ústavního soudu, a tomu je tak zapovězeno se jimi zabývat. Ústavní soud totiž nestojí nad Ústavou, nýbrž podléhá stejné povinnosti respektovat ústavně zakotvenou dělbu veřejné moci a rozdělení práv a povinností jejích orgánů jako kterýkoliv jiný orgán veřejné moci. Proto se musí důsledně vstříhat svévole a bedlivě dbát mezi svých pravomocí, svěřených mu Ústavou. Jinak by popřel samotný smysl své existence jakožto soudního orgánu ochrany ústavnosti. V řízení o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné moci je tak Ústavní soud povinen vždy nejprve zkoumat, zda jsou ústavní stížností napadená rozhodnutí působitelná k vlastnímu meritornímu přezkumu, tedy zda těmito rozhodnutími vůbec mohla být porušena ústavně garantovaná práva či svobody stěžovatele.

21. Ústavní soud dospěl k závěru, že v průběhu řízení před nalézacím soudem došlo k zásahu do práva stěžovatele na soudní ochranu, jež

odvolací soud nenapravit, nicméně tento zásah byl pouze zprostředkován kvůli porušení práva staršího nezletilého dle čl. 12 Úmluvy a vzhledem k tomu, že toto porušení bylo zhojeno následným vývojem, nemohl Ústavní soud konstatovat ani porušení ve vztahu ke stěžovateli. Stalo se tak však z jiného důvodu, než jaký tvrdil stěžovatel.

V. Porušení vytýkaná stěžovatelem

22. Vzhledem k matčině námitce, podpořené odkazy na judikaturu Ústavního soudu, považuje Ústavní soud za nezbytné se nejprve vypořádat s tím, že ústavní stížnost směřovala proti toliko mezitímním rozhodnutím. V zásadě platí, že Ústavní soud přezkoumává až rozhodnutí konečná [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 52/13 ze dne 8. 8. 2013 (N 144/70 SbNU 347)]. Přesto se řízení o předběžných opatřeních nemůže vymykat požadavkům na ústavně konformní průběh řízení, neboť může představovat dočasné omezení základních práv či svobod jednotlivců [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 1888/13 ze dne 13. 2. 2014 (N 17/72 SbNU 211), nález sp. zn. II. ÚS 343/02 ze dne 5. 11. 2002 (N 140/28 SbNU 223), nález sp. zn. I. ÚS 375/2000 ze dne 16. 7. 2002 (N 87/27 SbNU 33)]. Předběžné opatření tedy musí splňovat přinejmenším požadavky svého vydání na zákonném podkladě, příslušným orgánem a při vyloučení svévole [k tomu srov. např. usnesení sp. zn. III. ÚS 394/01 ze dne 12. 3. 2002 (U 10/25 SbNU 379)]. Dalším požadavkem je samozřejmě dodržení zákonnosti postupu v řízení o vydání předběžného opatření. Samotné posouzení podmínek pro vydání předběžného opatření se však již nachází mimo přezkumnou pravomoc Ústavního soudu, ten může nejvýše ověřit, zda vůbec takové podmínky existovaly [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 221/98 ze dne 10. 11. 1999 (N 158/16 SbNU 171)].

23. V případě změny ve styku rodiče s dětmi je třeba takové omezení posuzovat obzvláště citlivě a vždy s prvořadým ohledem na nejlepší zájem dítěte [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 52/13 ze dne 8. 8. 2013 (N 144/70 SbNU 347) či nález sp. zn. IV. ÚS 2244/09 ze dne 20. 7. 2010 (N 146/58 SbNU 227)], přičemž jeho účelem zpravidla, tedy mimo okruhy případů, kdy je z povahy věci (např. ochrana před násilím ze strany takového rodiče) nutný opak, nesmí být vyloučení kontaktu dítěte s rodičem, který s ním nežije [srov. nález sp. zn. I. ÚS 618/05 ze dne 7. 11. 2006 (N 204/43 SbNU 279)]. Ačkoliv v nynějším případě nejde o odebrání dětí z péče [srov. *a contrario* nález sp. zn. I. ÚS 2903/14 ze dne 12. 5. 2015 (N 94/77 SbNU 377)], i dlouhodobější trvání předběžného opatření o prozatímní úpravě styku rodiče s dítětem, která péči tohoto rodiče zcela nevylučuje, je potenciálně způsobilé zasáhnout do základního práva takového rodiče na soukromý a rodinný život dle čl. 10 odst. 2 Listiny. V nynějším případě přitom s ohledem na zjevný a závažný konflikt mezi stěžovatelem a matkou, projevivší se v procesní rovině značným objemem vzájemně neslučitelných až kontradiktorních

tvrzení majících potenciálně význam pro rozhodnutí o výchovném režimu nezletilých, musely obecné soudy předpokládat poměrně komplikované dokazování ve věci samé. Musely proto vydávat svá napadená rozhodnutí s vědomím, že režim styku s nezletilými bude upraven předběžnými opatřeními po nikoliv zanedbatelnou dobu.

24. V nyní projednávaném případě však Ústavní soud ze stěžovatelem tvrzených důvodů neshledal porušení žádného jeho základního práva či svobody. Stěžovatel nijak nezpochybnil ani zákonný podklad k vydání předběžného opatření, ani pravomoc obecných soudů toto předběžné opatření vydat, ani svévoli při tomto vydání, ani porušení zákonnosti průběhu řízení o předběžném opatření. Stěžovatel toliko nesouhlasí s výsledkem tohoto řízení. Má jen za to, že obecné soudy měly při rozhodování o nařízení předběžného opatření přisoudit jinou váhu jím tvrzeným skutečnostem.

25. Stěžovatelova, a ostatně i matčina, argumentace je založena na předpokladu, že Ústavní soud bude znovu přehodnocovat jimi předkládaná skutková tvrzení a důkazy a vyvodí z nich pro toho kterého z nich příznivé závěry. Stran přehodnocování důkazů a na jejich základě zjištěného skutkového stavu je ovšem Ústavní soud velmi zdrženlivý. Jak vyplývá z jeho konstantní judikatury, do procesu dokazování před obecnými soudy či do jeho výsledku v podobě zjištěného skutkového stavu může Ústavní soud zasahovat jen velmi výjimečně. Prvou z těchto výjimek představují tzv. opomenuté důkazy, tj. situace, v nichž soud navržený důkaz zamítne či bez dalšího neprovede a tento postup dostatečně nezdůvodní, případně k provedení důkazu nepřihlédne při hodnocení důkazů a utváření obrazu o skutkovém stavu věci. Druhou výjimkou jsou případy nepřipustných důkazů, k nimž soud naopak přihlédl přesto, že k nim podle procesního předpisu, jímž byl vázán, přihlédnout nesměl. Třetí výjimkou jsou situace tzv. extrémních rozporů mezi provedeným důkazem a jeho odrazem ve zjištěném skutkovém stavu, tj. situace, v nichž soud z provedeného důkazu vyvodí určitý závěr, který z něj při dodržení základních pravidel logického uvažování dovodit nelze. K tomu srov. např. usnesení sp. zn. III. ÚS 359/05 ze dne 23. 9. 2005 (U 22/38 SbNU 579), nálezy sp. zn. II. ÚS 215/99 ze dne 17. 5. 2000 (N 69/18 SbNU 115) a judikaturu v nich uváděnou.

26. Tyto závěry platí o to silněji, že v nyní projednávaném případě šlo o vydání předběžného opatření, tedy, jak správně podotkl odvolací soud, prostor obecných soudů pro dokazování byl zúžen oproti tomuto prostoru při rozhodování ve věci samé. Jak je uvedeno výše sub 22, ani tento typ řízení se samozřejmě nenachází mimo požadavky na ústavně konformní průběh řízení, nicméně ty je třeba posuzovat se zřetelem ke specifickému účelu tohoto institutu, jímž je ne-li okamžitá, pak přinejmenším urychlená prozatímní úprava poměrů do doby rozhodnutí o věci samé. Rozsah dokazování se proto omezuje pouze pro potřeby naplnění tohoto účelu.

U předběžných opatření o styku rodičů s nezletilými dětmi je pak povinnost obecných soudů zvažovat naplnění tohoto účelu prizmatem nejlepšího zájmu dítěte. Obecné soudy tak nesmí zvažovat žádné skutečnosti, které nemají souvislost pro posouzení aktuálně nejlepšího nastavení režimu péče, výchovy a styku v konkrétních poměrech jednotlivého nezletilého dítěte. Obecné soudy v nyní projednávaném případě zaměřily svou pozornost toliko na to, zda podmínky péče o nezletilé, jejich výchovy a jejich styku s otcem k okamžiku vydání toho kterého napadeného rozhodnutí těmto svědčily, a na základě toho poté rozhodly. Tomuto postupu nelze ze shora nastíněných východisek nic vytknout.

27. Obdobně nelze klást obecným soudům k tíži, že se odepřely blíže zabývat pravdivostí tvrzení stěžovatele i matky usilujících o zpochybnění schopnosti toho druhého řádně pečovat o nezletilé a vychovávat je, jestliže si tato tvrzení vyhodnotily jako irelevantní pro aktuální potřebu úpravy poměrů nezletilých, přičemž množství těchto tvrzení a důkazních návrhů k jejich prokázání podstatně přesahovalo nejen potřeby řízení o předběžném opatření, ale i možnosti tohoto řízení. Tím není jakkoliv dotčena relevance pravdivosti či nepravdivosti těchto tvrzení pro konečné rozhodnutí obecných soudů o výchovném režimu nezletilých a styku s nimi, a v rozsahu této relevance bude povinností obecných soudů se s nimi důkazně vypořádat. Ústavní soud však další průběh řízení ani jeho výsledek nemůže jakkoliv předvídat, natož předznamenávat.

28. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že judikatura, na niž stěžovatel odkazoval ve snaze přesvědčit Ústavní soud, že protiprávní přemístění nezletilých mimo jejich domov musí nalézt svůj odraz v rozhodnutí o výchově nezletilých, není nynějšímu případu přílehlavá. Týká se totiž až meritorního rozhodnutí, v jehož rámci obecné soudy budou muset k této otázce zaujmout určité stanovisko, netýká se však již řízení o předběžné otázce. Jakkoliv totiž Ústavní soud výše sub 22 a 23 předeslal, že řízení o předběžném opatření není *per se* vyloučeno z jeho přezkumu a že i jím může být porušeno některé stěžovatelovo základní právo či svoboda, a to včetně práva na soukromý a rodinný život dle čl. 10 odst. 2 Listiny, účel řízení o předběžném opatření a účel řízení o věci samé se liší. Jak je uvedeno výše sub 26, účelem řízení o předběžném opatření je toliko okamžitá či urychlená úprava poměrů, tedy nastolení jakéhosi provizoria, majícího za cíl toliko stabilizovat poměry před vydáním rozhodnutí o věci samé za současné minimalizace vzniku újem na právem chráněných zájmech účastníků řízení, případně i zasažených třetích osob.

29. Na toto řízení tedy nelze uplatňovat právní závěry týkající se až rozhodnutí ve věci samé, které předpokládá mnohem širší okruh relevantních skutečností, které je třeba prokázat a právně hodnotit. Stěžovatelem nastolené otázky přemístění nezletilých z místa jejich dosavadního

bydliště, včetně toho, zda šlo o přemístění protiprávní a jaké dopady na rozhodnutí o péči a styku má případně mít, kvality jejich materiálního zabezpečení u stěžovatele a u matky či vhodnosti režimu střídavé péče atd. do tohoto okruhu patří, přesahují však rámec řízení o předběžném opatření.

VI. K dalším porušením

30. Stěžovatelova argumentace Ústavní soud nepřesvědčila, že by v řízení před obecnými soudy došlo k porušení jeho ústavně zaručených základních práv či svobod. Přesto však nad rámec této argumentace Ústavní soud takové porušení v postupu obecných soudů nalezl. Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti setrvale vychází z právního názoru, že je vázán toliko petitem, nikoliv však odůvodněním ústavní stížnosti [srov. např. náleze sp. zn. III. ÚS 2396/13 ze dne 3. 4. 2014 (N 53/73 SbNU 69), náleze sp. zn. III. ÚS 1076/07 ze dne 21. 1. 2008 (N 14/48 SbNU 145), náleze sp. zn. I. ÚS 290/05 ze dne 23. 2. 2006 (N 44/40 SbNU 363) či náleze sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. 10. 2001 (N 149/24 SbNU 79; 410/2001 Sb.)]. Identifikuje-li v napadených rozhodnutích jiné než stěžovateli vytýkané vady zakládající porušení některého z jejich ústavně zaručených základních práv či svobod, nebrání tato skutečnost jejich zrušení. Tak by tomu bylo i v nynějším případě, Ústavní soud však dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky pro zrušení napadených rozhodnutí.

31. Z textu napadených rozhodnutí i z textu vyjádření účastníků řízení vyplynula stěžovatelem nepovšimnutá, ale zcela zásadní skutečnost, kterou Ústavní soud následně ověřil i ve vyžádaném spisovém materiálu, totiž že názor nezletilých na dočasnou úpravu jejich poměrů ke stěžovateli a matce, týkající se péče a styku, nebyl v řízení před nalézacím soudem ani před soudem odvolacím nijak zjišťován. Vzhledem k tomu, že staršímu nezletilému bylo v době vydání napadeného rozhodnutí nalézacího soudu čtrnáct let a mladšímu dva roky, bude se Ústavní soud věnovat dále jen zjišťování názoru staršího nezletilého.

32. Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy musí být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými, nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány.

33. Podle čl. 12 odst. 1 Úmluvy zabezpečují její smluvní strany 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. Podle čl. 12 odst. 2 Úmluvy 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 anebo

příslušného orgánu, přičemž způsob slyšení musí být v souladu s procedurálními pravidly vnitrostátního zákonodárství.

34. Dle § 867 odst. 1 občanského zákoníku poskytne soud dítěti před rozhodnutím, které se dotýká zájmu dítěte, potřebné informace, aby si mohlo vytvořit vlastní názor a tento sdělit. Není-li pak podle zjištění soudu dítě schopno informace náležitě přijmout nebo není-li schopno vytvořit si vlastní názor či tento sdělit, pak dle § 867 odst. 2 občanského zákoníku soud informuje a vyslechne toho, kdo je schopen zájmy dítěte ochránit, s tím, že se musí jednat o osobu, jejíž zájmy nejsou v rozporu se zájmy dítěte. O dítěti starším dvanácti let se dle tohoto ustanovení má za to, že je schopno informaci přijmout, vytvořit si vlastní názor a tento sdělit. Názoru dítěte věnuje soud patřičnou pozornost.

35. V řízení o předběžném opatření ve věcech úpravy poměru k nezletilým je dle § 21 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění dalších předpisů, (dále jen „zákon o zvláštních řízeních soudních“) možno provádět i jiné důkazy, než byly účastníky navrhovány.

36. Ústavní soud již mnohokrát rozhodl, že názor dítěte musí být vnímán jako zásadní vodítko při hledání jeho nejlepšího zájmu [nález sp. zn. I. ÚS 1708/14 ze dne 18. 12. 2014 (N 235/75 SbNU 617)] a že dítěti zásadně musí být umožněno účastnit se jednání a vyjádřit se k věci, přičemž povinnosti soudu zjišťovat jeho názor nezabavuje ani ustanovení oprotovníka a nezjišťovat názor dítěte přímo (tj. jeho vyslechnutím) je možno jen v jeho zájmu a takový postup je třeba vždy odůvodnit [srov. k tomu např. nález sp. zn. IV. ÚS 3305/13 ze dne 15. 10. 2014 (N 193/75 SbNU 177), nález sp. zn. I. ÚS 3304/13 ze dne 19. 2. 2014 (N 18/72 SbNU 217) či nález sp. zn. IV. ÚS 3900/14 ze dne 4. 11. 2015 (N 193/79 SbNU 199)]. Nynější situace je specifická tím, že šlo o řízení o předběžném opatření, a tedy nebylo nařizováno jednání. Jakkoliv se v řízení o předběžném opatření zpravidla neprovádí dokazování za přítomnosti účastníků řízení a soud vychází jen z tvrzení navrhovatele, není, jak poukazuje komentářová literatura, dokazování za přítomnosti účastníků vyloučeno, zejména v řízeních ve věcech péče o nezletilé [srov. k tomu např. Jirsa, J. K § 75c odst. 3. In: Jirsa, J. a kol. Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha 1. § 1–78g. Praha : Wolters Kluwer, 2016. Citováno dle ASPI (právní informační systém)].

37. Vzhledem k tomu, že v tomto zvláštním řízení soudním platí zásada vyšetřovací, může si soud opatřit při nařizování předběžného opatření i jiné důkazy, jestliže tak stihne učinit před uplynutím lhůty dle § 75c odst. 2 občanského soudního řádu [srov. Čuhelová, K., Pondikasová, T. K § 75c odst. 3. In: Občanský soudní řád. Praktický komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2016. Citováno dle ASPI (právní informační systém), bod 18].

38. Ústavní soud zdůrazňuje, že povinnost soudu zjistit si názor nezletilých před vydáním předběžného opatření o péči o ně či styku s nimi

neplatí absolutně. Je však třeba vycházet z toho, že práva nezletilých dle čl. 12 Úmluvy platí v jakémkoliv právním řízení, které se jich týká (srov. k tomu rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 3. 9. 2015 ve věci *M. a M. proti Chorvatsku*, č. stížnosti 10161/13, § 181; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 2. 2016 ve věci *N. TS. proti Gruzii*, č. stížnosti 71776/12, § 72; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 7. 2010 ve věci *Gineitiene proti Litvě*, č. stížnosti 20739/05, § 47), čemuž ostatně plně odpovídá i formulace § 867 občanského zákoníku. Tato množina právních řízení přitom má být vykládána spíše extenzivně (srov. souhlasně např. Obecný komentář k Úmluvě o právech dítěte č. 12. Právo dítěte být slyšeno. Výbor pro práva dítěte, Organizace spojených národů. Ženeva: 2009, s. 11, bod 32. Dostupný z: <http://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html>).

39. Naopak neumožnění dítěti uplatnit toto právo tak připadá v úvahu jen tehdy, je-li to v jeho nejlepším zájmu či není-li to fakticky možné, např. hrozí-li okamžité nebezpečí z prodlení, je příliš útlého věku (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 1. 2011 ve věci *Plaza proti Polsku*, č. stížnosti 18830/07, § 71) atd. Není tedy důvodu, proč by *per se* mělo z této množiny být vyňato řízení o nařízení předběžného opatření ve věcech péče o nezletilé. V nynějším případě však žádný takový důvod dán nebyl, naopak bylo vzhledem ke konfliktu mezi stěžovatelem a matkou třeba předpokládat, že režim předběžného opatření potrvá delší dobu, neboť soud bude muset v řízení o věci samé provádět rozsáhlé dokazování. I tato okolnost, vedle věku staršího nezletilého a absence nebezpečí z prodlení, podtrhuje důležitost možnosti staršího nezletilého se k tomuto režimu vyjádřit.

40. Nalézací soud zjevně vycházel při vydání svého napadeného rozhodnutí z předpokladu, že pro krátkost lhůty k rozhodnutí o předběžném opatření dle § 75c odst. 2 občanského soudního řádu by názor staršího nezletilého mohl být zjištěn toliko tehdy, pakliže by stěžovatel před podáním návrhu na předběžné opatření byl kontaktoval orgán sociálně-právní ochrany dětí, který by následně názor staršího nezletilého zjistil, přičemž soud by při rozhodování o předběžném opatření již měl zprávu orgánu sociálně-právní ochrany dětí k dispozici. Zároveň však nalézací soud v odůvodnění svého napadeného rozhodnutí uvedl, že mu není znám žádný důvod, pro nějž by starší nezletilý nemohl svůj názor na věc sdělit, a tento názor považoval za důležitý, neboť konstatoval, že je ke škodě věci, že stěžovatel před podáním svého návrhu na vydání předběžného opatření orgán sociálně-právní ochrany dětí za účelem zjištění názoru staršího nezletilého nekontaktoval.

41. Nalézací soud tak zcela opomenul jakékoliv jiné možnosti, které se mu naskýtaly za účelem zjištění názoru staršího nezletilého (např.

nařídít jednání, dostavit se osobně či vyslat asistenta soudce do bydlíště, dotázat se nezletilého některým z audiovizuálních prostředků elektronické komunikace, telefonicky atd.), a to přesto, že přinejmenším některé z těchto forem komunikace mohly zajistit ozřejnění názoru staršího nezletilého v řádu hodin, nejvýše dní. Nalézací soud přitom neměl žádné indície, že by bylo třeba rozhodnout okamžitě. Nalézací soud tak sice správně považoval názor staršího nezletilého za důležitý, v rozporu se zásadou vyhledávací, zakotvenou v § 21 zákona o zvláštních řízeních soudních, však ohledně zjišťování jeho názoru zůstal zcela pasivní a vyšel toliko z informací od stěžovatele a matky.

42. Ústavní soud k tomu podotýká, že souhlasí s názorem Výboru pro práva dítěte, že tam, kde je to možné, by měl být zjišťován názor dítěte přímo (srov. Obecný komentář k Úmluvě o právech dítěte č. 12., s. 12, bod 35). Byť nelze *per se* zjišťování názoru nezletilých prostřednictvím orgánu sociálně-právní ochrany dětí považovat za porušení práva dítěte být slyšeno a v každém případě je třeba individuálně posoudit, jaká forma je pro konkrétního nezletilého nejvhodnější, nejsou-li zde však žádné okolnosti, které by to vylučovaly, je třeba preferovat přímé vyslechnutí dotyčného nezletilého. V nynějším případě tato skutečnost platí o to silněji, že starší nezletilý byl v době řízení již čtrnáctiletý a obecným soudům nebyly známy žádné informace, pro něž by se mohly důvodně domnívat, že by nebyl schopen svůj názor v řízení sdělit.

43. Kromě toho, že starší nezletilý měl právo být v řízení slyšen a realizaci tohoto práva nic nebránilo, nebyl dokonce v jeho případě dán ani žádný důvod, proč by nalézací soud nemohl zjistit názor staršího nezletilého a současně stihnout lhůtu dle § 75c odst. 2 občanského soudního řádu, jakkoliv tato lhůta by však sama o sobě nemohla být dostatečným důvodem pro zásah do práva staršího nezletilého vyjádřit svůj názor a být slyšen. O tom svědčí mimo jiné i fakt, že nalézací soud své napadené rozhodnutí nevydal okamžitě, ale až třetí den od doručení návrhu stěžovatele na vydání předběžného opatření. Měl tedy i po prostudování dostupných podkladů ještě čtyři dny na to, aby staršímu nezletilému umožnil uplatnění jeho práv dle čl. 9 odst. 2 a čl. 12 odst. 2 Úmluvy.

44. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že primárně došlo k porušení základních ústavně zaručených práv staršího nezletilého, který se však k ústavní stížnosti nepřipojil a ani nepodal ústavní stížnost vlastní prostřednictvím svého opatrovníka, stěžovatele či matky. Porušení jeho ústavně zaručených práv zúčastnit se řízení a sdělit své stanovisko dle čl. 9 odst. 2 Úmluvy a být slyšen v soudním řízení dle čl. 12 odst. 2 Úmluvy, jakož i právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny a právo na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy bylo způsobilé porušit i právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1

Evropské úmluvy [srov. k tomu např. nález sp. zn. III. ÚS 3007/09 ze dne 26. 8. 2010 (N 172/58 SbNU 503)]. Tato porušení základních ústavně zaručených práv staršího nezletilého totiž představovala i zásadní interferenci s řádným průběhem dokazování.

45. Pro skutečnost, že nalézací soud měl sám zjistit názor staršího nezletilého a umožnit mu realizaci jeho práva být slyšen v právním řízení, které se ho týká, a této své povinnosti nedostál, je další procesní vývoj irelevantní. Ústavní soud jej však nemůže zcela opomenout, neboť v něm došlo v zásadě ke zhojení porušení těchto práv staršího nezletilého. V průběhu dalšího procesního vývoje byl totiž zjišťován i názor staršího nezletilého na současné poměry, a to jak ze strany orgánu sociálně-právní ochrany dětí, tak i ze strany dětského psychologa. Při všech těchto příležitostech se starší nezletilý vyjádřil tak, že režim péče o něj a styku stěžovatele s ním mu vyhovuje, situaci po svém odstěhování z místa trvalého bydliště stěžovatele vnímá jako zklidněnou atd.

46. Naopak nebyla zjištěna žádná skutečnost, která by nasvědčovala tomu, že by si starší nezletilý přál jiné uspořádání svých výchovných poměrů a poměrů styku se stěžovatelem, a dokonce nebyla zjištěna ani žádná skutečnost, která by nasvědčovala tomu, že kdyby staršímu nezletilému byla řádně umožněna realizace jeho práva být slyšen a vyjádřit v řízení svůj názor, že by se vyslovil pro jiné uspořádání. Tak by tomu bylo, kdyby si starší nezletilý např. nejprve na nový režim stěžoval a až následně by se s ním smířil a přijal ho kladně, kdyby bylo zjištěno, že by alespoň v období po svém odstěhování starší nezletilý kontaktoval stěžovatele a dožadoval se vrácení zpět k němu.

47. Shora popsané porušení základních práv staršího nezletilého mělo tedy jen formální, resp. procesní charakter, nijak se na něm negativně neprojevovalo a z materiálního hlediska by se s mírou pravděpodobnosti hraničící s jistotou starší nezletilý vyjádřil před nalézacím soudem tak, že by s režimem založeným napadeným rozhodnutím nalézacího (resp. následně odvolacího) soudu souhlasil.

48. Zrušením napadených rozhodnutí by tak došlo ke zcela nadbytečnému novému rozhodování o předběžném opatření. K tomu Ústavní soud připomíná, že při změně poměrů v období od vydání napadeného rozhodnutí odvolacího soudu do rozhodnutí o ústavní stížnosti (a ostatně ani po něm) nic nebrání tomu, aby byla dočasná úprava poměrů péče o nezletilé a styku s nimi změněna tak, aby tuto změnu reflektovala.

49. Neshledal-li by Ústavní soud za těchto podmínek důvod pro zrušení napadených rozhodnutí na podkladu ústavní stížnosti některého z nezletilých, nemůže shledat ani porušení práva na soudní ochranu stěžovatele, neboť výsledek by se pro stěžovatele nijak nezměnil, ani kdyby obecně

soudy řádně staršímu nezletilému umožnily realizaci jeho práva vyjádřit svůj názor a být slyšen v právním řízení, které se jej týká.

VII. Závěr

50. Ačkoliv po řízení o předběžném opatření nelze požadovat identický rozsah dokazování jako po řízení o věci samé, umožnění čtrnáctiletému nezletilému, u něhož soud nezjistil ani nepředpokládal v tomto směru žádné překážky, vytvořit si na věc názor a tento soudu prezentovat, jakož i náležitě přihlédnutí k takto prezentovanému názoru však i v řízení o předběžném opatření o úpravě styku hrají neopominutelnou roli a názor staršího nezletilého měl představovat jedno z hlavních východisek obou rozhodnutí obecných soudů. V nynějším případě tato skutečnost vysvítá o to jasněji, že sám obecný soud v odůvodnění svého napadeného rozhodnutí výslovně odkázal na § 867 občanského zákoníku a vyjádřil politování nad tím, že kvůli otcově pasivitě stran kontaktování orgánu sociálně-právní ochrany dětí se ke dni rozhodnutí o předběžném opatření nepodařilo zjistit názor staršího nezletilého, přičemž nalézací soud nepředpokládal žádné překážky, které by měly zjištění a prezentaci tohoto názoru staršího nezletilého zabraňovat. Oba ve věci činné obecné soudy pak svá napadená rozhodnutí hájily rovněž tím, že názor nezletilých nebyl znám, a tedy nebyly rozptýleny obavy z rizik, která o osobě stěžovatele uvedla matka.

51. Obecné soudy se dopustily svým protiprávním postupem zásahu do základního ústavně zaručeného práva stěžovatele na soudní ochranu, tento zásah pramenil však toliko z porušení základních ústavně zaručených práv (dle čl. 9 odst. 2 a čl. 12 odst. 2 Úmluvy) staršího nezletilého. Ve vztahu k němu toto porušení nemělo žádné materiální následky a bylo zhojeno následným zjištěním jeho názoru. Tento zásah tak nenabyl intenzity porušení, a proto Ústavní soud nemohl konstatovat porušení ani ve vztahu ke stěžovateli. Z tohoto důvodu Ústavní soud bez nařízení jednání a v nepřítomnosti účastníků podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu ústavní stížnost zamítl.

52. Ústavní soud závěrem podotýká, že toto rozhodnutí v žádném případě nezavazuje obecné soudy v dalším řízení k jakémukoliv konkrétnímu výsledku ani k tomu, aby v jeho průběhu nepřihlížely ke skutečnostem, které zjistily až po vydání napadených rozhodnutí. Tento náleze zavazuje obecné soudy toliko k tomu, aby, bude-li stále trvat potřeba prozatímně upravit styk stěžovatele či matky s nezletilými, před svým rozhodnutím řádným způsobem zjistily vlastní názor alespoň staršího nezletilého a umožnily mu v dostatečném rozsahu uplatnění jeho práva vyjádřit své stanovisko k řízení, vyplývajícího z Úmluvy a zakotveného ostatně i v občanském zákoníku.

Č. 236

K dovolacímu důvodu nesprávného právního posouzení věci podle § 241a odst. 1 občanského soudního řádu

I. Má-li podle § 241a odst. 3 občanského soudního řádu dovolatel zdůvodnit, proč právní posouzení odvolacího soudu (jde-li o výklad obsahu právního úkonu) považuje za nesprávné, musí být z dovolání – a to v kontextu předpokladů přípustnosti dovolání – alespoň „seznatelné“, umožňuje-li to povaha námítky, jaká výkladová pravidla, ať již výslovně právně upravená, popř. obecně uznávaná, měla být porušena. Nezbytým se jeví určité „zevšeobecnění“ sporné právní otázky pro účely dovolacího řízení; to ostatně dovolateli dává „klíč“ k důslednému rozlišení skutkových a právních otázek.

II. Zpochybnil-li dovolatel závěr odvolacího soudu, že byla mezi účastníky uzavřena (platná) podnájemní smlouva, s tím, že nedošlo k dohodě na jejich podstatných náležitostech v písemné formě, a v této souvislosti předložil dovolacímu soudu k řešení otázku, zda musí být ve smlouvě o podnájmu podle zákona č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, uvedeno podnájemné nebo způsob jeho určení, přičemž na jejím vyřešení měl záviset obsah, resp. rozsah oprávnění směnečného věřitele k vyplnění blankosměnky, uplatnil dovolací důvod podle § 241a odst. 1 občanského soudního řádu.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka – ze dne 19. prosince 2017 sp. zn. III. ÚS 3127/17 ve věci ústavní stížnosti Růženy Cardové, zastoupené JUDr. Zdeňkou Maršíkovou Nocarovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem V Jirchářích 148/4, Praha 1 – Nové Město, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. června 2017 č. j. 29 Cdo 2112/2015-417, rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 3. března 2015 č. j. 5 Cmo 530/2014-376 a rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 4. dubna 2013 č. j. 47 Cm 119/2009-279 o ponechání směnečného platebního rozkazu v platnosti, za účasti Nejvyššího soudu, Vrchního soudu v Praze a Krajského soudu v Praze jako účastníků řízení a Great Tea Garden, s. r. o., se sídlem Dvořeckého 628/8, Praha 6 – Břevnov, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 29. června 2017 č. j. 29 Cdo 2112/2015-417 bylo porušeno stěžovatelčino ústavně zaručené základní právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. června 2017 č. j. 29 Cdo 2112/2015-417 se ruší.

III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

IV. Návrh, aby náklady zastoupení stěžovatelky v řízení před Ústavním soudem hradil stát, se odmítá.

V. Návrh na odklad vykonatelnosti rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 3. března 2015 č. j. 5 Cmo 530/2014-376, rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 4. dubna 2013 č. j. 47 Cm 119/2009-279 a směnečného platebního rozkazu Krajského soudu v Praze ze dne 29. října 2008 č. j. 60 Sm 387/2008-13 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 stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedených soudních rozhodnutí, přičemž tvrdila, že jimi bylo porušeno její základní právo zaručené ústavním pořádkem a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), a to právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

2. Současně stěžovatelka navrhla, aby Ústavní soud odložil vykonatelnost ústavní stížností napadeného rozsudku Vrchního soudu v Praze (dále jen „vrchní soud“) a dále – v rozsahu, v němž byly potvrzeny – vykonatelnost ústavní stížností napadeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) a směnečného platebního rozkazu krajského soudu ze dne 29. 10. 2008 č. j. 60 Sm 387/2008-13. Dále pak navrhla, aby jí Ústavní soud v souladu s § 83 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) přiznal náhradu nákladů zastoupení.

3. Krajský soud výše uvedeným směnečným platebním rozkazem povolil žalobě vedlejší účastnice o zaplacení směnečné pohledávky 495 147 Kč s příslušenstvím a směnečné pohledávky 630 092 Kč s příslušenstvím, a to ze dvou (blanko)směnek vlastních, vystavených stěžovatelkou jako žalovanou dne 28. 4. 2008 a splatných dne 8. 5. 2008.

4. Tento směnečný platební rozkaz napadla stěžovatelka námitkami, ty však krajský soud neshledal důvodnými, a proto výše označeným rozsudkem rozhodl, že se směnečný platební rozkaz ponechává v platnosti, a stěžovatelce uložil zaplatit vedlejší účastnici náhradu nákladů námitkového řízení.

5. K odvolání stěžovatelky vrchní soud v záhlaví označeným rozsudkem rozsudek krajského soudu, byl-li jím ponechán v platnosti směnečný platební rozkaz ve výrocích ve věci samé, potvrdil (výrok I), byl-li však ponechán v platnosti ve výroku o náhradě nákladů řízení, vrchní soud rozsudek soudu změnil tak, že se v tomto rozsahu směnečný platební rozkaz ruší (výrok II), a dále uložil stěžovatelce zaplatit vedlejší účastnici náklady řízení před soudem prvního stupně (výrok III) i náklady řízení odvolacího (výrok IV). V odvolání stěžovatelka namítla neoprávněné vyplnění výše zmíněných (blanko)směnek, které měly zajišťovat pohledávky vedlejší účastnice z franchisingových smluv, přičemž její výhrady směřovaly do množství dodaného (fakturovaného) zboží, nepřiměřenosti smluvní pokuty a dále zahrnutí podnájemného a plateb s tím spojených do směnečné sumy. Uvedený soud se těmito tzv. kauzálními souvislostmi směnek zabýval, načež v prvním případě konstatoval, že stěžovatelka neunesla své důkazní břemeno, druhou námitku odmítl s tím, že smluvní pokuta nebyla v dané věci nepřiměřená, a jde-li o poslední námitku, uzavřel, že ve franchisingových smlouvách byla (pisemně) sjednána i podnájemní smlouva, a předmětné pohledávky tak byly do směnečné sumy zahrnuty oprávněně.

6. Proti tomuto rozsudku vrchního soudu brojila stěžovatelka dovoláním, to však Nejvyšší soud shora označeným usnesením podle § 243c odst. 1 a 2 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) jako nepřipustné odmítl, a to z důvodu, že stěžovatelka nepředložila k řešení žádnou otázku hmotného nebo procesního práva, jež by zakládala přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř. Z odůvodnění tohoto usnesení plyne, že dovolací soud odmítl stěžovatelčinu námitku nepřiměřenosti smluvní pokuty jako „právně bezcennou“, protože stěžovatelka v tomto ohledu žádné výhrady v námitkách proti směnečnému platebnímu rozkazu nevznesla a neučinila tak ani do skončení prvního jednání, protože na něm pouze uvedla, že „poukazuje na nepřiměřenost smluvní pokuty“, nikoliv však, v jakém rozsahu prostřednictvím této námitky zpochybňuje správnost vydaného směnečného platebního rozkazu. K námitce, že vedlejší účastnice nebyla oprávněna při vyplňování blankosměnek zahrnout úplatu za užívání nebytových prostor, Nejvyšší soud uvedl, že stěžovatelka ve skutečnosti takto brojí proti skutkovým závěrům odvolacího soudu, dle nichž měly směnky zajišťovat jakékoliv pohledávky vzniklé z franchisingových smluv.

II. Stěžovatelčina argumentace

7. Stěžovatelka tvrdí, že Nejvyšší soud porušil její právo na spravedlivý proces, když odmítl její dovolání s odůvodněním, že námitkou, podle které vedlejší účastnice nebyla oprávněna při vyplňování blankosměnek zahrnout do směnečné sumy také úplatu za užívání přenechaných nebytových prostor (a platby s tím související), brojí proti skutkovým závěrům, na jejichž základě vrchní soud dovedil, že sporné blankosměnky měly dle ujednání účastníků zajišťovat jakékoliv pohledávky vzniklé na základě uzavření franchisingových smluv. V dovolání totiž uvedla, že rozsudek vrchního soudu spočívá v nesprávném právním posouzení věci, protože je pro rozhodnutí klíčové, zda je možné podmíněné ujednání o budoucím možném podnájmu kvalifikovat jako smlouvu o podnájmu, zda je součástí franchisingové smlouvy i nárok franchisora - poskytovatele franchisy na podnájem a platby za spotřebu energií, není-li to v ní výslovně uvedeno, a zda musí být ve smlouvě o podnájmu uzavírané v režimu zákona č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 116/1990 Sb.“) uvedeno podnájmem nebo způsob jeho určení. Dovolací důvod tak byl dle stěžovatelky dán.

8. Soudům nižších stupňů pak stěžovatelka vytkla, že nezohlednila rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 10. 2007 sp. zn. 26 Odo 371/2006, na který poukazovala a ve kterém se uvádí, že ujednání o smluvní pokutě ve výši 1 % denně je zpravidla považováno za neplatný úkon, protože se přičítá dobrým mravům, a že upozornila rovněž na rozsudek téhož soudu ze dne 30. 5. 2007 sp. zn. 33 Odo 438/2005. Dále uvedla, že v doplnění odvolání proti ústavní stížnosti napadenému rozsudku krajského soudu namítla, že výše smluvní pokuty je nepřiměřeně vysoká, neboť ve franchisingových smlouvách je sjednaná úrok z prodlení ve výši 0,15 % denně a ve všeobecných obchodních podmínkách je stanoveno oprávnění vedlejší účastnice účtovat smluvní pokutu ve výši 100 % z dlužné částky v případě prodlení delšího než 30 dnů.

9. V této souvislosti stěžovatelka argumentovala rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 10. 1. 2008 sp. zn. 32 Cdo 3853/2007, dle něhož má soud povinnost i bez návrhu dlužníka posoudit, zda jsou dány podmínky modorce smluvní pokuty podle § 301 obchodního zákoníku, jakož i rozsudkem téhož soudu ze dne 17. 5. 2011 sp. zn. 23 Cdo 2192/2009, podle kterého při hodnocení přiměřenosti sjednané smluvní pokuty nelze přihlížet ke skutečnostem, které nastaly po jejím sjednání, k okolnostem, z nichž se tak stalo, a ke skutečnostem, které ovlivnily dobu trvání prodlení.

10. Návrh na odložení vykonatelnosti stěžovatelka odůvodnila tím, že jí hrozí závažná újma, neboť je invalidní důchodkyně a nemá jiný příjem než důchod ve výši 6 142 Kč. Návrh na náhradu nákladů zastoupení pak stěžovatelka zdůvodnila tím, že jediný její příjem představuje tento

invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně. Nemá ani žádné jiné prostředky k zaplacení daných nákladů, přičemž jediným jejím majetkem je čtvrtinový podíl na budově v katastrálním území Račice nad Berounkou, který však nemá prakticky žádnou hodnotu, neboť tuto budovu užívají ostatní spoluvlastníci a ona nemá žádný spoluvlastnický podíl na pozemku, na kterém budova stojí, a ani na přístupových pozemcích.

III. Vyjádření účastníků řízení

11. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejší účastníci řízení (§ 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu).

12. Nejvyšší soud vyjádřil přesvědčení, že stěžovatelčina základní práva neporušil, a ani argumentace obsažená v ústavní stížnosti (ať už směruje proti jeho rozhodnutí, anebo rozhodnutím soudům nižších stupňů) podkladem pro takový závěr není. Stěžovatelka v podaném dovolání především zpochybňovala závěry soudů nižších stupňů týkající se námitky, dle níž sjednané (a směnkami zajištěné) smluvní pokuty jsou nepřiměřeně vysoké. Ty měly dle stěžovatelky představovat podstatnou část směnečné sumy v uplatněných směnkách. V této souvislosti však v souladu se svou judikaturou uzavřel, že nevzněs-la-li stěžovatelka ve včasných námitkách proti směnečnému platebnímu rozkazu v tomto ohledu žádné výhrady, neměly se soudy nižších stupňů touto otázkou zabývat. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nepodepsala spornou směnku v postavení spotřebitele, nemohly se dle Nejvyššího soudu uplatnit ani závěry vyslovené Ústavním soudem v nálezech ze dne 16. 10. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 16/12 (N 174/67 SbNU 115; 369/2012 Sb.) a ze dne 14. 1. 2013 sp. zn. IV. ÚS 376/2011 (N 12/68 SbNU 177), podle nichž je k námitkám uplatněným před skončením prvního jednání nutno přistupovat jako ke včasným. V této souvislosti poukázal i na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 2. 2013 sp. zn. II. ÚS 4542/12 a ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. I. ÚS 717/13 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) s tím, že stěžovatelka danou námitku řádně (tj. v souladu s § 175 odst. 1 o. s. ř.) neodůvodnila ani u prvního jednání.

13. Za tohoto stavu mají být stěžovatelčiny výhrady k právnímu posouzení věci vrchním soudem (co do závěru, že sjednaná výše smluvní pokuty není nepřiměřená, a nejsou tak naplněny předpoklady postupu podle § 301 obchodního zákoníku) právně bezcenné, neboť nejsou objektivně způsobilé zpochybnit správnost napadeného rozhodnutí. Ústavní stížnost tento závěr pomíjí, přičemž neobsahuje ani prostou polemiku s důvody rozhodnutí, natož pak ústavněprávní argumentaci.

14. Namítla-li stěžovatelka, že Nejvyšší soud vyhodnotil její výhrady vůči závěrům soudů nižších stupňů o nedůvodnosti námitky nesprávného vyplnění blankosměnky co do částky odpovídající úplatě za užívání

průnechaných nebytových prostor a plateb s tím souvisejících jako námitky skutkové povahy, není ústavní stížnost opodstatněná. Tyto nároky měly tvořit zanedbatelnou část směnečné sumy, a tak by stěží bylo možné jimi odůvodnit přípustnost dovolání v celém rozsahu, navíc z hlediska obsahu šlo o skrytou polemiku se skutkovým závěrem odvolacího soudu, podle něhož měly sporné směnky zajišťovat „jakékoliv nároky z franchisingových smluv“, nikoliv pouze nároky, které stěžovatelka v dovolání blíže specifikuje. Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší soud navrhl, aby byla ústavní stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

15. Vrchní soud uvedl, že jde-li o dvě otázky, proti jejichž meritornímu posouzení ústavní stížnost směřuje, podrobně se jim věnoval v odůvodnění svého rozsudku. K otázce (ne)přiměřenosti smluvní pokuty pak jen dodal, že rozhodnutí Nejvyššího soudu, která jsou mu dobře známa, vycházejí z odlišného skutkového základu, kdy je pokuta účtována denně, načež konstatoval, že s ohledem na rozsah ústavní stížnosti nebylo možné podat širší vyjádření a že nemůže považovat ústavní stížnost za důvodnou. Proto navrhl, aby ji Ústavní soud odmítl.

16. Krajský soud poukázal na to, že stěžovatelčiny námitky směřují jednak k meritu věci, a tedy zpochybňují správnost rozsudku soudu první a druhé instance, jednak proti právním závěrům vysloveným dovolacím soudem, a vyjádřil názor, že judikaturní závěry Nejvyššího soudu nevybočují z mezí zákona.

17. Vedlejší účastnice se k ústavní stížnosti nevyjádřila.

IV. Stěžovatelčina replika

18. Ústavní soud zaslal vyjádření účastníků řízení stěžovatelce na vědomí a k případné replice. Stěžovatelka v souvislosti s vyjádřením vrchního soudu uvedla, že při prodlení 40 dnů by denní sazba smluvní pokuty činila 2,5% a k tomu navíc úrok z prodlení 0,15 % denně, přičemž měla být zohledněna výše uvedená rozhodnutí Nejvyššího soudu, dle nichž ujednání o smluvní pokutě ve výši 1 % denně je považováno za neplatný úkon.

19. Jde-li o vyjádření Nejvyššího soudu, stěžovatelka odmítla, že by otázky, které v dovolání vznesla, byly „právně bezcenné“, s tím, že byly relevantní, neboť soud má pro případ, kdy se výše smluvní pokuty jeví jako přílišná, možnost moderace, a existují-li důvody nepřiměřenosti pokuty, je povinen se touto otázkou zabývat, i když účastník řízení použití moderačního práva nenavrhne. Zde navíc v průběhu jednání na tuto nepřiměřenost poukazovala. S ohledem na princip rovnosti se soudy všech stupňů měly příslušnými rozhodnutími Nejvyššího soudu řídit.

20. K úvaze Nejvyššího soudu, že částka odpovídající úplatě za užívání průnechaných nebytových prostor tvoří zanedbatelnou část směnečné sumy, stěžovatelka uvedla, že i kdyby toto tvrzení bylo pravdivé, je otázka,

proč se objevuje až ve vyjádření k ústavní stížnosti, a nikoliv v odůvodnění jeho usnesení. To svědčí o tom, že se tento soud zabýval jejím dovoláním jen povrchně, přesto na jeho rozhodnutí musela ve své tíživé finanční situaci čekat dva a půl roku.

21. Závěrem dodala, že již v námitkách proti směnečnému platebnímu rozkazu popřela existenci dluhu, kdy část dluhu zanikla započtením a část nikdy nevznikla. Na výzvu krajského soudu sice vedlejší účastnice předložila faktury, ty ale ona nikdy předtím neviděla, a soudy jí odepřely právo na obranu, když zamítly její návrh na vyhotovení znaleckého posudku ohledně prokázání, zda je podepsala, přičemž jí bylo sděleno, že ani nemusí jít o její podpisy na fakturách, aby měl soud existenci dluhu za prokázanou. Jestliže by bylo možné pouze na základě faktur vyplnit blankosměnku, pak lze do ní zapsat jakoukoliv částku a doložit to vytištěnými fakturami, aniž by bylo třeba prokazovat, zda s nimi byla druhá strana seznámena. Vrchní soud dokonce konstatoval, že směnečný věřitel nemusí dokládat ani tyto faktury, protože důkazní břemeno nese směnečný dlužník. Závěrem stěžovatelka uvedla, že z důvodu zjevného porušení ústavně zaručených práv na své ústavní stížnosti trvá.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

22. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost, směřuje-li proti shora označenému usnesení Nejvyššího soudu, byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno, 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, resp. žádný takový prostředek proti napadenému soudnímu rozhodnutí k dispozici neměla; ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

23. Směřuje-li ústavní stížnost proti rozsudkům vrchního soudu a krajského soudu, Ústavní soud dospěl k závěru, že není podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu přípustná (k tomu blíže viz sub 40).

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

24. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který není součástí soustavy soudů (srov. čl. 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy), a nepřísluší mu právo dozoru nad jejich rozhodovací činností; k takovému dozoru či kontrole je Ústavní soud oprávněn, jestliže obecné soudy svými rozhodnutími či postupem zasahují do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce, aniž by respektovaly hodnotový základ právního řádu daný ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky.

Z tohoto důvodu Ústavní soud přezkoumal ústavní stížností napadená soudní rozhodnutí (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 zčásti důvodná.

25. Úvodem pokládá Ústavní soud za nutné podotknout, že ústavní stížnost není postavena na tom, že by třídní lhůta k uplatnění námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu podle § 175 odst. 1 o. s. ř. (v tehdy platném znění), jež byla nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/12 jako neústavní zrušena, byla s ohledem na konkrétní okolnosti případu nepřiměřeně krátká, resp. že stěžovatelka v daném soudním řízení neměla dostatečný procesní prostor k obraně svých práv; tuto skutečnost nelze vyvodit ani z vyžádaného soudního spisu, neboť stěžovatelka v postavení podnikatelky, navíc v zastoupení advokátem, v této lhůtě námitky proti výše uvedenému směnečnému platebnímu rozkazu podala a odůvodnila. Jak přitom plyne z obsahu tohoto jejího podání (ze dne 26. 11. 2008), stěžovatelka se bránila mj. tím, že smlouvy o udělení vyplňovacího práva směnečného k blankosměnce jsou neplatné, že její dluh vůči vedlejší účastnici zanikl splněním, případně započtením, a že neplatné jsou i franchisingové smlouvy, a právě z těchto důvodů měly být dle stěžovatelky smluvní pokuty a příslušenství „účtovány neoprávněně“.

26. Jednání, jež se konalo dne 9. 3. 2011, se stěžovatelka sice osobně nezúčastnila, což bylo důvodem kasace v pořadí prvního rozsudku krajského soudu ze dne 9. 3. 2011 č. j. 47 Cm 119/2009-77 vrchním soudem, přitomen však byl její právní zástupce, který nijak námitky proti platebnímu rozkazu nedoplnil. Teprve na jednání dne 2. 2. 2012 stěžovatelka uvedla, že poukazuje na nepřiměřenost smluvní pokuty, aniž by v této souvislosti uvedla cokoliv bližšího.

27. Jestliže za této situace Nejvyšší soud shledal, že stěžovatelka námitku nepřiměřenosti smluvních pokut v zákonem stanovené lhůtě nevznesla a neučinila tak řádně ani do skončení prvního jednání, a tudíž nebylo možné k této námitce s ohledem na koncentraci řízení přihlížet, nelze tento závěr považovat za zjevně nepřiměřený („extrémní“) okolnostem případu, stejně tak Ústavní soud nemá nic, co by mohl, jde-li o výklad a aplikaci § 175 odst. 4 o. s. ř., tomuto soudu z hlediska ústavnosti vytknout. Dle ustálené judikatury Nejvyššího soudu lze za odůvodněné považovat jen takové námitky, z jejichž obsahu je zřejmé, v jakém rozsahu je směnečný platební rozkaz napadán a (současně) na jakých skutkových okolnostech žalovaný svou obranu proti směnečnému platebnímu rozkazu zakládá, přičemž se zřetelem k zásadě koncentrace řízení nemůže po uplynutí lhůty k podání námitek uplatňovat takovou obranu, která nebyla uvedena už v námitkách [viz např. rozsudek ze dne 31. 3. 2009 sp. zn. 29 Cdo 2270/2007 (Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek č. 3/2010)]. Z toho plyne, že

i kdyby soudy nižších stupňů otázku (ne)přiměřenosti smluvní pokuty posoudily věcně nesprávně, nemohlo by to mít na výsledek řízení žádný vliv, a tudíž závěr dovolacího soudu, že stěžovatelčina dovolací námitka směřující proti tomuto posouzení je bez právního významu, nelze považovat za z hlediska ústavnosti neakceptovatelný.

28. Dovolává-li se stěžovatelka použití § 301 obchodního zákoníku, přičemž poukazuje na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Cdo 3853/2007, dle něhož vyjdou-li v průběhu řízení najevo skutečnosti, které odůvodňují závěr, že smluvní pokuta je nepřiměřeně vysoká, může ji soud snížit i bez návrhu dlužníka, pak nelze pominout, že v souzené věci byla procesní situace jiná, neboť žalovány nebyly právní nároky ze smlouvy (jak tomu bylo v poukazovaném rozsudku), ale ze směnky, přičemž povinnosti stěžovatelky jako směnečného dlužníka bylo všechny své námitky uplatnit v zákonné lhůtě. To stěžovatelka neučinila, ač tak učinit měla a mohla (viz sub 26).

29. Stěžovatelka v ústavní stížnosti Nejvyššímu soudu dále vytkla, že její námitku, dle níž vedlejší účastnice nebyla oprávněna při vyplňování blankosměnek zahrnout do směnečné sumy také úplatu za užívání přenechaných nebytových prostor a platby s tím související, kvalifikoval jako skutkovou, jež nenaplnjuje dovolací důvod podle § 241a odst. 1 o. s. ř., s tím, že ve skutečnosti (stěžovatelka) brojí proti skutkovým závěrům dovolacího soudu, dle nichž sporné blankosměnky měly podle ujednání účastníků zajišťovat jakékoliv pohledávky vedlejší účastnice z franchisingových smluv. Dle stěžovatelky uvedený dovolací důvod byl naplněn a bylo jí odepráno právo na soudní ochranu.

30. Ústavně zaručené právo na soudní ochranu 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. Onen postup k ochraně práv jednotlivce není upraven na úrovni ústavního pořádku, nýbrž v zákoných 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. Dodrží-li pak jednotlivec takto stanovený postup a soud (jiný orgán) přesto odmítne o jeho právu rozhodnout, dochází k porušení práva na soudní ochranu, k ústavně nepřipustnému odepření spravedlnosti (*denegationis iustitiae*). To platí i pro řízení o dovolání před Nejvyšším soudem, neboť i když 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 [viz např. nález ze dne 19. 7. 2016 sp. zn. I. ÚS 2804/15 (N 132/82 SbNU 163); srov. i usnesení ze dne 17. 12. 2003 sp. zn. III. ÚS 280/03 (U 31/31 SbNU 383)].

31. Vzhledem k výše uvedenému Ústavní soud zkoumal, zda posouzení povahy dané dovolací námitky ze strany Nejvyššího soudu nenesou rysy protiústavnosti, v důsledku které by postup tohoto soudu mohl být posouzen jako odmítnutí spravedlnosti. Problematikou rozlišování skutkových a právních otázek v řízení o dovolání se již Ústavní soud v obdobných souvislostech zabýval; např. v nálezu ze dne 6. 5. 2004 sp. zn. III. ÚS 258/03 (N 66/33 SbNU 155) odmítl názor Nejvyššího soudu, který konstatoval, že závěr odvolacího soudu o tom, zda „předmětná smlouva o převodu vlastnictví bytu se zřetelem k jejímu čl. VI obsahuje klausuli dle § 24 odst. 7 zákona o vlastnictví bytů, anebo tomu tak není, je zjištěním skutkovým, a tudíž nepřipouští dovolací důvod dle § 241 odst. 3 písm. c) o. s. ř., ve znění platném do 31. 12. 2000“, přičemž konstatoval, že „přijetí závěrů obecného soudu o obsahu právního úkonu (smlouvy) je posouzením právním, představuje autoritativní interpretaci právně relevantního projevu soukromé vůle, není tedy zjištěním skutkovým, nýbrž činěním právních poznatků (viz shodně usnesení sp. zn. III. ÚS 280/03 ...).“

32. Za skutková označil v této souvislosti toliko zjištění faktuální (nikoli ale zjištění povinností), čili zjištění samotné existence právního úkonu, identifikace jeho subjektů, je-li učiněn v písemné formě, ověření pravosti listiny, konstatování znění textu apod., načež uzavřel, že Nejvyšší soud restriktivním výkladem pojmu nesprávného právního posouzení věci omezil příslušný dovolací důvod v rozporu nejen se smyslem a účelem § 241 odst. 3 písm. c) o. s. ř., ve znění platném do 31. 12. 2000, nýbrž i s právně dogmatickým odlišením významu pojmů právního posouzení a skutkového zjištění; to pak označil za interpretaci, která se ocitá v extrémním nesouladu s obsahem obvyklých výkladových metod, jakož i se standardní právní dogmatikou vymezeným obsahem právních pojmů, protože předmětná rozhodnutí nelze než kvalifikovat ve smyslu svévolné aplikace tzv. podústavního práva, a tím jako porušení základního práva (mj.) na řádný proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

33. Závěr o tom, zda vedlejší účastnice byla (a to na základě čl. II smluv o udělení vyplňovacího práva k blankosměnce) oprávněna zahrnout do směnečné sumy také svou pohledávku z titulu úplaty za užívání přenechaných nebytových prostor a platby s tím související, či nikoliv, by bylo nutno podle uvedené judikatury kvalifikovat jako závěr právní. Současně nelze zcela pominout, že příslušné úvahy Ústavního soudu se týkají předchozí právní úpravy. V současné době platí, že vedle povinnosti dovolatele uplatnit „náležitý“ dovolací důvod (§ 241a odst. 1 o. s. ř.), a to ještě striktně stanoveným způsobem (§ 241a odst. 2 a 3 o. s. ř.), je současně stanovena povinnost vymezit předpoklady přípustnosti dovolání, a to v takové podobě, jak plyne z § 241a odst. 2 ve spojení s § 237 o. s. ř. Nestačí tedy pouze namítat nesprávné právní posouzení věci, ale je nezbytné identifikovat

relevantní právní otázku (tj. takovou, na níž je rozhodnutí odvolacího soudu postaveno), vysvětlit, proč má být její posouzení odvolacím soudem nesprávné, a k této otázce uvést, jaký ze čtyř předpokladů přípustnosti dovolání dovolatel pokládá za splněný, a eventuálně (podle jeho povahy), proč tomu tak má být. Nejde tak o existenci dovolacího důvodu, jak uvádí nepřesně stěžovatelka (viz sub 7), nýbrž o vymezení předpokladů přípustnosti dovolání.

34. Jde-li o výklad konkrétního právního úkonu za účelem zjištění, co je jeho obsahem, tedy jaká práva a povinnosti účastníkům z něj vznikla, je třeba – s ohledem na výše uvedenou právní úpravu dovolacího řízení – vzít v úvahu, že má obvykle jedinečnou povahu, jež se váže ke konkrétním skutkovým okolnostem toho kterého případu (a v tomto ohledu významný není jen výslovný projev účastníků daného úkonu, ale i okolnosti, za nichž vznikl, případně následná praxe jeho účastníků apod.). To by mohlo vést k úvaze, že vždy jde o právní otázku, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena (§ 237 o. s. ř.), a tudíž je v těchto případech dovolání vždy přípustné. Otázkou však je, zda takovýto závěr reflektuje smysl a účel dané právní úpravy, zejména § 241a odst. 2 a 3 o. s. ř., resp. samotnou povahu dovolání jakožto mimořádného opravného prostředku, jakož i to, že primárním úkolem Nejvyššího soudu je sjednocování judikatury soudů nižších stupňů (viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 280/03). Je totiž zřejmé, že má-li dovolatel zdůvodnit, proč právní posouzení odvolacího soudu považuje za nesprávné, musí být z dovolání – a to v kontextu podmi- nek přípustnosti dovolání – alespoň „seznatelné“, umožňuje-li to povaha dané námítky, jaká výkladová pravidla, ať již výslovně právně upravená, popř. obecně uznávaná (jako tzv. *communis opinio doctorum*), měla být porušena [obdobně viz bod 30 nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2016 sp. zn. III. ÚS 3067/13 (N 247/83 SbNU 855)]. Jinak řečeno, nezbytné se jeví určité „zevšeobecnění“ sporné právní otázky pro účely dovolacího řízení [srov. k tomu právě mimo uvedený nález sp. zn. III. ÚS 3067/13 popř. též nález ze dne 26. 9. 2017 sp. zn. III. ÚS 3717/16 (N 179/86 SbNU 845)]. To ostatně dovolatel dává „klíč“ k důslednému rozlišení skutkových a právních otázek. Podané dovolání pak z větší části daným kritériím nevyhovuje a závěr Nejvyššího soudu, že stěžovatelka primárně zpochybňuje skutkové závěry odvolacího soudu, se nejví – s níže uvedenou výjimkou – jako zjevně nepřiléhavý. Současně však nemohl Ústavní soud přejít, že daný závěr vyžaduje alespoň stručné odůvodnění, neboť takto (v tomto bodě) je napadené rozhodnutí na hranici své „přezkoumatelnosti“.

35. Jde-li o zmíněnou výjimku, nutno vzít v úvahu, že předmětem dovolání bylo posouzení otázky platnosti smlouvy o podnájmu (jakožto údajné součástí franchisingových smluv) odvolacím soudem, jež byla, resp. mohla být (srov. sub 38) ve vztahu k rozsahu vyplňovacího oprávnění

vedlejší účastnice, které plyne ze smluv o udělení vyplňovacího práva k blankosměnce (ve spojení s franchisingovými smlouvami), otázkou předběžnou. Uvedený soud totiž vyšel z toho, že vyplňovací právo vedlejší účastnice k blankosměnce zahrnuje veškeré pohledávky z franchisingových smluv, načež se zabýval otázkou, zda mezi ně patří i pohledávky vedlejší účastnice, které vznikly z titulu užívání příslušných nebytových prostor stěžovatelkou. Zde pak v podstatě shledal, že součástí franchisingových smluv byly platné podnájemní smlouvy, a tudíž vedlejší účastnice tyto pohledávky do směnečné sumy zahrnula oprávněně.

36. Stěžovatelka s tímto názorem ve svém dovolání obsáhle polemizovala (viz jeho bod III). Namítla totiž, že žádná podnájemní smlouva v požadované písemné formě uzavřena nebyla, s tím, že v čl. 1.4 franchisingových smluv jde jen o budoucí příslib možného podnájem, přičemž poukázala na to, že smluvní strany si písemně nesjednaly výši úplaty za podnájem, a není v ní obsaženo ani ujednání o výši úhrady za plnění poskytovaná v souvislosti s užíváním nebytového prostoru, ač dle jejího názoru jde o záklavní náležitosti smlouvy o podnájem. V této souvislosti položila Nejvyššímu soudu mj. otázku, zda musí být ve smlouvě o podnájem podle zákona č. 116/1990 Sb. uvedeno podnájemné nebo způsob jeho určení.

37. Stěžovatelka tedy zpochybnila právní závěr odvolacího soudu, že byla uzavřena mezi účastníky (platná) podnájemní smlouva, a to mj. z toho důvodu, že nedošlo k dohodě na jejích podstatných náležitostech v písemné formě, přičemž v této souvislosti předložila dovolacímu soudu k řešení výše uvedenou otázku, jež je zřetelně otázkou právní, neboť se její řešení odvíjí od výkladu zákona č. 116/1990 Sb. Z toho plyne, že stěžovatelka uplatnila dovolací důvod podle § 241a odst. 1 o. s. ř., přičemž předpoklad přípustnosti dovolání (§ 241a odst. 2 ve spojení s § 237 o. s. ř.) spatřovala v tom, že rozsudek odvolacího soudu závisí na vyřešení (této) otázky hmotného práva, která nebyla v rozhodování odvolacího soudu dosud řešena.

38. Z odůvodnění napadeného usnesení neplyne, že by se Nejvyšší soud přípustností dovolání z tohoto hlediska zabýval. Přitom nelze dospět k závěru, že by šlo o otázku zjevně irelevantní, neboť na jejím vyřešení závisí, resp. může záviset otázka, zda vedlejší účastnice nepřekročila meze svého oprávnění, jde-li o vyplnění předmětných blankosměnek, jak plyne ze smluv o udělení vyplňovacího práva k blankosměnce. Již v řízení před soudy nižších stupňů stěžovatelka argumentovala tím, že nebyla-li uzavřena podnájemní smlouva, mohlo jít o bezdůvodné obohacení na její straně, přičemž závazek toto obohacení vydat vedlejší účastnici nelze považovat za závazek z franchisingové smlouvy (viz č. l. 349 soudního spisu).

39. Z těchto důvodů Ústavní soud shledal, že napadeným usnesením Nejvyššího soudu bylo porušeno stěžovatelčino základní ústavně zaručené právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, a proto ústavně

stížnosti v této části vyhověl a napadené usnesení podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Takto rozhodl bez ústního jednání, neboť od něho nebylo možno očekávat další objasnění věci.

40. Jde-li o zbývající část ústavní stížnosti, Ústavní soud dospěl k závěru, že není povolán posuzovat otázku rozsahu vyplňovacího oprávnění vedlejší účastnice, jak byla rozhodnuta vrchním soudem, dokud se k ní nevyjádří Nejvyšší soud, jiný postup by byl ve zjevném rozporu s principem minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti obecných soudů, a to tím spíše, že jde o otázku tzv. podústavního práva. Směřuje-li snad ústavní stížnost proti „zrušovacím“ výroku (II) rozsudku vrchního soudu, nejde o rozhodnutí „konečné“, a proto dle konstantní judikatury Ústavního soudu nemůže být toto rozhodnutí (samostatným) předmětem ústavněprávního přezkumu, a to s ohledem na § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Vzhledem k těmto důvodům Ústavní soud ústavní stížnost směřující proti rozsudku vrchního soudu a krajského soudu odmítl jako návrh nepřijatelný podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu.

41. K tomu je možno doplnit, a to v souvislosti se stěžovatelčinou výtkou obsaženou v její replice a směřující vůči konstatování vrchního soudu, že důkazní břemeno, jde-li o kauzální souvislosti, nese směnečný dlužník, že tento závěr (vrchního soudu) je v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu, dle níž důkazní břemeno k prokázání kauzálních námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu (tj. námitek majících původ v mimosměnečných vztazích účastníků) nese žalovaný směnečný dlužník [viz např. rozsudek ze dne 2. 3. 1999 sp. zn. 32 Cdo 2383/98 (Soudní judikatura č. 8, ročník 1999, uveřejněný pod číslem 84), rozsudek ze dne 29. 4. 2008 sp. zn. 29 Cdo 1650/2007 a usnesení ze dne 29. 4. 2010 sp. zn. 29 Cdo 4405/2008 (Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek č. 30/2011)], a Ústavní soud v dané věci (s ohledem na obsah ústavní stížnosti) neshledal žádný důvod, proč by se měl vůči tomuto závěru nějak vymezovat. Má-li snad stěžovatelka za to, že prokázala, že její dluh vůči vedlejší účastnici zanikl, případně, že vůbec nevznikl, Ústavní soud musí odkázat na odůvodnění napadených rozsudků, v nichž se soudy nižších stupňů touto otázkou zabývaly, přičemž řádně zdůvodnily, proč dospěly k opačnému závěru.

42. Návrh na odklad vykonatelnosti těchto rozsudků (a výše specifikovaného směnečného platebního rozkazu), jakožto návrh akcesorický, sdílí osud ústavní stížnosti. Ústavní soud však musí poznamenat, že ústavní stížnost s ohledem na skutečnosti, které stěžovatelka v této souvislosti uvedla, projednal s maximálním urychlením, resp. v přiměřené lhůtě pro rozhodnutí o návrhu na odklad vykonatelnosti, přičemž stěžovatelka může obdobný návrh podat v dovolacím řízení.

43. Domáhala-li se stěžovatelka, aby bylo rozhodnuto, že náklady na její zastoupení zcela nebo zčásti zaplatí stát, Ústavní soud stěžovatelce

III. ÚS 3127/17

č. 236

nevyhověl, neboť ústavní stížnost byla důvodná jen dílem, navíc jak již upozornil Nejvyšší soud, možné překročení vyplňovacího oprávnění by se týkalo „zanedbatelné části“ směnečné sumy.

Č. 237

K náhradě nákladů exekučního řízení při zastavení exekuce

Jestliže soudní exekutor ani krajský soud v napadených usneseních nepřiznali stěžovatelce vůči vedlejší účastníci právo na náhradu nákladů řízení, aniž by náležitě odůvodnili, proč na situaci neaplikovali ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu, nepostupovali v souladu s kritérii, která jsou vyžadována příslušnými procesními předpisy a judikaturou Ústavního soudu. Tím porušili právo stěžovatelky na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny a v čl. 6 Úmluvy. Ze stejných důvodů lze rovněž vyslovit zásah do práva stěžovatelky vlastnit majetek zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře – ze dne 20. prosince 2017 sp. zn. I. ÚS 1707/17 ve věci ústavní stížnosti Dany Futasové, zastoupené Mgr. Petrem Němcem, advokátem, se sídlem Mendiků 1396/9, Praha 4, proti usnesení soudního exekutora Exekutorského úřadu Plzeň-město Mgr. Martina Tunkla ze dne 11. 11. 2016 č. j. 094 EX 04227/10-124 o zastavení exekuce a usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 30. 1. 2017 č. j. 23 Co 438/2016-130, za účasti soudního exekutora Mgr. Martina Tunkla a Krajského soudu v Hradci Králové jako účastníků řízení a PROFI CREDIT CZECH, a. s., se sídlem Klimentská 46, Praha 1, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Usnesením soudního exekutora Exekutorského úřadu Plzeň-město Mgr. Martina Tunkla ze dne 11. 11. 2016 č. j. 094 EX 04227/10-124 a usnesením Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 30. 1. 2017 č. j. 23 Co 438/2016-130 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a její základní právo vlastnit majetek zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Včas podanou ústavní stížností, která splňuje podmínky řízení dle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí. Tvrdí, že těmito rozhodnutími bylo zasaženo do jejího ústavního práva vlastnit majetek zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a práva na ochranu tohoto majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), do jejího ústavního práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy, do principu rovnosti a ochrany slabší strany dle čl. 1 Listiny a do rovnosti v řízení dle čl. 37 odst. 3 Listiny.

2. Stěžovatelka uzavřela dne 7. 1. 2009 smlouvu o spotřebitelském úvěru s vedlejší účastnicí. Součástí předmětné smlouvy byla i rozhodčí doložka, jež obsahovala konkrétní určení několika rozhodců a zároveň náhradní způsob určení, podle něhož měl být rozhodce vybráný ze seznamu vedeného Rozhodčí společností Pardubice, s. r. o.

3. Poté, co se stěžovatelka dostala do prodlení se splácením úvěru, podala vedlejší účastnice rozhodčí žalobu, o níž rozhodl dne 6. 10. 2009 rozhodce JUDr. Martin Týle rozhodčím nálezem č. j. 101 Rozh 332/2009-8 (dále jen „rozhodčí nález“) tak, že uložil stěžovatelce uhradit částku 147 738 Kč s 6% úrokem z prodlení a náklady rozhodčího řízení. Vedlejší účastnice tento rozhodčí nález následně uplatnila jako exekuční titul a usnesením Okresního soudu v Chrudimi ze dne 27. 5. 2010 č. j. 22 EXE 760/2010-13 byla nařízena exekuce, jejímž výkonem byl pověřen soudní exekutor Exekutorského úřadu Plzeň-město Mgr. Martin Tunkl (dále též jen „soudní exekutor“).

4. Dne 3. 11. 2016, tj. po více než šesti letech trvání exekučního řízení, podala stěžovatelka prostřednictvím svého právního zástupce návrh na zastavení exekuce z důvodu, že exekuce byla vedena protiprávně. Důvodem byl od začátku nezpůsobilý exekuční titul, jelikož rozhodčí doložka neobsahovala přímé určení rozhodce; rozhodce byl do funkce určen jednatelem Rozhodčí společností Pardubice, s. r. o., ze seznamu rozhodců vedeného touto společností. Určený rozhodce tak ve světle judikatury neměl dostatek pravomoci spor rozhodovat. Soudní exekutor vyzval vedlejší účastnici, aby se vyjádřila, zda se zastavením exekuce souhlasí. Dne 10. 11. 2016 doručila vedlejší účastnice soudnímu exekutorovi svůj souhlas se zastavením exekuce.

5. Usnesením soudního exekutora ze dne 11. 11. 2016 č. j. 094 EX 04227/10-124 byla exekuce zastavena. Výrokem II byla stěžovatelce (resp.

povinné) uložena povinnost uhradit soudnímu exekutorovi náklady exekuce v částce 11 912 Kč a výrokem III bylo stanoveno, že žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení. Výrok II byl zdůvodněn tím, že vedlejší účastníci (resp. oprávněné) nelze přičítat procesní zavinění za zastavení exekuce a ani z toho vyplývající povinnosti k náhradě nákladů. K výroku III soudní exekutor uvedl, že stěžovatelka byla v průběhu předchozího řízení pasivní, čímž přispěla k zahájení exekučního řízení, a proto by bylo nespravedlivé přiznat jí náhradu nákladů řízení. Na situaci proto aplikoval ustanovení § 150 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, (dále jen „o. s. ř.“).

6. Usnesení soudního exekutora napadla stěžovatelka odvoláním, ježmuž Krajský soud v Hradci Králové (dále též jen „krajský soud“) výše označeným usnesením ze dne 30. ledna 2017 zčásti vyhověl a změnil napadený výrok II tak, že exekutor nemá právo na náhradu nákladů exekuce. V odůvodnění krajský soud uvedl, že zastavení exekuce není vinou vedlejší účastnice, která v době podání návrhu na nařízení exekuce nemohla vědět, jakým směrem se bude ubírat rozhodovací praxe Nejvyššího soudu a Ústavního soudu. Zároveň však podle krajského soudu nelze ani uzavřít, že by zastavení exekuce zavinila stěžovatelka. Krajský soud proto výjimečně exekutorovi nepřiznal náhradu nákladů exekuce. Napadený výrok III pak krajský soud jako věcně správný potvrdil.

II. Argumentace stěžovatelky

7. Stěžovatelka ústavní stížností napadá usnesení soudního exekutora o nepřiznání náhrady nákladů řízení o zastavení exekuce a rozhodnutí krajského soudu, jímž bylo rozhodnutí soudního exekutora potvrzeno. Její argumentace se soustředí zejména na aplikovatelnou ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu, na kterou odkazovala již ve svých přechodících podáních, tj. v návrhu na zastavení exekuce a v odvolání. Podle stěžovatelky však v napadených rozhodnutích tyto její argumenty judikaturou nebyly zohledněny.

8. Stěžovatelka dále odkazuje na jiná rozhodnutí téhož krajského soudu, v nichž bylo ve skutkově i právně obdobných věcech rozhodnuto zcela opačně, a poukazuje na to, že stav, kdy je v obdobných případech týmž soudem rozhodováno rozdílně, musí Ústavní soud shledat zcela nežádoucím, jelikož se jedná o ukázkový případ porušení principu předvídatelnosti soudního rozhodnutí, a tím i zásahu do práva na spravedlivý proces, neboť takové rozhodování vykazuje prvky svévole. Stěžovatelka připouští, že rolí Ústavního soudu je ochrana ústavnosti, a nikoliv sjednocování judikatury, což je rolí Nejvyššího soudu. Obecné soudy však bezdůvodně judikaturu Nejvyššího soudu ignorují, a proto stěžovatelce nezbyvá než se domáhat ochrany před Ústavním soudem. Tím, že obecné soudy

náležitě neodůvodnily, proč se odchýlily od judikatury vyšších soudů, zasáhly do ústavních práv stěžovatelky.

9. Stěžovatelka zároveň poukazuje na svou tíživou situaci, jelikož je téměř nemajetná, o čemž svědčí i řadu let trvající exekuce. Z tohoto důvodu namítá, že na její nárok nelze pohlížet jako na bagatelní, ale je nutné posuzovat, zda jde o zásah do práv stěžovatelky v intenzitě, která mohla zasáhnout do jejího ústavního práva, konkrétně do práva na spravedlivý proces a práva na majetek.

III. Vyjádření účastníků

10. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu v rámci přípravy vyzval účastníky řízení k vyjádření k ústavní stížnosti. Soudní exekutor ve svém vyjádření uvedl, že sám podal ústavní stížnost proti napadenému rozhodnutí krajského soudu, přičemž jeho stížnost byla usnesením sp. zn. II. ÚS 1312/17 ze dne 30. 5. 2017 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) Ústavním soudem odmítnuta jako bagatelní. Z tohoto důvodu soudní exekutor považuje za vhodné, aby byla odmítnuta i ústavní stížnost stěžovatelky. Krajský soud ve svém vyjádření odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a rovněž upozornil na rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. II. ÚS 1312/17. Vedlejší účastnice se ve svém vyjádření opakovaně odvolávala na usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 82/16 ze dne 24. 5. 2016 a v jeho kontextu zdůrazňovala zejména procesní pasivitu stěžovatelky po celou dobu trvání exekučního řízení.

11. Ústavní soud již nepovažoval za nutné zasílat vyjádření účastníků řízení stěžovatelce k replice, neboť tato vyjádření neobsahovala nové závazné skutečnosti nebo argumentaci, která by měla vliv na posouzení věci.

IV. Hodnocení Ústavního soudu

12. Ústavní soud po seznámení se s obsahem ústavní stížnosti, vyjádřeními účastníků a vyžádaným spisem dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

13. Úkolem Ústavního soudu je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů (čl. 90 a 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; Ústavní soud může do jejich činnosti zasáhnout pouze tehdy, pokud jsou jejich právní závěry v příkrém nesouladu se skutkovými zjištěními nebo z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění nevyplývají nebo pokud porušení některé z norem tzv. podústavního práva zakládá porušení základního práva nebo svobody v důsledku svévole anebo v důsledku

interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti [srov. náleze sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257)].

14. Ústavní soud dal ve své judikatuře opakovaně najevo, že při posuzování problematiky nákladů řízení, tj. problematiky ve vztahu k meritu řízení jednoznačně podružné, postupuje nanejvýš zdrženlivě a ke zrušení napadeného výroku o nákladech řízení se uchyluje pouze výjimečně, například jestliže zjistí, že došlo k porušení práva na spravedlivý proces, nebo že bylo porušeno jiné základní právo. Přesto je však rozhodování o nákladech řízení integrální součástí soudního řízení jako celku, a proto i na tuto část řízení dopadají postuláty spravedlivého procesu [srov. náleze sp. zn. IV. ÚS 3929/16 ze dne 17. 10. 2017 (N 190/87 SbNU 147)].

15. Zároveň Ústavní soud při posuzování rozhodnutí orgánů veřejné moci konstantně přihlíží k tomu, jak intenzivně jejich eventuální pochybení zasahují do sféry stěžovatelů. Z tohoto důvodu obvykle odmítá ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutím o částkách, jež jsou svojí povahou bagatelní. Je při tom veden úvahou, že tyto částky již s ohledem na svou výši nejsou schopny představovat porušení základních práv a svobod. Ústavní soud tím zároveň zajišťuje, že se bude moci plně soustředit na plnění své úlohy v rámci ústavního pořádku. Řízení o ústavní stížnosti v případech, kdy jde o bagatelní částky, by totiž bezúčelně vytěžovalo kapacity Ústavního soudu na úkor řízení, v nichž skutečně hrozí zásadní porušení základních práv a svobod [srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 405/04 ze dne 25. 8. 2004 (U 43/34 SbNU 421) či usnesení sp. zn. IV. ÚS 1294/11 ze dne 27. 5. 2011]. Ústavní soud rovněž opakovaně poukazoval na to, že pokud není možné v bagatelních věcech podat opravný prostředek, nelze se s úspěchem dovolávat rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny a v odůvodnění pouze polemizovat s výkladem podústavního práva a odůvodnit ho odkazem na porušení práva na spravedlivý proces (srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 1573/11 ze dne 30. 8. 2011 či usnesení sp. zn. II. ÚS 3732/10 ze dne 20. 1. 2011). V takových případech nelze než očekávat, že podaná stížnost bude usnesením odmítnuta.

16. Ačkoli si je Ústavní soud vědom toho, že posuzovaná stížnost se týká poměrně nízké částky (13 394,70 Kč), a to navíc v kontextu nákladů řízení, v okolnostech konkrétního případu považuje za adekvátní meritorní přezkum přípustit. Přestože z kvantitativního hlediska jde o tzv. bagatelní věc, na základě posouzení obsahu ústavní stížnosti dospěl Ústavní soud k závěru, že z pohledu kvalitativního tato věc hranice ústavnosti dosahuje [srov. např. náleze sp. zn. IV. ÚS 3929/16 ze dne 17. 10. 2017; náleze sp. zn. II. ÚS 2357/16 ze dne 18. 4. 2017 (N 62/85 SbNU 137); či náleze sp. zn. II. ÚS 728/15 ze dne 16. 9. 2015 (N 170/78 SbNU 543)]. Věci týkající se náhrady nákladů řízení, stejně jako věci týkající se tzv. bagatelních částek, totiž mohou nabyt ústavněprávní dimenzi např. v důsledku interpretace a aplikace příslušných ustanovení zákona, v nichž by byl obsažen prvek svévole [srov.

nález sp. zn. IV. ÚS 2119/11 ze dne 3. 4. 2012 (N 70/65 SbNU 3)], nebo v situaci, kdy judikatura obecných soudů v totožných či obdobných bagatelních věcech není jednotná, a kdy tedy soudy vyšších stupňů nemohou zajistit sjednocování jejich rozhodovací činnosti, přičemž takto vzniklý stav narušuje princip právní jistoty jako neoddělitelnou součást pojmu právního státu [viz nález sp. zn. III. ÚS 3725/13 ze dne 10. 4. 2014 (N 55/73 SbNU 89)].

17. Podstatou projednávané ústavní stížnosti je nesouhlas stěžovatelky s napadenými nákladovými rozhodnutími soudního exekutora a krajského soudu, podle nichž žádný z účastníků řízení o zastavení exekuce nemá nárok na náhradu nákladů tohoto řízení. Stěžovatelka především namítá, že napadená rozhodnutí jsou v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu, a tudíž i s legitimním očekáváním stěžovatelky.

a) Principy plynoucí z ustálené judikatury Nejvyššího soudu a Ústavního soudu

18. Z ustanovení § 89 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, vyplývá, že dojde-li k zastavení exekuce, hradí náklady exekuce a náklady účastníků ten, který zastavení zavínil. Ústavní soud ve svém stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06 konstatoval, že východiskem rozhodování o náhradě nákladů exekučního řízení, včetně rozhodování o náhradě nákladů exekuce, je určení a hodnocení důvodů, pro něž k zastavení exekuce došlo [srov. stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06 ze dne 12. 9. 2006 (ST 23/42 SbNU 545)]. Je tedy na obecných soudech, aby se touto otázkou zevrubně zabývaly, a to jednak v souvislostech celého případu a rovněž s ohledem na ustálenou judikaturu v dané oblasti.

19. Nabízejí se v zásadě tři subjekty, jimž mohou být náklady exekuce uloženy k tíži: exekutor, oprávněný a povinný, přičemž na oprávněného by povinnost k náhradě nákladů měla být přenášena pouze ve výjimečných případech (srov. nález sp. zn. IV. ÚS 3929/16 ze dne 17. 10. 2017). Jedním z těchto výjimečných případů je však právě situace, kdy jde o vztah mezi spotřebitelem (povinným) a podnikatelem (oprávněným) a kdy byla exekuce zahájena na základě nezpůsobilého titulu, v kontextu absolutně neplatné rozhodčí doložky ke spotřebitelské smlouvě.

20. Podle usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010 ze dne 11. 5. 2011 je rozhodčí smlouva (resp. rozhodčí doložka) absolutně neplatná pro rozpor se zákonem, pokud neobsahuje přímé určení rozhodce, resp. konkrétní způsob jeho určení. Rozhodčí smlouva je absolutně neplatná jako celek i tehdy, když netransparentností trpí určení jen některých rozhodců (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 2505/2014 ze dne 9. 10. 2014, usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 4529/2014 či rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 68/2014 ze dne 21. 1. 2015).

21. Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2164/10 vyplývá, že pokud rozhodčí doložka neobsahuje transparentní a jednoznačná pravidla pro určení osoby rozhodce, jedná se v důsledku o porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Jestliže se totiž účastníci soukromoprávního vztahu vzdávají práva na soudní ochranu garantovanou státem, neznamená to, že se tím otevírá prostor pro libovůli. Ujednání o rozhodčí doložce ve spotřebitelské smlouvě lze proto z ústavněprávního hlediska připustit pouze za předpokladu, že podmínky ustavení rozhodce a dohodnuté podmínky procesního charakteru budou účastníkům řízení garantovat rovné zacházení, což ve vztahu spotřebitel – podnikatel znamená zvýšenou ochranu slabší strany, tj. spotřebitele. Ochrana autonomie vůle totiž nemůže být absolutní tam, kde existuje jiné základní právo jednotlivce nebo ústavní princip či jiný ústavně aprobovaný veřejný zájem, které jsou způsobilé autonomii vůle proporcionálně omezit [viz nálezh sp. zn. II. ÚS 2164/10 ze dne 1. 11. 2011 (N 187/63 SbNU 171), body 23 a 24].

22. Ústavní soud dal ve své rozhodovací praxi rovněž najevo, že pokud ve sporu nerozhoduje rozhodce, jehož výběr se uskutečnil podle transparentních pravidel, nemůže být akceptovatelný ani výsledek tohoto rozhodování [srov. nálezh sp. zn. IV. ÚS 2735/11 ze dne 3. 4. 2012 (N 71/65 SbNU 9) a nálezh sp. zn. III. ÚS 1624/12 ze dne 27. 9. 2012 (N 164/66 SbNU 433)]. Nejvyšší soud rozvedl dopady těchto závěrů na exekuční řízení v tom smyslu, že rozhodčí nálezh vydaný rozhodcem bez pravomoci rovněž není způsobilým exekučním titulem. Byla-li již exekuce v takové situaci nařízena, musí být v každém jejím stadiu pro nepřipustnost zastavena podle § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř., a to i bez návrhu (srov. usnesení velkého senátu Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 958/2012 ze dne 10. 7. 2013).

23. Tyto závěry opakovaně potvrdil Nejvyšší soud i ve své pozdější judikatuře (srov. usnesení sp. zn. 21 Cdo 174/2014 či usnesení sp. zn. 30 Cdo 3396/2014 ze dne 4. 3. 2015) a aproboval je rovněž Ústavní soud v rámci přezkumu posledně citovaného usnesení, když potvrdil, že rozhodčí nálezh vydaný subjektem, jenž není nadán pravomocí k jeho vydání, nelze vykonat; v případě vadného exekučního titulu tak může exekuční soud zastavit exekuci i bez návrhu účastníka řízení (srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 1380/15 ze dne 25. 2. 2016; srov. také rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 1201/2012 ze dne 20. 6. 2013, podle něhož mají soudy nejen možnost, ale dokonce povinnost posuzovat neplatnost rozhodčí doložky ve spotřebitelských smlouvách i v případě pasivity účastníků řízení, tj. i bez návrhu).

24. V případě zastavení exekuce hradí náklady exekuce a náklady účastníků ten, kdo zastavení zavinil. Nejvyšší soud ve své ustálené judikatuře shledává procesní zavinění na zastavení exekuce na straně oprávněné například tehdy, když při podání návrhu na nařízení exekuce nebo při jejím provádění nezachovala potřebnou míru pečlivosti a přistoupila

bezdůvodně k vymáhání splnění povinnosti nebo ve vymáhání bezdůvodně pokračovala (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 1756/2006 ze dne 29. 8. 2006), a to dokonce i v případě, kdy byla na počátku řízení v dobré víře o vykonatelnosti předložených exekučních titulů, avšak po vydání sjednocujícího usnesení Nejvyššího soudu (ve výše citované věci 31 Cdo 958/2012) ve vymáhání pohledávky bezdůvodně pokračovala. Podle Nejvyššího soudu nese oprávněná procesní zavinění na zastavení exekuce, když „nezachovala potřebnou míru pečlivosti jednak před podáním návrhu na nařízení exekuce a již při volbě netransparentních pravidel pro výběr rozhodců a dále, když přistoupila k vymáhání pohledávky přiznané exekučními tituly vydanými orgány (rozhodci) na základě těchto pravidel určenými; a jednak při provádění exekuce, když návrh na zastavení exekuce podal až povinný, ačkoliv ze souhlasu oprávněné s tímto návrhem povinného na zastavení exekuce lze vyvozovat (předpokládat) její obezránost s ustálenou judikaturou dovolacího soudu k otázce posuzování transparentnosti pravidel pro výběr rozhodců“ (viz usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 402/2014 ze dne 14. 5. 2014; podobně též usnesení sp. zn. 26 Cdo 2475/2013 ze dne 21. 5. 2015).

25. Výše citované usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 402/2014 bylo následně aprobováno usnesením Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2448/14, v němž Ústavní soud zdůraznil, že pokud dojde ke změně judikatury, jako například v případě výše citovaného usnesení velkého senátu Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 958/2012, působí „nový“ právní názor i zpětně v řízeních zahájených před touto změnou. Jde o zásadu tzv. incidentní retrospektivity nových právních názorů vytvořených judikatorními změnami, která je v souladu se soudobými evropskými kontinentálními trendy [viz usnesení sp. zn. II. ÚS 2448/14 ze dne 16. 12. 2014; srov. též nálezu sp. zn. II. ÚS 3168/09 ze dne 5. 8. 2010 (N 158/58 SbNU 345)]. Princip přičítání procesního zavinění oprávněné v případech neplatných rozhodčích doložek ve spotřebitelských smlouvách se tedy po zmiňovaném judikatorním odklonu v květnu 2011 aplikoval i na probíhající řízení, a to ve prospěch spotřebitelů (v postavení povinných).

26. Jak Ústavní soud uvedl v nálezu sp. zn. I. ÚS 1274/16 ze dne 27. 6. 2017 (N 114/85 SbNU 861), rozhodným okamžikem pro dovození sjednoceného přístupu rozhodovací praxe k neplatnosti rozhodčích doložek je právě 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 citovaného nálezu sp. zn. I. ÚS 1274/16, že od 11. 5. 2011 bylo z judikatury Nejvyššího soudu zřejmé, že neurčitě rozhodčí doložky ve spotřebitelských smlouvách jsou neplatné, a proto nikdy nemohou založit pravomoc rozhodce k vydání exekučního titulu. Judikaturu Nejvyššího soudu v této oblasti lze proto

považovat za ustálenou; Ústavní soud rovněž odmítl stížnosti zpochybňující aplikaci těchto závěrů jako zjevně neopodstatněné návrhy (srov. např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 2863/14 ze dne 13. 1. 2015; usnesení sp. zn. I. ÚS 807/15 ze dne 26. 1. 2016; usnesení sp. zn. IV. ÚS 1431/16 ze dne 27. 9. 2016; usnesení sp. zn. III. ÚS 3152/16 ze dne 18. 10. 2016; usnesení sp. zn. II. ÚS 1056/16 ze dne 17. 1. 2017; či sp. zn. IV. ÚS 4136/16 ze dne 17. 1. 2017).

b) Aplikace ustálené judikatury na projednávaný případ

27. V projednávaném případě uzavřela stěžovatelka dne 7. 1. 2009 s vedlejší účastnicí spotřebitelskou smlouvu, jejíž součástí byla rozhodčí doložka. Určení rozhodců v doložce bylo zčásti konkrétní a zčásti netransparentní. Dne 6. 10. 2009 byl ve věci vydán rozhodčí nález a dne 27. 5. 2010 byla soudem nařízena exekuce.

28. Ve světle výše uvedené judikatury byla předmětná rozhodčí doložka již od počátku absolutně neplatná, neboť trpí netransparentností, byť jen částečnou. Rozhodce proto neměl pravomoc ve věci stěžovatelky rozhodovat a ani výsledek jeho rozhodování nemůže být akceptovatelný. Tuto situaci je nutno odlišit od stavu, pokud by byl rozhodčí nález na počátku materiálně a formálně vykonatelným exekučním titulem a až dodatečně by tyto vlastnosti pozbyl, například v důsledku jeho zrušení rozhodnutím soudu [srov. např. usnesení sp. zn. III. ÚS 509/10 ze dne 18. 3. 2010 či nález sp. zn. II. ÚS 594/10 ze dne 19. 8. 2010 (N 167/58 SbNU 449)]. V takovém případě má totiž povinnost hradit náklady neúspěšné exekuce povinný, který byl v době nařízení exekuce zavázán ke splnění povinnosti uložené mu pravomocným a vykonatelným exekučním titulem, zatímco oprávněný nemohl pozdější zrušení exekučního titulu v době podání návrhu na nařízení exekuce předvídat (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 26 Cdo 4287/2014, citováno výše).

29. V projednávaném případě však nedošlo ke zrušení vykonatelného exekučního titulu, nýbrž šlo o situaci, ve které vydaný rozhodčí nález nikdy nebyl způsobilým exekučním titulem, a v předmětné věci neměla být exekuce vůbec nařízena. Stěžovatelka tedy od počátku neměla z titulu předmětného rozhodčího nálezu žádnou povinnost, a proto ji ani nemohla porušit a nést procesní zavinění za zastavení exekuce.

c) Odchýlení se od ustálené judikatury a požadavek dostatečného odůvodnění

30. Stěžovatelka se v návrhu na zastavení exekuce dovolávala předchozí judikatury týkající se rozhodčích nálezů, jež nikdy nebyly způsobilými exekučními tituly, zejm. výše citovaných rozhodnutí ve věcech 31 Cdo 958/2012 a 21 Cdo 402/2014. Soudní exekutor však ve svém rozhodnutí odkázal pouze na dvě rozhodnutí: usnesení Nejvyššího soudu ve věci 26 Cdo

4287/2014 (citováno výše), aplikované na základě mylného závěru, že předmětné exekuční řízení „bylo vedeno na základě materiálně i formálně vykonatelného exekučního titulu a bylo tak vedeno důvodně;“ a na usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 82/16 ze dne 24. 5. 2016, podle něhož měla stěžovatelka mimo jiné „podat návrh na zrušení rozhodčího nálezu“, což však ve smyslu výše citované judikatury také nebylo na právní situaci stěžovatelky aplikovatelné. Soudní exekutor v napadeném rozhodnutí odůvodnil aplikaci ustanovení § 150 o. s. ř. tím, že stěžovatelka byla v průběhu předchozího řízení pasivní, nijak se však nevyjádřil k další, pro stěžovatelku výhodnější judikatuře, jíž se stěžovatelka ve svém návrhu dovolávala.

31. Podobně i krajský soud v napadeném usnesení nepřihlížel k judikatuře citované stěžovatelkou v odvolání a své odůvodnění podepřel zejména odmítavým usnesením Ústavního soudu ve věci ústavní stížnosti soudního exekutora (sp. zn. II. ÚS 2860/12). Citované rozhodnutí je sice přílehlavé za účelem odůvodnění nepřiznání náhrady nákladů soudnímu exekutorovi, nikoli však za účelem odůvodnění nepřiznání náhrady nákladů řízení o zastavení exekuce stěžovatelce (resp. povinné), která je ve zcela odlišném právním postavení než soudní exekutor. V době vydání napadeného rozhodnutí krajského soudu již přitom existovala pozdější judikatura Ústavního soudu (usnesení sp. zn. IV. ÚS 1431/16 ze dne 27. 9. 2016; usnesení sp. zn. III. ÚS 3152/16 ze dne 18. 10. 2016; či usnesení sp. zn. IV. ÚS 4136/16 ze dne 17. 1. 2017), jež byla na situaci stěžovatelky mnohem přílehlavější.

32. Ústavní soud již v minulosti podotkl, že materiální právní stát je vystavěn mimo jiné na důvěře občanů v právo a právní řád. V obecné rovině je proto rozdílná rozhodovací praxe soudů (a jiných orgánů veřejné moci) o „totožných“, resp. obdobných věcech nežádoucí. Princip rovnosti před zákonem pak znamená, že zákon by měl být vykládán pro všechny případy splňující stejné podmínky stejně [srov. nález sp. zn. II. ÚS 2588/16 ze dne 24. 11. 2016 (N 223/83 SbNU 481) či nález sp. zn. I. ÚS 3324/15 ze dne 14. 6. 2016 (N 113/81 SbNU 771)].

33. Z pohledu účastníka řízení je poukaz na předchozí relevantní rozhodnutí soudu v obdobné věci zásadní argument, který má rozhodující význam. V takovém případě, jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva, musí soudy tento argument vzít v potaz a vypořádat se s ním v odůvodnění svého rozhodnutí. Tato povinnost je odrazem práva účastníka být slyšen v řízení a zájmem veřejnosti v demokratické společnosti na poznání důvodů soudního rozhodnutí (srov. nález sp. zn. II. ÚS 2588/16, citován výše; viz též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Tatishvili proti Rusku* ze dne 22. 2. 2017, č. 1509/02, § 58).

34. Jedním z principů řádného a spravedlivého procesu, jak vyplýváji z čl. 36 a násl. Listiny, jakož i z čl. 1 Ústavy, je i povinnost soudů své

rozsudky odůvodnit. Argumentuje-li účastník řízení názory právní vědy nebo judikatury, musí se obecný soud s názory uvedenými v těchto prame-
nech argumentačně vypořádat. Může případně i vysvětlit, proč je nepova-
žuje pro danou věc za relevantní. Jen tak může být odůvodnění rozhodnutí
soudu přesvědčivé a jen tak může legitimizovat rozhodnutí samotné v tom,
že správný výklad práva je právě ten výklad, který soud zvolil [srov. nález
sp. zn. II. ÚS 2588/16, citován výše; nález sp. zn. I. ÚS 403/03 ze dne 17. 8.
2005 (N 160/38 SbNU 277); či nález sp. zn. Pl. ÚS 1/03 ze dne 11. 2. 2004
(N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)].

35. Rovněž Evropský soud pro lidská práva ve své ustálené judikatuře
uvádí, že z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svo-
bod nevyplývá povinnost soudů dávat podrobnou odpověď na každý argu-
ment účastníka. Jde-li však o argument, který je zásadní pro rozhodnutí,
tak soud na něj v zásadě musí explicitně reagovat (viz např. rozsudek
ve věci *Luka proti Rumunsku* ze dne 21. 7. 2009, č. 34197/02, § 56; či rozhod-
nutí ve věci *Antonescu proti Rumunsku* ze dne 8. 2. 2011, č. 5450/02, § 33).

36. Obecný soud proto nemůže ignorovat argument účastníka řízení,
kterým odkazuje na předchozí pravomocné soudní rozhodnutí ohledně
shodné právní otázky, ale musí se s tímto zásadním argumentem ve svém
odůvodnění náležitě vypořádat

37. Lze proto uzavřít, že pokud krajský soud v napadeném rozhodnu-
tí nepřihlížel k judikatuře, jíž se stěžovatelka dovolávala, a v rozporu s ní
na situaci aplikoval výše zmiňované usnesení Nejvyššího soudu sp. zn.
26 Cdo 4287/2014, jež se týká později zrušeného, avšak původně vykonatel-
ného exekučního titulu, dopustil se zásahu do práva stěžovatelky na spra-
vedlivý proces garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i čl. 6 Úmluvy.

d) K otázce nepřiznání nákladů exekuce soudnímu exekutorovi

38. Ústavní soud nepřehlédl skutečnost, že napadené rozhodnutí již
bylo předmětem přezkumu na základě ústavní stížnosti soudního exekuto-
ra. Ta byla odmítnuta jednak pro bagatelnost předmětné částky (náklady
exekuce ve výši 11 912 Kč) a také z důvodu, že krajský soud své úvahy týka-
jící se nepřiznání nákladů exekuce soudnímu exekutorovi náležitě odůvod-
nil (srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 1312/17 ze dne 30. 5. 2017). Toto předchozí
rozhodnutí Ústavního soudu však nezakládá překážku věci rozhodnuté
ani žádným způsobem nepředjímá ústavnost či protiústavnost rozhodnutí
krajského soudu ve vztahu ke stěžovatelce, jelikož ta je jednak ve vztahu
k argumentu bagatelnosti ve zcela odlišném postavení než soudní exeku-
tor a zároveň ve své stížnosti napadá rozhodnutí krajského soudu z jiných
důvodů.

39. Ústavní soud ve svých rozhodnutích opakovaně zdůraznil, že exe-
kutor nemusí mít vždy zajištěnou náhradu exekuce (srov. např. usnesení

sp. zn. III. ÚS 3152/16 ze dne 18. 10. 2016 či usnesení sp. zn. IV. ÚS 1431/16 ze dne 27. 9. 2016). Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že samotný fakt, že nejsou uspokojeny všechny nároky soudního exekutora, není protiústavní, jelikož exekutor z povahy povolání nese toto riziko sám (srov. usnesení IV. ÚS 2400/17 ze dne 5. 10. 2017; usnesení sp. zn. I. ÚS 1721/17 ze dne 29. 6. 2017; či usnesení sp. zn. I. ÚS 1619/11 ze dne 14. 3. 2012). Již v rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *van der Mussele proti Belgii* (rozsudek ze dne 23. 11. 1983) bylo zdůrazněno, že rizika podstupovaná v souvislosti s výkonem určité profese, včetně rizika neuhrazení odměny za odvedenou práci, jsou vyvažována výhodami souvisejícími s touto profesí. Tyto závěry lze bez dalšího vztáhnout i na činnost a postavení exekutora: riziko, které exekutor nese, je totiž odůvodněno a do značné míry kompenzováno jeho, v podstatě monopolním, postavením při provádění exekucí (srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 1722/17 ze dne 14. 7. 2017 či výše citované usnesení sp. zn. I. ÚS 1619/11).

V. Závěr

40. Ústavnímu soudu je zřejmé, že v projednávané ústavní stížnosti jde o věc z kvantitativního hlediska bagatelní, což v několika typově podobných předchozích případech vedlo k jejich odmítnutí (srov. např. nedávná usnesení sp. zn. II. ÚS 1410/17 ze dne 15. 8. 2017; sp. zn. III. ÚS 2779/17 ze dne 19. 9. 2017; či sp. zn. III. ÚS 2861/17 ze dne 26. 9. 2017). S ohledem na tíživou situaci stěžovatelky po více než šest let trvajícím exekučním řízení, jakož i s ohledem na princip právní jistoty, jež vyžaduje jednotnou judikaturu obecných soudů v totožných či obdobných věcech, ač bagatelních, však Ústavní soud uznal za vhodné přistoupit k meritornímu přezkumu napadených rozhodnutí a vydat v této věci vyhovující náleze.

41. Jestliže soudní exekutor ani krajský soud v napadených usneseních nepřiznali stěžovatelce vůči vedlejší účastnici právo na náhradu nákladů řízení, aniž by náležitě odůvodnili, proč na situaci neaplikovali ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu, nepostupovali v souladu s kritérii, která jsou vyžadována příslušnými procesními předpisy a judikaturou Ústavního soudu. Tím porušili právo stěžovatelky na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny a v čl. 6 Úmluvy. Ze stejných důvodů lze rovněž vyslovit zásah do práva stěžovatelky vlastnit majetek zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny.

42. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti a zrušil napadená usnesení soudního exekutora Exekutorského úřadu Plzeň-město Mgr. Martina Tunkla, jakož i Krajského soudu v Hradci Králové.

Č. 238

K zachování kontaktu rodiče ve vazbě s jeho nezletilým dítětem

Právo na respektování rodinného života zaručené čl. 8 Úmluvy zahrnuje také pozitivní závazek státu umožnit kontakt a pomoci udržovat kontakt vězněného s jeho rodinou, jehož součástí je také povinnost zajistit co možná nejvhodnější podmínky pro návštěvy dětí.

V případě, kdy dojde k oddělení dítěte od rodiče, je povinností rozhodujícího orgánu zajistit, aby si dítě udrželo vztahy s tímto rodičem, ledaže by to bylo v rozporu s jeho nejlepším zájmem.

Zachování osobního kontaktu vězněných rodičů s jejich nezletilými dětmi a rozvoj existujících rodinných vazeb jsou přitom pravidlem; vyloučení osobního styku je výjimkou, která musí být postavena na přesvědčivých a závažných důvodech.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře – ze dne 20. prosince 2017 sp. zn. I. ÚS 3296/17 ve věci ústavní stížnosti E. F. V. B., zastoupeného Mgr. Zdenkou Vopěnkovou, advokátkou, se sídlem v Praze 4, Na Srážku 2071/6, proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. června 2017 č. j. 21 Co 361/2016-830, proti rozsudku Okresního soudu v Semilech ze dne 28. dubna 2016 č. j. 0 Nc 304/2012-610 o svěření stěžovatelovy nezletilé dcery do péče matky a proti jinému zásahu spočívajícímu v postupu Okresního soudu v Semilech a Krajského soudu v Hradci Králové v řízení vedeném pod sp. zn. 0 Nc 304/2012, za účasti Okresního soudu v Semilech a Krajského soudu v Hradci Králové jako účastníků řízení.

Výrok

I. Výrokem II rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. června 2017 č. j. 21 Co 361/2016-830 bylo porušeno základní právo stěžovatele na rodinný život a na péči o děti zaručené čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jeho základní právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výrok II rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. června 2017 č. j. 21 Co 361/2016-830 se ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Předchozí průběh řízení

1. Stěžovatel se ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí a vyslovení protiústavnosti jiného zásahu spočívajícího v postupu Okresního soudu v Semilech a Krajského soudu v Hradci Králové ve věci vedené pod sp. zn. 0 Nc 304/2012, protože uvedenými rozhodnutími, jakož i uvedeným zásahem měla být porušena jeho ústavně zaručená základní práva, konkrétně jeho právo na spravedlivý proces, jeho právo na ochranu soukromého a rodinného života a ochranu rodičovské výchovy, dále princip, aby byl nejlepší zájem dítěte předním hlediskem při jakékoliv činnosti týkající se dítěte, a zákaz dvojího trestání.

2. Z ústavní stížnosti, napadeného rozhodnutí a předloženého spisu Ústavní soud zjistil, že stěžovatel má dceru A. T. narozenou v roce X. Stěžovatel je xx původu, má však švédské občanství a ve Švédsku strávil většinu života. S matkou nezletilé (dále jen „matka“), která je českou občankou, se stěžovatel seznámil v červenci 2009 a do května 2010 spolu udržovali partnerský vztah, nikdy však nebyli sezdáni. Poté, co se rozešli, vyšlo najevo těhotenství matky, a rodiče se proto rozhodli obnovit svůj partnerský vztah – nejprve na dálku a následně spolu pobývali v České republice. Po narození dcery se stěžovatel vrátil do Švédska, kam za ním matka s dcerou v dubnu 2011 přijely. Následně po dobu několika měsíců bydleli všichni ve společné domácnosti ve Švédsku. Poté se matka i s nezletilou odstěhovala do České republiky. V období od září 2011 do prosince 2012 stěžovatel žil střídavě ve Švédsku a v České republice, kde nejprve pobýval v hotelu a od dubna 2012 si pronajal byt, aby vytvořil pro nezletilou vhodné zázemí. V lednu 2013 se rozhodl odstěhovat do České republiky, aby mohl o nezletilou pečovat.

3. Dne 13. 11. 2012 iniciovala matka zahájení řízení o úpravu poměrů k nezletilé. Navrhovala, aby byla dcera svěřena do její výlučné péče, zatímco stěžovatel navrhoval střídavou péči. V průběhu řízení o úpravu poměrů k nezletilé vydal okresní soud čtyři předběžná opatření, jimiž prozatímně upravil styk nezletilé s otcem, a dále zamítl tři návrhy stěžovatele na vydání předběžných opatření. Dne 25. 6. 2014 vydal okresní soud usnesení, jímž zamítl návrh otce na prozatímní úpravu střídavé výchovy nezletilé. Usnesení bylo k odvolání otce potvrzeno krajským soudem dne 18. 8. 2014. Usnesením ze dne 17. 12. 2014 okresní soud upravil oprávnění stěžovatele na styk s dcerou v době Vánoc tak, že stanovil oprávnění stěžovatele mít dceru u sebe ve dnech 19. až 21. 12. 2014, 25. až 26. 12. 2014 a 2. až 4. 1. 2015. Téhož dne okresní soud usnesením zamítl návrh otce, aby soud určil matce

povinnost odevzdat otci nezletilou dne 21. 12. 2014, s tím, že otec nezletilou matce vrátí dne 25. 12. 2014. Dne 9. 4. 2015 zamítl okresní soud návrh otce na vydání předběžného opatření, jímž se domáhal, aby mu bylo umožněno vycestovat s nezletilou na týden do Velké Británie na svatbu jeho sestry. Toto usnesení bylo dne 6. 5. 2015 potvrzeno usnesením krajského soudu, které stěžovatel napadl ústavní stížností, o níž bylo rozhodnuto usnesením Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2015 sp. zn. II. ÚS 1548/15 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), kterým byla odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost. Dne 9. 4. 2015 bylo okresním soudem nařízeno předběžné opatření, jímž bylo stanoveno oprávnění stěžovatele stýkat se s nezletilou každý sudý pátek a každý lichý víkend. Toto usnesení bylo dne 6. 5. 2015 potvrzeno usnesením krajského soudu, které stěžovatel napadl ústavní stížností, o níž bylo rozhodnuto usnesením Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. II. ÚS 1549/15, kterým byla odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost. Usnesením ze dne 13. 8. 2015 okresní soud nařídil předběžné opatření, jímž stanovil, že stěžovatel má právo mít nezletilou u sebe od 21. 8. 2015 do 28. 8. 2015. Usnesením ze dne 15. 9. 2015 okresní soud nařídil předběžné opatření, jímž stanovil, že otec má právo se s nezletilou stýkat každou sudou středu a každý lichý víkend. Dne 8. 12. 2015 zamítl okresní soud usnesením návrh stěžovatele na vydání předběžného opatření, jímž se domáhal povolení vycestovat s nezletilou na čtyři dny do Švédska. Dne 4. 2. 2016 okresní soud usnesením nařídil předběžné opatření, jímž opětovně stanovil oprávnění stěžovatele stýkat se s nezletilou každou sudou středu a každý lichý víkend, které bylo potvrzeno usnesením krajského soudu dne 15. 3. 2016.

4. Spor mezi stěžovatelem a matkou kulminoval v důsledku narůstající frustrace stěžovatele z opakovaného zamítání jeho návrhů na povolení vycestování nezletilé do zahraničí, aby si mohla vytvořit vztah ke své širší rodině ze stěžovatelovy strany, kterou má v zahraničí, a rozšíření oprávnění stýkat se s nezletilou a ze stále více odmítavého postoje matky k jeho kontaktu s dcerou dne 3. 4. 2016, kdy stěžovatel nepředal v rozporu s pravomocným předběžným opatřením nezletilou její matce. Prostřednictvím e-mailu jí pouze sdělil, že má v plánu vzít nezletilou na prázdniny, neboť po 3,5 letech soudního řízení již není ochoten dále čekat na rozhodnutí soudu. Následně s nezletilou odcestoval do zahraničí a po dobu deseti měsíců s ní navštěvoval členy své rodiny v Anglii, Francii, Španělsku a Švédsku. V reakci na toto jednání stěžovatele okresní soud usnesením ze dne 26. 4. 2016 nařídil předběžné opatření, kterým zakázal stěžovateli žádat o vydání cestovního dokladu pro dceru. V době pobytu v zahraničí stěžovatel matku o nezletilé nepravdělně informoval prostřednictvím e-mailových a SMS zpráv. Dne 21. 1. 2017 byl stěžovatel zadržen ve Švédsku. Nezletilá byla umístěna do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, kde si jí

dne 24. 1. 2017 převzala do své péče matka a o dva dny později s ní odcestovala zpět do České republiky. Otec byl předán do České republiky a umístěn ve vazební věznici v Liberci za účelem trestního stíhání pro zločin zavlčení v souběhu s přečinem únosu a pro přečin zanedbání povinné výživy.

5. Okresní soud svým rozsudkem ze dne 28. 4. 2016 č. j. 0 Nc 304/2012-610, tedy krátce poté, co stěžovatel odcestoval s nezletilou do zahraničí, rozhodl o svěření nezletilé do péče matky, upravil výživovací povinnost otce k nezletilé a stanovil, že otec je oprávněn stýkat se s nezletilou každý sudý kalendářní týden ve středu od 8 do 18 hodin a každý lichý kalendářní týden od pátku od 8 hodin do neděle do 17 hodin a dále dva týdny v červenci a jeden týden v srpnu každého roku a dále od 26. 12. do 30. 12. každého roku a jeden týden o jarních prázdninách každého lichého roku. Ve styku otce omezil tak, že bez souhlasu matky nebo rozhodnutí soudu nemůže styk s nezletilou uskutečňovat mimo území České republiky. Soud dále uložil rodičům, aby každý z nich uhradil České republice náklady řízení ve výši 2 438 Kč, a rozhodl, že žádný z nich nemá právo na náhradu nákladů řízení. Okresní soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že ze znaleckého posudku vyplynulo, že oba rodiče mají předpoklady pro řádnou výchovu nezletilé. Vzal ale také v úvahu, že vztah mezi rodiči je konfliktní, nezletilá inklinuje více k matce a otec své výchovné schopnosti zpochybnil, neboť nezletilou odvezl proti vůli matky do zahraničí, protože je trestně stíhán. Proto rozhodl o svěření nezletilé do péče matky a stanovení styku stěžovatele s dcerou v uvedeném rozsahu.

6. Proti rozsudku okresního soudu podali odvolání oba rodiče. Matka nesouhlasila s úpravou styku otce s nezletilou a uvedla, že je otec trestně stíhán, a je proto nezbytné vyčkat skončení trestního řízení. Stěžovatel vslovl přání, aby probíhala střídavá výchova nebo aby mu byl alespoň umožněn širší styk s dcerou.

7. Krajský soud v Plzni svým rozsudkem ze dne 21. 6. 2017 č. j. 21 Co 361/2016-830 potvrdil rozsudek okresního soudu ve výrocích, jimiž svěřil nezletilou do péče matky a uložil účastníkům řízení zaplatit České republice náhradu nákladů řízení. Ve výrocích, jimiž okresní soud upravil styk nezletilé se stěžovatelem, rozsudek změnil tak, že uložil matce povinnost informovat stěžovatele o nezletilé nejméně jednou za tři měsíce, předávat nezletilé poštovní zásilky od otce, které je oprávněn jí zasílat nejvýše čtyřikrát v měsíci, a zajistit alespoň dvakrát měsíčně písemný kontakt nezletilé s otcem. Ve výrocích, jimiž okresní soud upravil výživovací povinnost otce k nezletilé, a ve výroku o náhradě nákladů řízení účastníků rozsudek zrušil a věc vrátil okresnímu soudu k dalšímu řízení. Pokud jde o styk nezletilé s otcem, krajský soud konstatoval, že v průběhu odvolacího řízení byl otec vzat do vazby, a proto „v současné situaci nelze rozhodnout o osobním kontaktu otce s nezletilou, přesto je třeba nalézt jinou formu kontaktu otce

s dcerou přiměřenou okolnostem, aby se zachoval vztah mezi otcem a nezletilou. Současným poměrům odpovídá přiměřený styk písemnou formou, jehož podmínky krajský soud stanovil“.

8. Rozsudkem Okresního soudu v Semilech ze dne 2. 10. 2017 č. j. 4T 66/2017-979 byl stěžovatel nepravomocně odsouzen pro zločin zavlečení do ciziny a přečin únosu dítěte k trestu odnětí svobody v trvání třiceti měsíců. Řízení o podaném opravném prostředku dosud probíhá.

II. Obsah ústavní stížnosti a vyjádření účastníků řízení

9. Stěžovatel podanou ústavní stížností brojí proti napadeným rozhodnutím okresního a krajského soudu a dále též proti jinému zásahu spočívajícímu v postupu obecných soudů v řízení vedeném pod sp. zn. 0 Nc 304/2012.

10. Stěžovatel spatřuje porušení svého práva na soukromý a rodinný život a práva na rodičovskou výchovu v automatickém vyloučení jeho osobního styku s nezletilou. Uvedl, že si je vědom, že jeho pobyt ve vazbě možnost osobního kontaktu s dcerou limituje, nicméně poukazuje na skutečnost, že návštěvy dětí ve vazební věznici jsou zcela běžné. Odkazuje na nálezný Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2017 sp. zn. II. ÚS 22/17 (N 145/86 SbNU 455), podle kterého pobyt rodiče ve vězení osobní kontakt s dítětem nevylučuje. Domnívá se, že tyto závěry je pak třeba tím spíše vztáhnout na vazbu, neboť nebyl dosud odsouzen, a je proto třeba na něj hledět jako na nevinného. Kritizuje také, že krajský soud nevzal vůbec v úvahu možnost upravit telefonický kontakt s nezletilou. Poukazuje na to, že nezletilá ještě neumí číst a psát, a proto je zvolený způsob kontaktu mezi ním a jeho dcerou formou korespondence zcela nevhodný. S nezletilou nadto komunikuje španělsky, tedy jazykem, který matka nezletilé neovládá. Domnívá se dále, že úplné vyloučení jeho osobního styku s nezletilou není ani v nejlepším zájmu jeho dcery. Soud podle něj nevzal v úvahu, že má s nezletilou blízký vztah a hraje v jejím životě zásadní roli. V neposlední řadě se domnívá, že je vyloučením styku s nezletilou fakticky trestán za své činy, pro které je také trestně stíhán, což je v rozporu se zákazem dvojího potrestání.

11. Stěžovatel je dále toho názoru, že z odůvodnění rozhodnutí není vůbec patrné, zda krajský soud vzal v potaz nejlepší zájem dítěte. Domnívá se, že absentující odůvodnění rozhodnutí o odepření jeho osobního styku s nezletilou je jak v rozporu s principem, aby nejlepší zájem dítěte byl předním hlediskem při rozhodování, tak i s jeho právem na spravedlivý proces. Porušení svého práva na spravedlivý proces spatřuje stěžovatel také v nepřiměřené délce řízení.

12. Stěžovatel dále rozporuje výrok o náhradě nákladů řízení České republiky. Krajský soud svým rozsudkem potvrdil výrok rozsudku okresního soudu, kterým bylo stěžovateli uloženo uhradit na nákladech řízení

částku 2 438 Kč, stejnou částku byla povinna uhradit matka dítěte. Stěžovatel má za to, že krajský soud nesprávně nezohlednil, že on na rozdíl od matky již v minulosti uhradil zálohu na vypracování znaleckého posudku.

13. Porušení svého práva na respektování rodinného a soukromého života pak spatřuje stěžovatel také v tom, že po celou dobu opatrovníckého řízení mu soudy neumožnily stýkat se s jeho dcerou nad nezbytný rozsah a bránily vycestování nezletilé do zahraničí za širší rodinou stěžovatele. Domnívá se, že postup obecných soudů v opatrovníckém řízení představuje jiný zásah, neboť jednotlivé kroky činěné obecnými soudy samy o sobě nemusely být způsobilé zasáhnout do jeho ústavně zaručených práv, ve svém souhrnu a v kombinaci s neúměrnou délkou řízení však porušení těchto práv představují.

14. Okresní a krajský soud ve svých vyjádřeních odkázaly na obsah odůvodnění jejich rozhodnutí a obsah spisu.

15. Orgán sociálně-právní ochrany dětí v Semilech uvedl, že rozsudek krajského soudu považuje za věcně správný a dále shrnul stanovisko matky k ústavní stížnosti, která vyjádřila svůj nesouhlas s tím, aby nezletilá otec navštěvovala. Telefonát je matka otci ochotna jednou za čas povolit.

16. Stejně stanovisko matka vyjádřila také ve svém podání, kterým se zároveň svého postavení vedlejšího účastníka vzdala.

17. Ústavní soud nepovažoval za nezbytné zasílat tato vyjádření stěžovateli k replice, neboť nepřinesla argumenty rozhodné pro posouzení ústavní stížnosti.

III. Formální předpoklady projednání návrhu

18. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána rozhodnutí napadená 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. V části, v níž ústavní stížnost směřuje proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 6. 2017 č. j. 21 Co 361/2016-830 a proti rozsudku Okresního soudu v Semilech ze dne 28. 4. 2016 č. j. 0 Nc 304/2012-610, je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

19. V části, v níž stěžovatel brojí proti jinému zásahu spočívajícímu v postupu Okresního soudu v Semilech a Krajského soudu v Hradci Králové v řízení vedeném pod sp. zn. 0 Nc 304/2012, je však ústavní stížnost nepřipustná. Jak bylo opakovaně Ústavním soudem vyloženo, je jeho pravomoc vybudována převážně na zásadě přezkumu věcí pravomocně skončených, jejichž protiústavnost již nelze zhojit jinými procesními

prostředky. Pravomoc přezkoumat jiný zásah orgánu veřejné moci je dána jen za podmínky nemožnosti nápravy jiným způsobem (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2015 sp. zn. II. ÚS 888/15). V právní věci stěžovatele bylo možné postup soudů v opatrovnickém řízení přezkoumat jednak v rámci řízení o ústavních stížnostech směřujících proti předběžným opatřením a rozhodnutím o zamítnutí návrhů stěžovatele na vydání předběžných opatření vydaným v řízení. Tohoto prostředku stěžovatel také ve dvou případech využil a o jeho ústavních stížnostech bylo rozhodnuto usneseními ze dne 10. 11. 2015 sp. zn. II. ÚS 1548/15 a ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. I. ÚS 1549/15. V této části jde tedy o návrh nepřijatelný, neboť v této věci již Ústavní soud rozhodl. V dalších případech tohoto prostředku stěžovatel nevyužil, a nevyčerpal tak všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv (§ 75 zákona o Ústavním soudu), i v této části je tak návrh stěžovatele nepřijatelný. Postup opatrovnického soudu je v neposlední řadě přezkoumatelný také v řízení o této ústavní stížnosti, již stěžovatel brojí proti konečnému rozhodnutí ve věci. Žádný jiný zásah, který by nebylo možné přezkoumat v rámci podaných ústavních stížností proti jednotlivým rozhodnutím opatrovnického soudu v rámci řízení vedeného pod sp. zn. 0 Nc 304/2012, Ústavní soud neshledal.

20. Ke stěžovatelově námitce týkající se nepřiměřené délky odvolacího řízení Ústavní soud upozorňuje, že tato nemůže být předmětem meritorního přezkumu v řízení o této ústavní stížnosti. Jakkoliv lze stěžovateli přisvědčit v tom, že plynutí času může mít v rodinněprávních věcech dalekosáhlé důsledky, je třeba poznamenat, že stěžovatel mohl v zájmu urychlení řízení využít opravný prostředek spočívající v podání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu [srov. ustanovení § 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; viz také rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Drenk proti České republice* ze dne 4. září 2014 č. 1071/12, § 70]; z ústavní stížnosti však nevyplývá, že by tak učinil. Nárok na náhradu škody a zadostiučinění, nebylo-li rozhodnuto v přiměřené lhůtě, je možné uplatnit 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), ve znění pozdějších předpisů. Ani tohoto prostředku nápravy však stěžovatel nevyužil. Ve smyslu ustanovení § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu tak nevyčerpal před podáním ústavní stížnosti prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (shodně srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2017 sp. zn. I. ÚS 3495/16). V této části je tak jeho ústavní stížnost nepřijatelná.

IV. Hodnocení Ústavního soudu**A) Obecné principy rozhodování o styku vězněného rodiče s dítětem****a) Přezkumný rámec**

21. Jak již Ústavní soud mnohokrát v minulosti zdůraznil, jeho základním úkolem podle čl. 83 Ústavy je ochrana ústavnosti. Ve své činnosti musí respektovat jeden ze základních principů právního státu, dle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Ústavní soud není vrcholem soustavy soudů (čl. 91 Ústavy), a proto mu ani nepřísluší přehodnocovat hodnocení dokazování provedené obecnými soudy, nejsou-li jimi porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatele.

22. Ústavnímu soudu proto v žádném případě nenáleží předjímat rozhodnutí o tom, komu má být dítě svěřeno do péče nebo jak má být upraven styk dítěte s rodičem, který jej nemá v péči, ani v řízení o ústavní stížnosti hodnotit důkazy. Jak již Ústavní soud judikoval [viz například bod 20 nálezu sp. zn. III. ÚS 1206/09 ze dne 23. 2. 2010 (N 32/56 SbNU 363), bod 17 nálezu sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. 5. 2014 (N 105/73 SbNU 683)], jeho úkolem je především posoudit, zda svými rozhodnutími obecné soudy porušily některá základní práva a svobody stěžovatele. K porušení by mohlo dojít i tím, že by soudy excesivním způsobem nerespektovaly již sama ustanovení jednoduchého práva, přičemž nerespektování obsahu a smyslu příslušných zákonných ustanovení znamená přesah do ústavní roviny i proto, že příslušnou podústavní úpravou je právě ústavní úprava realizována a konkretizována [viz bod 17 nálezu sp. zn. I. ÚS 266/10 ze dne 18. 8. 2010 (N 165/58 SbNU 421)]. Ústavní soud při přezkumu rozhodnutí obecných soudů týkajících se úpravy poměrů k dítěti také vždy posuzuje, zda byla splněna povinnost stanovená čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte brát nejlepší zájem dítěte jako přední hledisko při jakékoliv činnosti či rozhodování, které se týkají dětí.

b) Právo vězněného rodiče na rodinný život

23. Podle čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) má každý právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. Podle čl. 32 odst. 4 Listiny je péče o děti a jejich výchova právem rodičů; děti mají právo na rodičovskou výchovu a péči. Práva rodičů mohou být omezena a nezletilé děti mohou být od rodičů odloučeny proti jejich vůli jen rozhodnutím soudu na základě zákona. Právo na vzájemný kontakt rodiče a dítěte je reflektováno také soukromoprávní úpravou obsaženou v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Ten v ustanovení § 858 stanoví, že rodičovská odpovědnost zahrnuje práva a povinnosti rodičů spočívající mimo jiné také v osobním styku

s dítětem. Rodičovskou odpovědnost má přitom každý rodič, ledaže jí byl zbaven (§ 865 odst. 1 občanského zákoníku). Z toho potom vyplývá, že dítě, které je v péči jen jednoho rodiče, má právo stýkat se s druhým rodičem v rozsahu, který je v zájmu dítěte, stejně jako tento rodič má právo stýkat se s dítětem, ledaže soud takový styk omezí nebo zakáže (§ 888 občanského zákoníku). Zájem na zachování existujících rodinných vazeb mezi rodičem a dítětem, jenž je realizován jejich vzájemným stykem, může přitom existovat dokonce i tehdy, jsou-li dány natolik závažné skutečnosti, že je rodič rodičovské odpovědnosti zcela zbaven (§ 872 občanského zákoníku). V takovém případě soud rozhodne, že rodiči zůstává právo osobně se s dítětem stýkat.

24. Z výše uvedeného vyplývá, že vyloučení styku rodiče s dítětem je významným zásahem do rodičovské odpovědnosti. Jde o prostředek *ultima ratio*, který lze využít jen tehdy, jsou-li dány mimořádně závažné okolnosti. Platí-li přitom, že pro zbavení rodičovské odpovědnosti nepostačí sama o sobě skutečnost, že byl rodič odsouzen pro trestný čin, tím spíše nemůže být pouze tato skutečnost důvodem pro vyloučení styku s dítětem. Vzájemné právo rodiče a dítěte na styk má být zaručeno, vyjma případů, kdy by takový kontakt ohrožoval zdravý vývoj dítěte (k tomu shodně srov. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Rodina a dítě, 2007, s. 44–46. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Rodina_a_dite.pdf).

25. Obdobnou situací, v jaké se nachází stěžovatel, se již Ústavní soud zabýval ve svém nálezu ze dne 8. 8. 2017 sp. zn. II. ÚS 22/17, ve kterém shledal porušení práva na spravedlivý proces za situace, kdy se obecné soudy vůbec nezajímaly, zda je v zájmu nezletilých dětí, aby byl upraven jejich styk s otcem, který se nacházel ve výkonu trestu odnětí svobody. V něm odkázal na četná rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“) a připomněl, že čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), podle kterého má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence, směřuje zejména k ochraně jednotlivce před svévolnými zásahy státních orgánů, ale nadto ukládá státu taktéž pozitivní povinnosti spočívající v účinném respektování rodinného života. Opřel se také o komparativní studii, z níž vyplynulo, že ve Francii a Německu je běžně rozhodováno o styku nezletilých dětí s vězňnými rodiči.

26. Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že je-li prokázána existence rodinného vztahu, měl by stát v zásadě jednat tak, aby umožnil rozvoj tohoto vztahu, a měl by přijmout vhodné opatření k navázání styku mezi dotčeným rodičem a dítětem (rozsudek ESLP ve věci *T. proti České republice* ze dne 17. 7. 2014, stížnost č. 19315/11, bod 107). Zároveň dospěl k závěru, že vězni mají obecně stejná práva jako ostatní občané, vyjma těch, která musí být omezena jako nezbytný

důsledek uvěznění (rozsudek ESLP ve věci *Golder proti Spojenému království* ze dne 21. 2. 1975, stížnost č. 4451/70). Jakkoliv tedy s sebou uvěznění nese přirozené a legitimní omezení práva na rodinný život, musí být vězňin poskytnuta podpora a pomoc v udržování kontaktu s jeho rodinou (rozsudek ESLP ve věci *Messina proti Itálii* ze dne 29. 10. 1992, stížnost č. 13803/88, nebo rozsudek ESLP ve věci *Lavents proti Lotyšsku* ze dne 28. 11. 2002, stížnost č. 58442/00, bod 139). Ve své judikatuře proto opakovaně shledal porušení práva na respektování rodinného života, bylo-li rodiči zbavenému osobní svobody (výkon vazby či trestu odnětí svobody) bráněno v návštěvách rodinných příslušníků včetně dětí. Za nepřipustná omezení mohou být považovány např. délka návštěvy, frekvence, podmínky (např. oddělení sklem) nebo i vzdálenost vězení od místa pobytu rodiny (k tomu viz např. rozsudek ESLP ve věci *Nowicka proti Polsku* ze dne 3. 12. 2002, stížnost č. 30218/96, rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Khoroshenko proti Rusku* ze dne 30. 6. 2015, stížnost č. 41418/04). Obdobně také veřejný ochránce práv shledal, že je nepřipustným omezením kontaktu vězně s dítětem, vymezí-li vězňice dílčí časový úsek v rámci návštěvy, kdy si vězeň může dítě pochovat (Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: *Vězeňství*, 2010, s. 120. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz>).

27. Neobstojí přitom ani argument, že (vazební) vězňice není vhodným prostředím pro nezletilé děti. Právo na respektování rodinného života zaručené článkem 8 Úmluvy zahrnuje totiž také pozitivní závazek státu umožnit kontakt a pomoci udržovat kontakt vězněného s jeho rodinou, jehož součástí je také povinnost zajistit co možná nejvhodnější podmínky pro návštěvy dětí. Tato povinnost není řádně splněna tehdy, jsou-li děti vystavovány pohledu vězeňských cel a vězňů, což pro ně může představovat traumatizující zážitek. Návštěvy nezletilých ve (vazební) vězňici vyžadují zvláštní opatření a je třeba zajistit specifické podmínky vzhledem k věku dětí a možným následkům na jejich psychický stav (srov. rozsudek ESLP ve věci *Horych proti Polsku* ze dne 17. 4. 2012 č. 13621/08, bod 131). Je tedy povinností státu vybudovat pro potřeby návštěv nezletilých dětí vězňů takové prostředí, které bude vstřícné k dětem a které bude vhodné pro takový kontakt mezi obviněným či odsouzeným a jeho dítětem, jenž umožní zachování a rozvíjení jejich vzájemných vztahů. Návštěvy vězňů musí být proto organizovány tak, aby vězňi měli možnost udržovat a rozvíjet rodinné vztahy co možná nejpřirozenějším způsobem. Vězeňská správa musí napomáhat vězňům při udržování dostatečných kontaktů s vnějším světem a k tomuto účelu jim poskytnout sociální podporu (Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: *Vězeňství*, 2010, s. 120).

28. Aby byl naplněn pozitivní závazek státu umožnit vězněným kontakt s jejich dětmi, je zpravidla nezbytné styk rodiče s dítětem upravit v rámci řízení o úpravě poměrů k nezletilému dítěti, je-li vztah mezi oběma

rodiči konfliktní. Pokud totiž druhý z rodičů projeví svůj odmítavý postoj k návštěvám dítěte ve (vazební) věznici, neupravením styku by byl fakticky (zejména u mladších dětí) jejich kontakt s vězněným rodičem vyloučen. Vzhledem k tomu, že nezletilé děti (v případě výkonu trestu odnětí svobody děti mladší 15 let) musí být při návštěvách ve (vazební) věznici doprovázeny osobou starší 18 let (viz § 44 odst. 1 vyhlášky č. 109/1994 Sb., kterou se vydává řád výkonu vazby, a § 19 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů), je třeba zvážit také využití služeb orgánu sociálně-právní ochrany dětí nebo neziskových organizací, jeví-li se doprovod druhého rodiče jako nevhodný vzhledem ke konfliktnímu vztahu obou rodičů.

29. Důraz na kontakt vězně s vnějším světem a rozvoj rodinných vztahů kladou také Evropská vězeňská pravidla. Dle bodu 24.1 těchto pravidel musí být vězňům dovoleno komunikovat co možná nejčastěji, písemně, telefonicky nebo jinými formami komunikace s jejich rodinami, jinými osobami a zástupci externích organizací a přijímat návštěvy těchto osob a dle bodu 24.4 musí být návštěvy organizovány tak, aby vězni měli možnost udržovat a rozvíjet rodinné vztahy co možná nejnормálnějším způsobem. Ve vztahu k neodsouzeným vězňům pak Evropská vězeňská pravidla v bodě 99 stanoví, že musí mít možnost přijímat návštěvy a komunikovat s rodinnými příslušníky a jinými osobami stejným způsobem jako odsouzení vězni. Zachování existujících emočních vazeb, zlepšení podmínek kontaktu vězněných rodičů s nezletilými dětmi a stabilizace rodinného a sociálního prostředí odsouzeného má být také podle Ministerstva spravedlnosti jednou z priorit české vězeňství (Koncepce vězeňství do roku 2025. Ministerstvo spravedlnosti, 2016, s. 45, 51, 58, 131. Dostupné z: [vscr.cz/wp-content/uploads/2017/06/Koncepce-vezenstvi.pdf](https://www.vscr.cz/wp-content/uploads/2017/06/Koncepce-vezenstvi.pdf)). Komunikace s blízkými totiž představuje jeden z nejvýznamnějších prostředků posilování sociálních vazeb odsouzeného a absence takovýchto kontaktů následně komplikuje úspěšné začlenění těchto osob zpět do běžného života (nález Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2017 sp. zn. II. ÚS 22/17).

30. Jakkoliv některé z výše uvedených závěrů byly dosaženy ve vztahu k rodičům ve výkonu trestu, tedy již pravomocně odsouzeným, jsou plně aplikovatelné také na situaci rodičů ve vazbě, tedy i na situaci stěžovatele. Jakékoliv zásahy do práv obviněných ve vazbě musí být o to šetrnější, že dosud nebyli pravomocně odsouzeni, a proto je na ně v souladu s principem presumpce nevinoty třeba pohlížet jako na nevinné (čl. 40 odst. 2 Listiny).

c) Nejlepší zájem dítěte

31. Podle článku 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte musí být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoliv činnosti týkající se dětí, ať už

uskutečňované veřejnými, nebo soukromými zařízeními sociální péče, správními nebo zákonodárnými orgány. Koncept nejlepšího zájmu dítěte je komplexní a jeho obsah musí být stanoven vždy s přihlédnutím k okolnostem každého případu [podrobně ke konceptu nejlepšího zájmu dítěte srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2017 sp. zn. I. ÚS 1737/16 (N 124/86 SbNU 109)]. Z čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 9 odst. 1 a 3 Úmluvy o právech dítěte plyne, že oddělení dítěte od jeho rodiče musí být až posledním prostředkem, kterého může být užito jen v případech ohrožení dítěte nebo je-li to z jiného důvodu zcela nezbytné. Výbor pro práva dítěte dokonce apeluje na státy, aby i tehdy, dopustí-li se rodič nezletilého dítěte protiprávního jednání, bylo vždy zvažováno, jestli je jeho zadržení, a z toho plynoucí oddělení od dítěte zcela nevyhnutelné. V případech, kdy dojde k oddělení dítěte od rodiče, je povinností rozhodujícího orgánu zajistit, aby si dítě udrželo vztahy s tímto rodičem, ledaže by to bylo v rozporu s jeho nejlepším zájmem. To je třeba mít na paměti při rozhodování o četnosti a délce kontaktu dítěte s rodičem, od něhož je odděleno (viz body 32, 58 až 70 Obecného komentáře č. 14 Výboru pro práva dítěte k čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, 2003, CRC/C/GC/14).

32. Podle judikatury Ústavního soudu [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. 5. 2014 (N 105/73 SbNU 683)] je svěření nezletilého dítěte do péče jednoho z rodičů či do jejich střídavé péče, úprava styku toho z rodičů, kterému nezletilé dítě do péče nebylo svěřeno, nebo stanovení výše výživného výsledkem hodnocení důkazů provedených obecnými soudy, a spadá tak do jejich nezávislé pravomoci. Při rozhodování ve věcech práva rodinného je proto především na obecných soudech, aby vyšly z individuálních okolností každého případu a z nich vyplývajícího zájmu dítěte (srov. čl. 3 Úmluvy o právech dítěte), který musí být vždy prioritním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí. Soudy musí pečlivě uvážit, jaký výchovný model je v danou chvíli nevhodnější a v nejlepším zájmu konkrétního dítěte, kterému z rodičů dítě do péče svěřit a jak co nejcitlivěji a nevhodněji upravit styk nezletilého dítěte s tím rodičem, kterému do péče svěřeno nebylo. Úkolem soudu zároveň je snažit se nalézt takové řešení, které nebude omezovat ani právo rodiče zaručené v čl. 32 odst. 4 Listiny. Posouzení těchto otázek přitom patří primárně do kompetence obecných soudů.

33. Také Úmluva o právech dítěte stanoví právo dítěte odděleného od jednoho nebo obou rodičů udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči, ledaže by to bylo v rozporu se zájmy dítěte (čl. 9 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte). Taktéž podle čl. 4 Úmluvy o styku s dětmi mají dítě a jeho rodiče právo navázat a udržovat vzájemný pravidelný styk, který lze omezit nebo vyloučit pouze tam, kde to je nezbytné v nejlepším zájmu dítěte. V případě, že není v nejlepším zájmu dítěte udržovat styk s jedním z rodičů bez

dohledu, je třeba zvážit možnost osobního styku s dohledem nebo jiné formy styku s tímto rodičem. Stykem se rozumí jak pobyt dítěte, které po omezenou dobu zůstane nebo se setká s nějakou osobou uvedenou v čl. 4 až 5, se kterou obvykle nežije, tak jakákoliv forma komunikace mezi dítětem a touto osobou, ale i poskytnutí informací této osobě o dítěti nebo dítěti o této osobě (viz čl. 2 Úmluvy o styku s dětmi, publikovaná pod č. 91/2005 Sb. m. s.).

d) Právo na spravedlivý proces

34. Ústavní soud při přezkumu rozhodnutí obecných soudů týkajících se péče o dítě rovněž zkoumá, zda řízení splňovalo požadavky práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Úmluvy a čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny. Obecné soudy zejména musí v každé fázi řízení vážit, které důkazy vzhledem k návrhovému petitu je třeba provést, případně zda a nakolik je třeba dosavadní stav dokazování doplnit, přičemž jsou povinny o neprovedení navrhovaného důkazu rozhodnout či vliv jednotlivých důkazů na konečné rozhodnutí posoudit nikoliv svévolně a obojí řádně odůvodnit [srov. například nálezy sp. zn. IV. ÚS 582/01 ze dne 22. 4. 2002 (N 52/26 SbNU 63) a sp. zn. I. ÚS 704/06 ze dne 29. 8. 2007 (N 134/46 SbNU 259) či rozsudek ESLP ve věci *Mustafa a Armagan Akin proti Turecku* ze dne 6. 4. 2010 č. 4694/03, bod 22, k problematice opomenutých důkazů pak mimo jiné nález sp. zn. III. ÚS 61/94 ze dne 16. 2. 1995 (N 10/3 SbNU 51)].

35. Přezkum Ústavního soudu se dále soustředí na posouzení otázek, zda byly za účelem zjištění nejlepšího zájmu dítěte shromážděny veškeré potřebné důkazy, přičemž důkazní aktivita nedopadá na samotné účastníky, nýbrž na soud, a zda byla veškerá rozhodnutí vydaná v průběhu řízení v tomto smyslu řádně a dostatečně odůvodněna [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2943/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 110/77 SbNU 607)].

36. Důraz na dodržování požadavku řádného odůvodnění rozhodnutí, který je jedním ze základních atributů spravedlivého procesu a jehož dodržování má zaručit transparentnost a kontrolovatelnost rozhodování soudů a vyloučit nepřezkoumatelnost či dokonce libovůli v soudním rozhodování [srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS 113/02 ze dne 4. 9. 2002 (N 109/27 SbNU 213); sp. zn. Pl. ÚS 1/03 ze dne 11. 2. 2004 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.) či sp. zn. III. ÚS 405/03 ze dne 23. 2. 2006 (N 45/40 SbNU 373)], je tudíž s ohledem na výše zdůrazněnou povinnost obecných soudů v rámci řízení o úpravě výchovných poměrů k nezletilým dětem rozhodovat v nejlepší zájmu dítěte, a tedy vzít v potaz zmíněná ústavněprávní kritéria nepochybně zesílen.

B) Aplikace principů v projednávané věci

37. Ústavní soud přezkoumal ústavní stížnost spolu s připojeným spisem okresního soudu z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti, a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

38. V projednávané věci se krajský soud ve svém odůvodnění zvolené úpravy styku stěžovatele s nezletilou omezil na konstatování, že „v současné situaci nelze rozhodnout o osobním kontaktu otce s nezletilou, přesto je třeba nalézt jinou formu kontaktu otce s dcerou přiměřenou okolnostem“. Ve světle shora uvedených ústavních principů a mezinárodních závazků, jimiž se musí soudy řídit obecně při úpravě styku nezletilých dětí s jejich rodiči, jakož i těch, které dopadají na specifickou situaci vězněných rodičů, je třeba hodnotit takové odůvodnění jako zcela nedostačující.

39. Přestože šlo o řízení o úpravu poměrů k nezletilé, tedy řízení, které se nezletilého dítěte nejen dotýká, ale jehož primárním cílem by mělo být hledání toho nejlepšího řešení pro dítě, soud se vůbec nevypořádal s otázkou, jaké uspořádání by bylo v nejlepším zájmu nezletilé dcery stěžovatele. Odvolací soud se vůbec nezabýval tím, zda je osobní kontakt nezletilé se stěžovatelem v jejím zájmu. Nezkoumal, jaká úprava zajistí zachování emočních vazeb mezi nezletilou a jejím otcem. Nezjišťoval, jaké jsou poměry ve vazební věznici, kde byl stěžovatel umístěn, tedy jakým způsobem zde běžně návštěvy nezletilých dětí vězněných probíhají, v jakých prostorách se uskutečňují ani jakým způsobem probíhá interakce mezi dětmi a vězňovými. Jediným důkazem, jímž měly být objasněny zájmy nezletilé, který vzal odvolací soud v potaz, byl znalecký posudek z oboru pedopsychologie, z něhož vyplynulo, že nezletilá má kladnou citovou vazbu k oběma rodičům. Není tedy zřejmé, z jakého důvodu dospěl odvolací soud k závěru, že za současné situace nelze osobní styk stěžovatele s nezletilou upravit. Absentující odůvodnění rozhodnutí o úpravě styku (resp. jeho neupravení) je nejen v rozporu s principem nejlepšího zájmu dítěte, neboť z rozsudku není seznatelné, zda vůbec a jakým způsobem odvolací soud hodnotil, co je v zájmu dítěte, nadto nerespektuje ani požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí, který je základním atributem spravedlivého procesu, čímž došlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny.

40. Z dokazování provedeného obecnými soudy vyplynulo, že nezletilá k otci má kladný vztah a otec má přiměřené schopnosti podílet se na výchově nezletilé. I ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatel s nezletilou udržoval od jejího narození pravidelný kontakt, jevil o ni upřímný zájem a byl součástí jejího života. I přes tato zjištění a přestože návštěvy nezletilých dětí nejsou právně (srov. ustanovení § 14 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, a § 44 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 109/1994 Sb.,

kerou se vydává řád výkonu vazby), ani fakticky (v konkrétní vazební věznici, kde byl stěžovatel umístěn – viz webové stránky vazební věznice v Liberci: <http://vscr.cz/vazebni-veznice-liberec/o-nas/vykon-vezenstvi/pravidla-prijimani-navstev/>) vyloučeny, odvolací soud se vůbec nezabýval tím, zda a za jakých podmínek by mohl být osobní kontakt nezletilý s otcem realizován. Zachování osobního kontaktu vězněných rodičů s jejich nezletilými dětmi a rozvoj existujících rodinných vazeb jsou přitom pravidlem; vyloučení osobního styku je výjimkou, která musí být postavena na přesvědčivých a závažných důvodech.

41. Styk rodiče s dítětem nadto vedle přímého styku, tedy osobního kontaktu rodiče s dítětem po soudem stanovenou nebo rodiči dohodnutou dobu, zahrnuje rovněž nepřímý styk, který je realizován prostřednictvím nejrůznějších forem komunikace, jako je kontakt prostřednictvím dopisů, telefonátů, SMS zpráv, e-mailů nebo jiných forem elektronické komunikace (například prostřednictvím programu Skype nebo sociální sítě Facebook). Navzdory preferenci osobního kontaktu rodiče s dítětem může být v odůvodněných případech tento přímý styk doplněn (případně výjimečně nahrazen) právě stykem nepřímým, tak aby bylo možné v co možná nejširší míře zabezpečit udržení rodinných vazeb dítěte s rodičem, který je nemá ve své péči. To znamená, že v případech, kdy osobní kontakt rodiče s dítětem nebude zcela výjimečně možný vůbec, musí soudy zvažovat všechny možnosti nepřímého styku, které jej mohou nahradit. Bude-li osobní styk možný jen v omezené míře (např. z důvodu nemoci nebo právě z důvodu výkonu trestu odnětí svobody či vazby) nebo ojedinele (např. z důvodu velké geografické vzdálenosti), musí soudy zvážit, jakými vhodnými formami komunikace takto omezený osobní kontakt doplnit, aby byly v co největší možné míře zachovány citové vazby mezi odloučenými rodiči a dětmi.

42. Vzhledem k tomu, že obviněný má ve vazbě (s výjimkou vazby koluzní) právo na telefonický kontakt s osobami blízkými (srov. § 13a zákona o výkonu vazby), nabízí se umožnit také tuto formu komunikace stěžovateli s nezletilou. Telefonický kontakt je nejen důvěrnějším způsobem komunikace než pouhá korespondence, nadto jde o způsob komunikace dítěti ve věku pěti let, které neumí číst ani psát, přístupnější. Ústavní soud přitom vyzdvihuje skutečnost, že v případě stěžovatele a jeho dcery je potřeba umožnění telefonického kontaktu o to naléhavější, že spolu hovoří španělsky, tedy jazykem, který matka neovládá. Pokud krajský soud za této situace umožnil stěžovateli a nezletilé pouze písemnou komunikaci, zbavil tak nezletilou možnosti zůstat v kontaktu se španělským jazykem spojeným s kulturou, která tvoří nedílnou součást její identity. Právo na zachování totožnosti je přitom zaručeno každému dítěti Úmluvou o právech dítěte (čl. 8). Soudy jsou proto povinny vzít v řízení v rámci zjišťování nejlepšího zájmu dítěte v úvahu také kulturní a jazykové zázemí dítěte, které je

součástí jeho identity, a dbát na jeho zachování (viz body 55 až 57 Obecného komentáře č. 14 Výboru pro práva dítěte k čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, 2003, CRC/C/GC/14). Ani přes tyto specifické okolnosti krajský soud telefonickou formu komunikace při rozhodování o styku stěžovatele s nezletilou vůbec nevzal v potaz.

43. Pro úplnost lze uvést, že při stanovení konkrétní formy a rozsahu styku dítěte s vězněným rodičem je namístě vzít v úvahu také povahu trestného činu, pro který je rodič stíhán. Je třeba zohlednit především to, zda trestná činnost nesměřovala vůči členům rodiny odsouzeného nebo dokonce vůči samotným nezletilým dětem (srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2017 sp. zn. II. ÚS 22/17, shodně též Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Rodina a dítě, 2007, s. 45). I v případě, že trestná činnost směřovala přímo proti nezletilému dítěti obviněného rodiče, je třeba se blíže zabývat také tím, jaký dopad mělo jednání rodiče skutečně na dítě, zda a jakým způsobem ovlivnilo vztah dítěte k tomuto rodiči a zda kontakt s tímto rodičem do budoucna představuje ohrožení pro dítě (není v jeho zájmu). Jednání stěžovatele, které bylo předmětem trestné činnosti, pro kterou byl v době rozhodování krajského soudu trestně stíhán (a pro kterou je nyní již pravomocně odsouzen), je nepochybně třeba jednoznačně odmítnout. Nelze přehlédnout, že stěžovatel nezletilou vytrhl z jejího prostředí a na deset měsíců odloučil od její matky. Zároveň však nelze pominout ani to (jak plyne ze spisového materiálu), že o nezletilou bylo po dobu jejího pobytu v zahraničí se stěžovatelem dobře postaráno a pobývala se svým otcem, ke kterému má kladný vztah, u širší rodiny. Stěžovatel se jednání nedopustil s úmyslem nezletilé ublížit, ale v důsledku frustrace z dlouhotrvajícího opatrovnického řízení, velmi omezené možnosti s nezletilou se stýkat a opakovaných zamítnutí jeho žádostí o povolení vycestování s nezletilou do zahraničí. Těmito aspekty se však krajský soud při svém rozhodování vůbec nezabýval. Bude tedy na obecných soudech, aby v dalším řízení veškeré potřebné okolnosti zjistily, vyhodnotily a patřičným způsobem v rozhodování zohlednily.

44. Styk stěžovatele s nezletilou, ať už v přímé, nebo nepřímé podobě, má zásadní význam pro emoční pouto mezi nimi a další vývoj vzájemného vztahu. Čím déle nebude jejich vzájemný kontakt vůbec probíhat (či jen velmi omezeně, prostřednictvím korespondence), o to náročnější bude pozdější obnovení tohoto vztahu. Jde také o nezanedbatelný faktor ovlivňující budoucí resocializaci stěžovatele. Navzdory tomu, že přirozenou součástí výkonu trestu odnětí svobody je určité omezení soukromého a rodinného života, je současně ve většině případů možné považovat za zcela opodstatněný také požadavek na to, aby byly zachovány dosavadní kontakty odsouzeného s jeho rodinou. Pokud tedy odvolací soud zcela rezignoval na nalezení vhodného způsobu kontaktu stěžovatele s nezletilou dcerou,

kteřý by umožnil zachování rodinných vazeb, a ponechal tak fakticky (vzhledem k nízkému věku nezletilé) jakýkoliv kontakt stěžovatele s nezletilou na vůli matky, která již během řízení vyjádřila svůj odmítavý postoj ke kontaktu stěžovatele s nezletilou, postupoval v rozporu s pozitivním závazkem státu umožnit kontakt a pomoci udržovat kontakt vězněného s jeho rodinou, a dopustil se tak porušení stěžovatelova práva na respektování rodinného života a na péči o děti garantovaného čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 4 Listiny a čl. 8 Úmluvy.

C) Náhrada nákladů řízení

45. Pokud jde o námitky otce směřující proti uložené povinnosti k úhradě nákladů řízení, Ústavní soud připomíná, že při posuzování jednotlivých pochybení orgánů veřejné moci přihlíží rovněž k tomu, jak intenzivně zasahují do sféry stěžovatelů. Z toho důvodu obvykle odmítá ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutím o částkách, jež jsou svojí povahou bagatelní. Je při tom veden úvahou, že tyto částky již s ohledem na svou výši nejsou schopny představovat porušení základních práv a svobod. Ústavní soud tím zároveň zajišťuje, že se bude moci plně soustředit na plnění své úlohy v rámci ústavního pořádku. Řízení o ústavní stížnosti v případech, kdy se jedná o bagatelní částky, by totiž bezúčelně vytěžovalo kapacity Ústavního soudu na úkor řízení, v nichž skutečně hrozí zásadní porušení základních práv a svobod.

46. Těto praxi odpovídá ostatně i zákonná úprava v občanském soudním řádu, která přípustnost opravných prostředků obvykle váže na určitou minimální výši předmětu sporu [srov. ustanovení § 202 odst. 2 či § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu]. Bylo by pak proti logice těchto omezení, pokud by se přezkum rozhodnutí, proti nimž nejsou řádné či mimořádné opravné prostředky s ohledem na bagatelnost předmětu sporu přípustné, pouze přesunul až do roviny ústavního soudnictví. Tento výklad nelze chápat jako *denegatio iustitiae*, nýbrž jako promítnutí celospolečenského konsenzu o bagatelnosti výše uvedených sporů do výkladu základních práv. Podobně k těmto sporům přistupuje ostatně i Evropský soud pro lidská práva [viz čl. 35 odst. 3 písm. b) Úmluvy; v praxi pak např. rozhodnutí ve věci *Kiousi proti Řecku* č. 52036/09 ze dne 20. 9. 2011].

47. V nyní projednávané věci uložil soud otci hradit náklady řízení ve výši 2 438 Kč. Ačkoliv samotná výše, od níž lze určitou částku považovat z pohledu ústavněprávního přezkumu za bagatelní, není pevně stanovena, neboť je nutno ji posuzovat s přihlédnutím k okolnostem sporu včetně charakteru a možnosti účastníků, je zřejmé, že v obdobných případech bude kasační zásah Ústavního soudu připadat do úvahy spíše výjimečně. V projednávané věci – vzhledem k naznačené zdrženlivosti v bagatelních věcech (nadto jde-li o náklady řízení) – Ústavní soud ke kasačnímu zásahu

nepřikročil. Ani stěžovatel přitom netvrdí, že by uložením takové povinnosti došlo k zásadnímu zásahu do jeho majetkových práv. Proto Ústavní soud posoudil ústavní stížnost v této části jako zjevně neopodstatněnou.

D) Závěr

48. Z výše uvedených důvodů bylo výrokem II napadeného rozsudku krajského soudu porušeno základní práva stěžovatele na rodinný život a na péči o děti zaručené čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 4 Listiny a článkem 8 Úmluvy a dále též jeho základní právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud proto podané ústavní stížnosti v části, v níž směřuje proti výroku II napadeného rozsudku, vyhověl a zrušil v tomto výroku napadený rozsudek krajského soudu, a to v souladu s ustanovením § 82 odst. 1 a 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

49. V části, v níž stěžovatel napadal jiný zásah spočívající v postupu soudů v řízení vedeném pod sp. zn. 0 Nc 304/2012, a v části, v níž namítal nepřiměřenou délku řízení, Ústavní soud ústavní stížnost odmítl pro její nepřipustnost podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu.

50. V části, v níž směřuje proti výroku I napadeného rozsudku krajského soudu, v části, v níž potvrdil výrok VII rozsudku okresního soudu, Ústavní soud ústavní stížnost odmítl pro zjevnou neopodstatněnost podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.



II. Usnesení

Č. 16

K rozhodování exekučního soudu o návrhu na zastavení exekuce z důvodu doručení exekučního titulu procesně nezpůsobilé osobě trpící duševní poruchou

Exekuční soud může meritorně rozhodovat o návrhu na zastavení exekuce osoby, která tvrdí, že jí exekuční titul nikdy nebyl – z důvodu absence procesní způsobilosti – řádně doručen, pouze za předpokladu, že bude v řízení postaveno najisto, že taková osoba z důvodu svého zdravotního postižení (duševní poruchy) objektivně nebyla s to podat v zákonné lhůtě žalobu pro zmatečnost.

Usnesení

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a Josefa Fialy – ze dne 10. října 2017 sp. zn. III. ÚS 2690/17 ve věci ústavní stížnosti M. H., zastoupeného Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem, se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. července 2017 č. j. 24 Co 1013/2017-57 o zamítnutí návrhu na zastavení exekuce, za účasti Krajského soudu v Českých Budějovicích jako účastníka řízení a Matco, s. r. o., se sídlem Letenská 121/8, Praha 1 – Malá Strana, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění**I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného 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, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) stěžovatel navrhuje zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, neboť jím měla být porušena ustanovení čl. 11, 36 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

2. Okresní soud ve Strakonici (dále jen „okresní soud“) usnesením ze dne 18. 4. 2017 č. j. 21 Nc 5250/2009-38 k návrhu stěžovatele zastavil dle § 268 odst. 1 písm. a) občanského soudního řádu (dále též jen „o. s. ř.“) exekuci vedenou na jeho majetek. Okresní soud totiž dospěl k závěru, že

stěžovatel již před vydáním exekučního titulu (jímž je platební rozkaz vydán okresním soudem dne 15. 10. 2008 pod č. j. 12 Ro 211/2008-33) trpěl duševní poruchou, pro kterou není (dle závěrů posudku soudního znalce MUDr. Vladimíra Chodury ze dne 15. 10. 2007) schopen posoudit následky svého jednání. Ve svém rozhodnutí okresní soud mimo jiné odkázal na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2003 sp. zn. III. ÚS 747/2000 (N 7/29 SbNU 47) a s jejich podporou uzavřel, že převzetí exekučního titulu stěžovatelem nebylo platným procesním úkonem s účinky jeho doručení, protože je namíste důvod zastavení exekuce dle § 268 odst. 1 písm. a) o. s. ř.

3. K odvolání vedlejší účastnice Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) změnil usnesení okresního soudu tak, že se návrh na zastavení exekuce zamítá. Okresním soudem odkazovaný nálezný sp. zn. III. ÚS 747/2000 označil krajský soud za překonaný (např. usneseními sp. zn. III. ÚS 549/12 nebo III. ÚS 1026/12; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), neboť dle občanského soudního řádu ve znění účinném od 1. 1. 2001 je možno podat žalobu pro zmatečnost, jejímž prostřednictvím se lze domáhat nápravy závažných procesních vad, mimo jiné i vady způsobené nedostatkem procesní způsobilosti.

II. Argumentace stěžovatele

4. Stěžovatel považuje odkazy krajského soudu na výše uvedená usnesení Ústavního soudu za „chybné“ a v této souvislosti zdůrazňuje, že krajský soud v posuzované věci vůbec nevzal v potaz skutečnost, že stěžovatel neměl v důsledku svého zdravotního stavu možnost ve lhůtě tří let od vydání exekučního titulu žalobu pro zmatečnost podat (stěžovatel k ústavní stížnosti přiložil mimo jiné řadu potvrzení o svém zdravotním stavu). Jestliže stěžovatel v rozhodné době již neměl možnost žalobu pro zmatečnost podat, je k ochraně jeho základních práv namíste připustit jako jediný procesní nástroj zastavení exekuce, neboť pouze aplikace tohoto procesního institutu může zajistit vyváženou ochranu obou stran, tedy domnělého věřitele i údajného dlužníka. Opačný výklad by totiž dle stěžovatele vedl k porušení čl. 13 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (č. 10/2010 Sb. m. s.). Závěry krajským soudem odkazovaných rozhodnutí Ústavního soudu proto lze dle názoru stěžovatele použít pouze v případech, kdy účastníci řízení měli reálnou možnost žalobu pro zmatečnost skutečně podat, což není stěžovatelův případ. Nadto stěžovatel považuje napadené rozhodnutí krajského soudu za překvapivé, neboť v průběhu řízení nedostal možnost jakkoli reagovat na právní názor odvolacího soudu.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

5. 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 zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel před jejím podáním vyčerpal veškeré dostupné zákonné procesní prostředky ochrany svých práv (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

IV. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

6. Ústavnímu soudu byla Ústavou svěřena role orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). V řízení o ústavních stížnostech fyzických a právnických osob směřujících proti rozhodnutím obecných soudů není proto možno chápat Ústavní soud jakožto nejvyšší instanci obecného soudnictví; Ústavní soud je nadán kasační pravomocí toliko v případech, že v soudním řízení předcházejícím podání ústavní stížnosti došlo k porušení některého základního práva či svobody stěžovatele [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Úkolem Ústavního soudu není zjišťovat věcnou správnost rozhodovací činnosti obecných soudů, nýbrž pouze kontrolovat (a kasačním rozhodnutím případně vynuocovat) ústavně konformní průběh a výsledek předcházejícího soudního řízení. Nepřipadá-li tedy v dané věci do úvahy možná indikace porušení základních práv nebo svobod, a to již *prima facie*, musí Ústavní soud ústavní stížnost odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost.

7. Stěžovatel v ústavní stížnosti nikterak nepolemizuje s krajským soudem, že závěry okresním soudem odkazovaného nálezu sp. zn. III. ÚS 747/2000 v kontextu právní úpravy účinné od 1. 1. 2001 do posuzované věci nedopadají, domnívá se však, že v posuzované věci nelze převzít závěry krajským soudem odkazovaných usnesení Ústavního soudu, a to proto, že v důsledku svého zdravotního stavu neměl reálnou možnost – před uplynutím zákonné tříleté lhůty – žalobu pro zmatečnost podat.

8. V naznačeném ohledu však nelze považovat ústavní stížnost za opodstatněnou, neboť ani z ní, ani z kopií zdravotních zpráv, jež stěžovatel k ústavní stížnosti přiložil, přímo nevyplývá, že by stěžovatel vskutku po celou dobu běhu lhůty pro podání žaloby pro zmatečnost neměl možnost tento mimořádný opravný prostředek uplatnit. V návaznosti na vyjádření vedlejší účastnice rekapitulovaná v rozhodnutích okresního soudu a krajského soudu je pak namíste připomenout, že v posuzované věci nebylo (dosud) prokázáno, že by svéprávnost stěžovatele byla jakkoli omezena; skutečnost, že stěžovatel byl v předchozím trestním řízení na základě znaleckého posudku označen za trestně neodpovědného, je v daném exekucním řízení bez dalšího zcela irelevantní.

9. Stěžovateli nicméně lze přisvědčit potud, že napadené rozhodnutí mohl považovat za překvapivé, pakliže mu krajský soud vskutku nedal možnost reagovat na právní názor, o který opřel své měnící rozhodnutí.

Krajský soud však tímto postupem stěžovatele základní práva způsobem, jenž by odůvodňoval (ospravedlňoval) kasační zásah Ústavního soudu, neporušil.

10. K efektivnímu zásahu do stěžovatelových ústavně zaručených práv by totiž vedla až situace, kdy by stěžovatel měl k dispozici právně relevantní protiargumentaci. Jak vyplývá z výše uvedeného, stěžovatel takovou právní argumentaci neměl, protože jeho základní práva nemohla být porušena, a to i přesto, že by postup odvolacího soudu nebylo možno označit za procesně korektní. Jinými slovy, za situace, kdy je z obsahu ústavní stížnosti zřejmé, že stěžovatel nemá k dispozici právní argumentaci, jež by reálně mohla zvrátit rozhodnutí odvolacího soudu, by kasační zásah Ústavního soudu byl zcela formalistický, a tedy (nejen z důvodu procesní ekonomie) principiálně neopodstatněný.

11. Za zmínku pak stojí skutečnost, že i posuzovanou ústavní stížnost – příznačně – podal (prostřednictvím advokáta) přímo stěžovatel (tedy nikoliv jemu ustanovený opatrovník), což mimo jiné znamená, že sám stěžovatel musel svému právnímu zástupci udělit speciální plnou moc (viz výše); kdyby stěžovatel neměl procesní způsobilost, nemohl by validně tuto plnou moc vystavit. Jelikož stěžovatelův advokát tuto speciální plnou moc přijal, je namístě mít za to, že stěžovatel – přinejmenším dle mínění svého právního zástupce – procesní způsobilost (v nezbytném rozsahu) má (srov. § 20 odst. 1 o. s. ř.).

12. Stěžovateli již pouze na vysvětlenou lze tedy shrnout, že o návrhu na zastavení exekuce osoby tvrdící, že jí exekuční titul nikdy nebyl – z důvodu absence procesní způsobilosti – řádně doručen, může exekuční soud meritorně rozhodovat pouze za předpokladu, že bude v řízení postaveno najisto, že taková osoba z důvodu svého zdravotního postižení (duševní poruchy) objektivně nebyla s to podat v zákonné lhůtě žalobu pro zmatečnost.

13. Pouze pro úplnost je možno dodat, že závěry nálezu sp. zn. III. ÚS 747/2000 nemohly být z povahy věci „překonány“ výše uvedenými usneseními, neboť právní názory vyslovené v nálezu Ústavního soudu mohou být překonány jen postoupením věci plénu postupem dle § 23 zákona o Ústavním soudu, resp. následným stanoviskem pléna Ústavního soudu přijatým dle § 13 téhož zákona. To však nic nemění na věcné správnosti napadeného rozhodnutí, neboť je zjevné, že – z důvodů uvedených v těchto usneseních – již nelze závěry odkazovaného nálezu přenášet do právních věcí řídicích se právní úpravou účinnou od 1. 1. 2001.

14. Je tak namístě již pouze konstatovat, že se stěžovateli porušení jím dovolávaných ustanovení Listiny nepodařilo prokázat; právní závěry, ke kterým krajský soud v napadeném rozhodnutí dospěl, nevybočují z mezí ústavnosti, Ústavní soud proto podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona

III. ÚS 2690/17

usn. č. 16

o Ústavním soudu mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení odmítl ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou.

15. Odmítnout tak musel rovněž stěžovatelův návrh, aby jeho náklady řízení před Ústavním soudem hradil stát, neboť takovému návrhu je podle § 83 odst. 1 zákona o Ústavním soudu možno vyhovět toliko v případě, že ústavní stížnost není odmítnuta.



Č. 17

**K místní příslušnosti soudu v přípravném řízení trestním
K vazebním důvodům podle § 67 písm. a) a c) trestního
řádu**

1. Pozdější zpřesnění skutkových zjištění poté, co již byla místní příslušnost soudu pro rozhodování o některých úkonech přípravného řízení založena na základě v té době známých skutečností, objasněných s náležitou péčí, neodůvodňuje přenesení místní příslušnosti na jiný soud, i kdyby tato skutková zjištění naznačovala, že měl od počátku být místně příslušný jiný soud.

2. Je-li prověřována rozsáhlá trestná činnost, do níž je zapojen větší počet osob, jako celek, je místní příslušnost soudu pro některá rozhodnutí v přípravném řízení založena ve vztahu ke všem tehdy podezřelým u soudu, který rozhodoval o návrhu na rozhodnutí ve vztahu k prvním z nich, i když se toto rozhodnutí bezprostředně ostatních podezřelých nedotýkalo.

Usnesení

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Josefa Fialy a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Radovana Suchánka – ze dne 25. října 2017 sp. zn. III. ÚS 1876/17 ve věci ústavní stížnosti M. M., zastoupeného JUDr. Jaromírem Štůskem, LL.M., advokátem, se sídlem Sladovnická 21, Louny, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. dubna 2017 sp. zn. 8 To 128/2017 a proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 13. března 2017 č. j. 44 Nt 801/2017-23 o ponechání stěžovatele ve vazbě, za účasti Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 7 jako účastníků řízení a Městského státního zastupitelství v Praze jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění**I. Vymezení předmětu řízení**

1. Stěžovatel se domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí z toho důvodu, že jimi mělo být porušeno jeho základní právo na osobní svobodu zaručené čl. 8 odst. 1, 2 a 5 Listiny základních práv a svobod (dále

jen „Listina“), jeho základní právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny a na zákonného soudce zaručené čl. 38 odst. 1 Listiny.

II. Rekapitulace skutkového stavu a procesního vývoje

2. Stěžovatel byl usnesením Obvodního soudu pro Prahu 7 (dále též jen „nalézací soud“) ze dne 26. 11. 2016 sp. zn. 44 Nt 201/2016 vzat do vazby z důvodů dle § 67 písm. a), b) a c) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. Stalo se tak v rámci trestního stíhání vedeného proti stěžovateli pro podezření ze spáchání trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby dle § 240 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Skutkově měla trestná činnost stěžovatele dle orgánů činných v trestním řízení spočívat v jeho zapojení do tzv. karuselového podvodu na dani z přidané hodnoty v souvislosti s obchodem se zlatem. Obvodní soud pro Prahu 7 svým v návětí specifikovaným usnesením zamítl stěžovatelu žádost o propuštění z vazby, ponechal stěžovatele ve vazbě z důvodů dle § 67 písm. a) a c) trestního řádu, nepřijal záruku poskytnutou bratrem stěžovatele ani stěžovatelův písemný slib a nenahradil vazbu dohledem probačního úředníka.

3. Stěžovatel proti tomuto rozhodnutí nalézacího soudu podal stížnost, kterou Městský soud v Praze (dále jen „stížnostní soud“) svým v návětí specifikovaným usnesením zamítl.

III. Argumentace stěžovatele

4. Stěžovatel pro závěr o porušení svých ústavně zaručených základních práv a svobod vznáší argumenty 1) porušením práva na zákonného soudce; 2) diskriminací na základě státní příslušnosti; 3) nenaplněním důvodu tzv. vazby útekové; 4) nenaplněním důvodů tzv. vazby předstízné; 5) neumožněním se vyjádřit ke všem skutkovým zjištěním opodstatňujícím důvodnost vazby a nedostatečným vypořádáním se s obhajobou. Argumenty stěžovatele lze blíže rozvinout následovně:

5. Ad 1) stěžovatel uvádí, že v jeho případě bylo možno jako o místně příslušných k rozhodování v přípravném řízení uvažovat o dvou soudech – Obvodním soudu pro Prahu 9 a Obvodním soudu pro Prahu 10. V obvodu Obvodního soudu pro Prahu 9 měl totiž sídlo Finanční úřad pro hlavní město Prahu, Územní pracoviště pro Prahu 3, kde obviněný podal první daňová přiznání, v souvislosti s nimiž proti němu bylo zahájeno trestní stíhání. V obvodu Obvodního soudu pro Prahu 10 pak má sídlo Finanční úřad pro hlavní město Prahu, Územní pracoviště pro Prahu 10, u něhož stěžovatel podal daňové přiznání k dani z přidané hodnoty, v souvislosti s nimiž se proti němu vede trestní stíhání, a rovněž toto územní pracoviště podalo trestní oznámení. Na podporu těchto svých tvrzení se stěžovatel dovolává

nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 4/14 (N 68/81 SbNU 181; 201/2016 Sb.), z něhož dle jeho názoru vyplývá místní nepřislusnost Obvodního soudu pro Prahu 7 v jeho případě.

6. Ad 2) stěžovatel napadá závěr nalézacího soudu, že v jeho případě byl naplněn důvod vazby útekové. Má za to, že tento závěr učinil nalézací soud toliko proto, že stěžovatel je slovenským státním příslušníkem, a proto má vazby na Slovensku. Podle stěžovatele je s ním proto zacházeno odlišně jen proto, že je cizincem. Dovolává se názoru Evropského soudu pro lidská práva (sic!), vyjádřeného v případě *Michael and Brian Hill proti Španělsku*, CCPR/C/59/D/526/1993, podle něhož pouhý fakt, že někdo je cizincem, nemůže zavadávat důvod k uvalení vazby. Kromě diskriminace na základě státní příslušnosti je však v případě stěžovatele postup orgánů činných v trestním řízení rovněž v rozporu s volným pohybem osob, což je základní svoboda Evropské unie. Stěžovatel má své zázemí jak v České republice, tak na Slovensku, kde má mimo jiné i bývalou družku a syna. Zabráněním kontaktu s ním by bylo porušeno rovněž jeho právo na soukromý a rodinný život.

7. Ad 3) stěžovatel k důvodům vazby útekové dále uvádí, že v jeho případě nebyly zjištěny žádné konkrétní skutečnosti, z nichž by vyplývala obava, že uprchne či se bude skrývat. Naopak, stěžovatel je osobou bezúhonnou, vždy s orgány činnými v trestním řízení spolupracoval a všem potenciálním obavám o útek stěžovatele mohlo být zabráněno využitím mírnějších institutů, např. zákazem vycestování, případně některým z institutů v rámci spolupráce států Evropské unie, včetně evropského zatýkácího rozkazu. Stěžovatel zpochybnil i to, že by byl ohrožen reálným uložením trestu odnětí svobody v délce trvání přesahující 8 let. Připomněl rovněž závěry usnesení ze dne 6. 2. 2001 sp. zn. II. ÚS 488/2000 (jež nesprávně označil „ÚS 94/2000“), že samotná možnost vycestovat do zahraničí nenaplňuje obavu z útěku, ale naopak jde o projev realizace ústavně zaručené svobody pohybu. Vazební důvod dle § 67 písm. a) trestního řádu tak naplňují toliko již konkrétní učiněné kroky.

8. Ad 4) stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem obecných soudů, že v jeho případě byl naplněn i důvod tzv. vazby předstížené dle § 67 písm. c) trestního řádu. Stěžovatel uvádí, že nemá žádnou možnost ve své údajné trestné činnosti pokračovat, neboť mu byly zabaveny veškeré listiny, majetek i finance týkající se všech společností figurujících v předmětném trestním řízení. Stěžovatel k tomu odkázal na závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 612/06 ze dne 30. 11. 2006 (N 215/43 SbNU 393), s nimiž jsou dle jeho názoru napadená rozhodnutí obecných soudů v rozporu.

9. Ad 5) stěžovatel brojí proti tomu, že mu údajně při vazebním řízení nebyla předestřena všechna skutková zjištění opodstatňující důvodnost vazby, a to konkrétně skutečnost, že měl nakupovat zlato od malých

dodavatelů z jiných států bez dokladu a tyto náklady nezahrnout do účetnictví společností. Tato skutečnost nebyla uvedena ani v usnesení o zahájení trestního stíhání, ani soudem předestřena obviněnému k vysvětlení, případně alespoň odůvodněna. Stěžovatel k tomu odkazuje na náleze ze dne 11. 12. 2013 sp. zn. I. ÚS 2208/13 (N 215/71 SbNU 517). Obecné soudy se rovněž nevypořádaly s tím, že nalézací soud v napadeném usnesení chybně dovozuje činnost české společnosti GOLDENBURG EUROPA, neboť uvádí, že je registrována v Německu, a rovněž nepředložil stěžovateli konkrétní ustanovení směrnice Evropské unie o dani z přidané hodnoty, které bylo porušeno. Žádný z obecných soudů pak neodůvodnil nepřijetí pracovního příslibu stěžovateli podnikatelem panem Š.

10. Stěžovatel rovněž zaslal Ústavnímu soudu několik vlastnoručních doplnění své ústavní stížnosti. Jelikož je však na základě § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu v řízení před Ústavním soudem pro fyzické osoby povinné zastoupení advokátem, čehož si stěžovatel musel být vědom, neboť ústavní stížnost podal v řádném zastoupení advokátem na základě řádně vystavené zvláštní plné moci k zastupování v řízení o ústavní stížnosti, Ústavní soud k těmto podáním stěžovatele nepřihlédl. Seznámil se však s jejich obsahem, aby pro případ, že by tato podání obsahovala potenciálně relevantní argumentaci, mohl stěžovatele vyzvat k doplnění ústavní stížnosti prostřednictvím svého právního zástupce. Vlastnoruční podání stěžovatele však obsahovala toliko námitky svou podstatou shodné jako ty, jež jsou uvedeny v ústavní stížnosti, nebo námitky, které stěžovatel neuplatnil v řízení před obecnými soudy, a tedy Ústavní soud by k nim přihlédnout nemohl [srov. např. náleze sp. zn. III. ÚS 2111/07 ze dne 2. 10. 2008 (N 160/51 SbNU 3); náleze sp. zn. III. ÚS 117/2000 ze dne 13. 7. 2000 (N 111/19 SbNU 79) či usnesení sp. zn. I. ÚS 236/04 ze dne 28. 4. 2004 (U 25/33 SbNU 475)].

IV. Vyjádření ostatních účastníků řízení a replika stěžovatele

11. Ústavní soud si vyžádal vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení, jakož i spisový materiál k vazebnímu zasedání. Z nich zjistil následující:

12. Nalézací soud ve svém komplexním vyjádření předně poznamenal, že domnělá trestná činnost stěžovatele a jeho spoluobviněných byla rozsáhlá a spočívala v nekalém snižování vlastní daňové povinnosti, resp. ve vylákávání nadměrného odpočtu na dani z přidané hodnoty prostřednictvím podávání daňových příznání u různých místně příslušných pracovištích finančního úřadu. Byl-li trestný čin kladený stěžovateli za vinu spáchán sérií či řetězenním úkonů v obvodu několika soudů, je příslušným k rozhodování kterýkoliv z nich. V případě stěžovatele tak byly příslušné Obvodní soudy pro Prahu 1, 4, 5, 7 a 10. Místní příslušnost nalézacího soudu nemůže být nijak zpochybněna tím, že vedle něj mohly být místně příslušné i jiné soudy.

13. Naplnění vazebního důvodu dle § 67 písm. a) trestního řádu spatřuje nalézací soud ve třech zásadních okolnostech: za prvé, po zahájení trestního stíhání proti stěžovateli a jeho partnerce tento zcela utajeně odhlásil svého syna ze soukromé školky a uprchl s ním a se svou partnerkou na Slovensko. Zadržten byl při jednorázovém pobytu na území České republiky, kam přijel ze zcela jiného důvodu než kvůli účasti na trestním řízení, nedokázal uvést, na jaké adrese se zdržoval, a popřel, že se zdržoval na adrese, kde však byl jeho pobyt monitorován, a ani nebyl schopen vysvětlit důvody, proč z České republiky i se svou rodinou odcestoval. Vazební důvod dle § 67 písm. a) trestního řádu tak nebyl shledán pro státní příslušnost stěžovatele, ale proto, že před orgány činnými v trestním stíhání v březnu roku 2016 uprchl.

14. K naplnění vazebního důvodu dle § 67 písm. c) trestního řádu nalézací soud uvedl, že stěžovatel byl již v minulosti prověřován pro podezření ze spáchání identické trestné činnosti, kdy trestní stíhání proti jeho osobě již bylo promlčeno. Rovněž bylo zjištěno, že stěžovatel pokračoval v totožné trestné činnosti i poté, co se dozvěděl o tom, že je pro tuto trestnou činnost trestně stíhán.

15. Ani s ostatními námitkami stěžovatele nalézací soud nesouhlasil. Má za to, že umožnil stěžovateli se rozsáhle vyjádřit ke všemu, co tento považoval za důležité, byly mu předestřeny všechny základní okolnosti, o něž se opíralo podezření ze spáchání trestné činnosti vymezené v usnesení o zahájení trestního stíhání, přičemž příslušné listiny mu byly čteny celé. Pracovní příslib pak hodnotil nalézací soud v rámci návrhu na nahrazení vazby přijetím záruky za další chování stěžovatele jeho bratrem, kterou zhodnotil jako nedostatečnou. K příslibu zaměstnání v autodopravě M. Š. se pak nalézací soud vyjádřil v odůvodnění jiného svého vazebního rozhodnutí v rámci trestního stíhání proti stěžovateli, přičemž zopakoval, že M. Š. pracoval pro společnost, v souvislosti s nímiž bylo proti stěžovateli zahájeno trestní stíhání, a proto nalézací soud nemohl přehlédnout podezření, že pracovní příslib byl účelový, činěný v duchu „něco za něco“. Ve zbytku pak nalézací soud odkázal na písemné vyhotovení svého napadeného usnesení.

16. Stížnostní soud odkázal na odůvodnění svého usnesení a navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost odmítl.

17. Městské státní zastupitelství v Praze se ztotožnilo s vyjádřením nalézacího soudu. K němu doplnilo, že místní příslušnost soudu pro rozhodování o některých úkonech přípravného řízení byla založena ještě před zahájením trestního stíhání proti stěžovateli, a to rozhodnutím o příkazu k domovní prohlídce a prohlídce jiných prostor a pozemků v souvislosti s prověřováním skutku, který se měl týkat údajných karuselových podvodů, v nichž měl figurovat stěžovatel a na jejichž konci měla stát společnost

GOLDENBURG EUROPA GBE, spol. s r. o., která podávala příznání k daní z přidané hodnoty ke správci daně, jehož sídlo se nachází v obvodu právě nalézacího soudu. Jestliže v pozdějším průběhu trestního řízení vyšly najevo skutečnosti, že neoprávněným bylo již nárokování vyplacení odpočtů daní za společnosti, které představovaly dřívější články řetězce končícího u společnosti GOLDENBURG EUROPA GBE, spol. s r. o., nic to vzhledem k § 26 odst. 2 trestního řádu nemění na již založené místní příslušnosti nalézacího soudu.

18. Vrchní státní zastupitelství v Praze se vyjádřilo tak, že dosud v probíhajícím trestním řízení nevykonávalo žádnou kontrolní, přezkumnou či dohledovou činnost a nijak v řízení neintervenovalo u vazebních zasedání. Proto se ve věci nebude vyjadřovat. Ústavní soud tak zjistil, že Vrchní státní zastupitelství není vedlejším účastníkem řízení.

19. Ústavní soud zaslal stěžovateli vyjádření účastníků a vedlejším účastníka k replice. Stěžovatel tohoto práva využil a setrval na svých námitkách. K námitce místní příslušnosti doplnil, že z usnesení o zahájení trestního stíhání jednoznačně vyplývá, že veškeré jednotlivé dílčí útoky, kterých se stěžovatel měl dopustit a které se týkají výlučně jeho osoby, se odehrály v obvodu Obvodního soudu pro Prahu 9 nebo Obvodního soudu pro Prahu 10. Trestná činnost spadající pod místní příslušnost nalézacího soudu se týká výlučně stěžovatelovy spoluobviněné a mělo k ní dojít až v červnu 2014, přičemž první skutek kladený za vinu stěžovateli se měl uskutečnit v srpnu 2013.

20. K naplnění vazebních důvodů stěžovatel doplnil, že obecné soudy ani takřka po roce neuvádějí nové přesvědčivé skutečnosti, které by odůvodňovaly jeho další držení ve vazbě. Ve zbytku pak odkázal na svou ústavní stížnost.

V. Procesní předpoklady řízení o ústavní stížnosti

21. Ústavní stížnost byla doručena Ústavnímu soudu včas, osobou oprávněnou a řádně zastoupenou advokátem, předcházelo jí vyčerpání všech procesních prostředků, které zákon stěžovateli k ochraně jeho práv poskytuje, a tedy splňuje všechny procesní předpoklady stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

VI. Posouzení Ústavním soudem

22. Pravomoc Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné moci je založena čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) jen tehdy, jestliže tímto rozhodnutím došlo k zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod. Jakékoliv jiné vady takového rozhodnutí se nachází mimo

přezkumnou pravomoc Ústavního soudu. Ústavní soud totiž nestojí nad Ústavou, nýbrž podléhá stejné povinnosti respektovat ústavně zakotvenou dělbu státní moci jako kterýkoliv její orgán. Proto se musí důsledně vystříhat svévole a bedlivě dbát mezi svých pravomocí, svěřených mu Ústavou. Jinak by popřel samotný smysl své existence jakožto soudního orgánu ochrany ústavnosti. V řízení o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné moci je tak Ústavní soud povinen vždy nejprve zkoumat, zda jsou ústavní stížnosti napadená rozhodnutí způsobilá k vlastnímu meritornímu přezkumu, tedy zda těmito rozhodnutími vůbec mohla být porušena ústavně garantovaná práva či svobody stěžovatele či stěžovatelů. Pakliže Ústavní soud dospěje k závěru, že tomu tak není, musí ústavní stížnost odmítnout dle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. To platí i pro nynější případ.

23. Předně Ústavní soud zdůrazňuje, že argumentace stěžovatele je toliko opakováním a pokračováním jeho ústavní stížnosti proti usnesení nalézacího soudu, jímž byl poprvé vzat do vazby, a usnesení stížnostního soudu, kterým byla zamítnuta jeho stížnost proti tomuto prvnímu usnesení. Tuto ústavní stížnost odmítl Ústavní soud svým usnesením sp. zn. II. ÚS 288/17 ze dne 21. 2. 2017 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). V ní se rovněž Ústavní soud s argumentací stěžovatele vypořádal. Na svých závěrech nemá Ústavní soud důvod nic měnit.

24. Ani v nynější věci Ústavní soud neshledal, že by napadená rozhodnutí ani řízení předcházející jejich vydání byla zatížena vadou zakládající porušení některého základního práva či svobody stěžovatele. S jeho jednotlivými námitkami se pak vypořádal takto:

25. Námitka sub 1) není důvodná. Argumentaci stěžovatele stran místní příslušnosti soudu činícího některá rozhodnutí v přípravném řízení lze shrnout do dvou základních tezí. Za prvé, že v době zahájení trestního stíhání proti stěžovateli by aplikaci kritérií ustanovení § 18 trestního řádu, jehož použití je namístě vzhledem k závěrům nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/14 ze dne 19. 4. 2016 (N 68/81 SbNU 181; 201/2016 Sb.), vyhovoval jiný soud než soud nalézací. K tomu musí Ústavní soud odkázat na svůj předchozí právní názor obsažený v nálezu sp. zn. II. ÚS 4051/16 ze dne 31. 1. 2017 (N 21/84 SbNU 257), bodu 61, v němž uvedl, že pozdější zpřesnění skutkových zjištění poté, co již byla místní příslušnost soudu pro rozhodování o některých úkonech přípravného řízení založena na základě v té době známých skutečností, objasněných s náležitou péčí, neodůvodňuje přenesení místní příslušnosti na jiný soud, i kdyby tato skutková zjištění naznačovala, že měl od počátku být místně příslušný jiný soud.

26. Za druhé, v době prvního rozhodnutí soudu v přípravném řízení, které dle názoru orgánů činných v trestním řízení mělo založit místní

příslušnost pro zbytek řízení dle § 26 odst. 2 trestního řádu, byl návrh státního zástupce na vydání tohoto rozhodnutí učiněn s ohledem na skutky, které byly kladeny za vinu výhradně spoluobviněné stěžovatele, nikoliv však stěžovateli. Ve vztahu ke stěžovateli tak zřejmě dle stěžovatelova názoru měla být místní příslušnost soudu činícího některá rozhodnutí v přípravném řízení určena nově při prvním takovém rozhodnutí, které se týkalo přímo jeho osoby. I tuto tezi však Ústavní soud musí odmítnout. Údajná trestná činnost stěžovatele a dalších osob byla již původně prověřována jako jeden celek, jehož podstatou byl řetězec obchodních korporací podílejících se na tzv. karuselových obchodech, přičemž přesný počet a identita jednotlivých článků nebyly v té době ještě známy.

27. Ústavní soud proto nemá podezření, a stěžovatel nic takového ostatně ani netvrdil, že by zahrnutí jeho osoby do této původně prověřované údajně trestné činnosti bylo účelové s cílem manipulovat s místní příslušností soudu pro některá rozhodnutí v přípravném řízení. Naopak to, že do ní byly zahrnuty všechny tehdy známé údajné články řetězce, se jeví jako racionální a ekonomický postup. Za této situace byla místní příslušnost soudu pro některá rozhodnutí v přípravném řízení založena ve vztahu ke všem tehdy podezřelým u soudu, který rozhodoval o návrhu na rozhodnutí ve vztahu k prvnímu z nich, i když se toto rozhodnutí bezprostředně ostatních podezřelých nedotýkalo. Rozhodující je totiž věcná souvislost s původně prověřovaným komplexem skutkových okolností, nikoliv míra zapojení jednotlivých osob v nich údajně figurujících. Stěžovatelova námitka by tak mohla být relevantní jen tehdy, byl-li by do komplexu těchto skutkových okolností zapojen orgány činnými v trestním řízení účelově či jejich nepozorností, protože věcně by trestná činnost kladená mu za vinu s tímto komplexem skutkových okolností nijak nesouvisela.

28. Námitky sub 2) a 3) nejsou způsobilé odůvodnit kasační zásah Ústavního soudu. Důvod tzv. vazby útěkové dle § 67 písm. a) trestního řádu nalézací soud nedovodil ze skutečnosti, že stěžovatel užíval své svobody pohybu či pobytu na Slovensku ani ze skutečnosti, že stěžovatel je cizím státním občanem, ale z toho, že i se svou rodinou na Slovensko uprchl bez předchozího oznámení orgánům činným v trestním řízení i úmyslu se zde skrývat před trestním stíháním. Takové jednání ochrany svobody pohybu či pobytu nepoživá. Stěžovatel sice ve své ústavní stížnosti proti tomuto skutkovému zjištění brojil, nicméně přehodnocování skutkových zjištění obecných soudů se zásadně nachází mimo přezkumnou pravomoc Ústavního soudu, nenachází-li se takové skutkové zjištění v extrémním nesouladu s provedenými důkazy [k tomu srov. mimo mnoho jiných např. nálezy sp. zn. I. ÚS 301/02 ze dne 1. 8. 2005 (N 146/38 SbNU 159), 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) či sp. zn. II. ÚS 182/02 ze dne 11. 11. 2003

(N 130/31 SbNU 165)]. Námitka stěžovatele přitom ani předmětné skutkové zjištění nezpochybňuje, pouze předkládá jeho konkurenční interpretaci, podle níž nešlo o stěžovatelův útěk a stěžovatel byl celou dobu orgánům činným v trestním řízení k dispozici. Z toho však extrémní rozpor mezi provedenými důkazy a skutkovým závěrem nalézacího soudu na jejich základě učiněným nelze vyvodit, protože nalézací soud svůj závěr racionálně a přesvědčivě odůvodnil. Prostor pro zásah Ústavního soudu zde tak není dán.

29. Ústavní soud zde opakuje, že cesta či i přestěhování se na Slovensko by samy o sobě nemohly být kladeny stěžovateli jakýmkoliv způsobem k tíži, neboť by šlo o výkon jeho svobod zaručených čl. 14 Listiny, jímž nemůže být založen vazební důvod dle § 67 písm. a) trestního řádu. Pokud však skutečnost přestěhování se na Slovensko doprovází další skutečností, na jejichž základě obecné soudy dospějí k závěru, že tímto přestěhováním se stěžovatel mýlí skrývat před trestním stíháním, a tento názor není nelogický, nemůže založení uvedeného vazebního důvodu na těchto skutečnostech představovat porušení základních práv či svobod stěžovatele.

30. Zmiňoval-li stěžovatel, že jeho vazbu bylo možno nahradit jinými prostředky a eventuálně i využitím evropského zatýkacího rozkazu či jiných institutů mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních v podmínkách zesílené spolupráce členských států Evropské unie, tyto úvahy se nemohou uplatnit v situaci, kdy nalézací soud dospěl ústavně konformním postupem k závěru, že stěžovatel obavu ze svého útěku a skrývání se již materializoval. Pokud totiž za takových okolností nepovažoval nalézací soud užití žádného z možných institutů nahrazujících vazbu za dostatečnou záruku, že stěžovatel neuprchne znovu, nelze tomu nic vytknout. Ústavní soud podotýká, že to neznamená, že by materializace obavy z útěku či skrývání se byla vždy sama o sobě dostatečným důvodem vazby dle § 67 písm. a) trestního řádu, obecným soudům však nelze vytýkat, jestliže tuto skutečnost vyhodnotí jako poměrně zásadní důvod pro vyloučení některého z institutů nahrazujících vazbu a při absenci dalších okolností, které by obavu z opakovaného útěku či skrývání se vylučovaly, jako důvod převažující. Tak tomu bylo i v nyní posuzovaném případě.

31. Námitka sub 4) je zčásti důvodná, na výroku tohoto usnesení však nemůže nic změnit. Ústavní soud se ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že vazební důvod dle § 67 písm. c) trestního řádu nelze dovodit z toho, že stěžovatel byl v minulosti prověřován pro obdobnou trestnou činnost, ale tehdejší trestní řízení neskončilo jeho pravomocným odsouzením. Takový přístup by představoval porušení presumpce neviny zakotvené v čl. 40 odst. 2 Listiny. Pokud by vazební důvod měl být založen toliko touto skutečností, pak by důvod pro kasační zásah Ústavního soudu založen byl. Nalézací soud však dospěl k závěru, že je předmětný vazební důvod dán

ještě s ohledem na to, že stěžovatel měl pokračovat v údajné trestné činnosti i poté, co mu bylo známo, že je v souvislosti s ní prověřován orgány činnými v trestním řízení. Ohledně tohoto skutkového závěru platí *mutatis mutandis* to samé, co Ústavní soud uvedl výše sub 28 až 30.

32. Ani stěžovatelem tvrzený fakt, že mu byly zabaveny veškeré podklady, které by k opakování své údajné trestné činnosti potřeboval, Ústavní soud nepřesvědčil. Opakováním trestné činnosti, pro niž je obviněný stíhán, se totiž nerozumí toliko opakování stejného trestného činu na stejném předmětu útoku stejným způsobem za stejných rozhodujících okolností, ale postačí k němu opakování stejného trestného činu či druhově stejné trestné činnosti vyznačující se určitým stejným charakteristickým rysem, např. pohnutkou, způsobem spáchání atd. [k tomu srov. Augustinová, P. K § 67. In: Fenyk, J., Draštík, A. Trestní řád. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2017. Citováno dle ASPI (právní informační systém), bod 25]. Zabavení věcí, jež by stěžovatel potřeboval k opakování své domnělé trestné činnosti v obchodních korporacích, které figurovaly v usnesení o zahájení trestního stíhání, tak nepředstavuje samo o sobě překážku, aby stěžovatel tuto údajnou trestnou činnost opakoval prostřednictvím jiných obchodních korporací, například, jak uvedl výstižně stížnostní soud, prostřednictvím společnosti GOLDENBURG Germany GmbH, jejímž jednatelem stěžovatel dosud je.

33. Konečně ani námitka sub 5) Ústavní soud nepřesvědčila. Ačkoliv stěžovatel nijak nespecifikuje, v rámci kterého řízení se měly obecné soudy stěžovatelem specifikovaných procesních vad dopustit, z kontextu jeho ústavní stížnosti je zřejmé, že tato námitka se nijak netýká prodloužení vazby, ale již samotného prvotního vzetí stěžovatele do vazby. Stěžovatel se tak svou nynější ústavní stížností snaží uplatnit námitku, již neuvedl původně v řízení vedeném před Ústavním soudem pod sp. zn. II. ÚS 288/17 (viz shora sub 23). Ústavní soud je však v nynějším řízení vázán petitem ústavní stížnosti, a tedy může se zabývat toliko řízením, které předcházelo vydání rozhodnutí, která stěžovatel výslovně napadl.

34. Vytkl-li pak stěžovatel stížnostnímu soudu, že se nevypořádal se všemi jeho námitkami, nijak blíže nespecifikoval, s jedinou výjimkou, které námitky to měly být, a tedy ani jaký jiný výsledek řízení o stížnosti by nastal, pakliže by je soud vzal v úvahu. Jako jediný konkrétní příklad uvedl stěžovatel, že stížnostní soud měl nesprávně dovodit činnost společnosti GOLDENBURG EUROPA GBE, spol. s r.o., neboť jí přisoudil registraci ve Spolkové republice Německo, ačkoliv jde o českou obchodní korporaci. Stěžovatel však nijak nekonkretizuje, jaký význam podle něj tato chyba stížnostního soudu má, což má o to větší význam v situaci, kdy v trestním stíhání proti stěžovateli se objevuje i německá společnost GOLDENBURG

Germany GmbH, a tedy je nasnadě, že stížnostní soud mohl tyto dvě společnosti toliko zaměnit.

35. Obdobně stěžovatel nespécifikoval, jaký význam měla pro konečné rozhodnutí stížnostního soudu mít jeho námitka, že tento neuvedl konkrétní porušení unijního práva o dani z přidané hodnoty. Jak soud nalézací, tak soud stížnostní popsaly ve svých napadených usneseních velmi přesně, v čem měla údajná trestná činnost stěžovatele spočívat, a tedy v čem spatřují orgány činné v trestním řízení trestnost jeho jednání. Odkaz na konkrétní ustanovení unijního práva proto s přihlédnutím k tomu, že v rámci řízení o ponechání ve vazbě je úkolem obecných soudů toliko posoudit, zda trvá důvodné podezření, že obviněný spáchal trestný čin, který je mu kladen za vinu, nebyl pro splnění tohoto úkolu nezbytný.

36. Závěrem Ústavní soud dodává, že v řízení o ponechání ve vazbě, byť se v žádném případě nevymyká kautelám práva na soudní ochranu, nelze vyžadovat ohledně dokazování, skutkových závěrů a jejich odůvodnění tak vysoký standard jako v hlavním líčení. Ústavní soud tak tímto usnesením v žádném případě nepředznamenává, jakým způsobem by měly obecné soudy o vině stěžovatele rozhodnout. Stěžovatel bude mít v hlavním líčení příležitost prezentovat komplexně svoji obhajobu a bude povinností obecných soudů se jí řádně zabývat.

VII. Závěr

37. Po zvážení argumentů uplatněných v ústavní stížnosti dospěl Ústavní soud k závěru, že napadenými rozhodnutími ani postupem obecných soudů v řízeních předcházejících jejich vydání nebyla porušena ústavně zaručená základní práva či svobody stěžovatele. Rozhodnutí o ponechání stěžovatele ve vazbě předcházelo řízení, v němž bylo zajištěno právo stěžovatele na obhajobu, a toto rozhodnutí se opírá o dostatečně odůvodněná skutková zjištění, která Ústavní soud nemůže nijak přehodnocovat a k nimž obecné soudy dospěly řádným postupem, jenž Ústavní soud aprobuje.

38. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení odmítl podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.



Č. 18

K aktuálnosti zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod při rozhodování o ústavní stížnosti

1. Z povahy institutu ústavní stížnosti vyplývá, že Ústavní soud je zásadně povolán zasáhnout jen tehdy, byla-li rozhodnutím, popř. jiným zásahem orgánu veřejné moci porušena ústavně zaručená práva a svobody stěžovatele, jestliže je takové porušení v době rozhodování o ústavní stížnosti stále aktuální a bezprostřední.

2. Bylo-li na základě zpětvzetí žadatele zastaveno řízení o žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, aniž by byly požadované informace poskytnuty, je přezkum ústavní stížností napadených rozhodnutí správních soudů, na jejichž základě bylo řízení o žádosti znovu vedeno, bezpředmětný, neboť uvedeným nastal stav, kdy není dána aktuálnost zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatele, kterého se požadované informace týkají.

Usnesení

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Jaromíra Jírsky – ze dne 31. října 2017 sp. zn. IV. ÚS 227/17 ve věci ústavní stížnosti ČEZ, a. s., se sídlem Praha 4, Duhová 2/1444, zastoupené Mgr. Radkem Pokorným, advokátem, se sídlem Praha 1, Klimentská 46, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2016 č. j. 9 As 100/2016-167 a proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 4. 2016 č. j. 62 Af 80/2013-281 o zrušení rozkladového rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve věci poskytování informací, spojené s návrhem na odklad vykonatelnosti napadených rozhodnutí a na přerušování řízení a požádání Soudního dvora Evropské unie o rozhodnutí o blíže specifikované otázce, jakož i s návrhem na zrušení § 2 odst. 1 ve slovech „a veřejné instituce“ zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Výrok

Ústavní stížnost a návrhy s ní spojené se odmítají.

Odůvodnění

I.

Ústavní stížností se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí z důvodu tvrzeného porušení jejich základních práv podle čl. 1, čl. 4 odst. 1, čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 2 a 3, čl. 11 odst. 1 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod, jakož i odpovídajících článků Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, Všeobecné deklarace lidských práv a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. 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“.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 11. 2016 č. j. 9 As 100/2016-167 zamítl kasační stížnost stěžovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 4. 2016 č. j. 62 Af 80/2013-281, kterým krajský soud zrušil k žalobě Sokolovské uhelné, právního nástupce, a. s., (dále jen „Sokolovská uhelná“) rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) ze dne 1. 7. 2013 č. j. ÚOHS-R110/2013/IN-12214/320/RJa (dále jen „rozhodnutí předsedy ÚOHS“) a vrátil věc ÚOHS k dalšímu řízení. Rozhodnutím předseda ÚOHS zamítl jako nedůvodný rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí ÚOHS ze dne 29. 3. 2013 č. j. ÚOHS-V6/2013/IN-5649/2013/820/TPi (dále jen „prvostupňové rozhodnutí ÚOHS“) a toto rozhodnutí potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím ÚOHS bylo odmítnuto poskytnutí Sokolovské uhelné většiny z jí požadovaných informací podle § 9 odst. 1 a § 11 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Důvodem odmítnutí bylo, že požadované informace byly stěžovatelkou označeny jako důvěrné a jsou součástí obchodního tajemství.

Stěžovatelka vystupovala v řízení před správními soudy jako osoba zúčastněná na řízení, neboť v posuzované věci se správní soudy při přezkumu rozhodnutí předsedy ÚOHS zabývaly tím, zda stěžovatelka je či není veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a tedy povinným subjektem, který má podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti. Krajský soud v Brně i Nejvyšší správní soud v napadených rozsudcích dospěly k závěru, že stěžovatelka veřejnou institucí, resp. povinným subjektem je, a proto nebylo ze strany ÚOHS možné odepřít poskytnutí informací týkajících se stěžovatelky podle § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Ústavní stížnost sice směřuje proti rozhodnutím soudů, která ve svém důsledku vrací věc ÚOHS k dalšímu řízení, stěžovatelka ji však v daném

případě nepovažuje za předčasnou či nepřipustnou. V navazujícím řízení totiž nebude mít plnou příležitost dosáhnout ochrany svých práv, neboť v přímém důsledku napadených rozhodnutí hrozí, že vzhledem k závěrům v těchto rozhodnutích obsaženým, že stěžovatelka je ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím povinným subjektem, Mostecká uhelná jako žadatel obdrží od ÚOHS informace, které ÚOHS od stěžovatelky získal. Přitom získání informací žadatelem se stěžovatelka snažila zabránit v řízení před správními soudy a tomuto riziku může nyní zabránit pouze v řízení o posuzované ústavní stížnosti. Navíc průběh dalšího řízení není plně v moci stěžovatelky, neboť to, zda dospěje znovu do stadia řízení před soudy, může ovlivnit žadatel o informace. V souvislosti s přípustností své ústavní stížnosti stěžovatelka dodává, že napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu uložil stěžovatelce povinnost zaplatit (společně a nerozdílně s ÚOHS) náklady řízení. Stěžovatelka poukazuje na to, že tato její povinnost zaplatit náklady přetrvává, neboť v dalším řízení nemůže z povahy věci dojít ke zrušení rozsudku Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka dále přípustnost své ústavní stížnosti dovozuje ze splnění podmínek přesahu vlastních zájmů podle § 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

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 správní soudy, naopak nemá podle stěžovatelky zákonnou oporu, a je proto v rozporu s ústavním pořádkem. Stěžovatelka své argumenty v ústavní stížnosti obsáhle rozvádí.

Podáním ze dne 8. 2. 2017 stěžovatelka navrhla, aby Ústavní soud řízení v posuzované věci přerušil do doby, než bude rozhodnuto řízení vedené u Ústavního soudu pod sp. zn. IV. ÚS 1146/16, jehož předmětem je rovněž otázka, zda lze stěžovatelku podřadit mezi veřejné instituce či nikoliv. Současně stěžovatelka navrhuje, aby Ústavní soud před přerušením řízení vyhověl jejímu návrhu na přiznání odkladného účinku její ústavní stížnosti. Následným podáním ze dne 18. 9. 2017 doplnila stěžovatelka svoji ústavní stížnost v návaznosti na nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU 679), v němž dospěl k závěru, že stěžovatelku nelze považovat za veřejnou instituci podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. S ohledem na princip právní jistoty, předvídatelnosti práva a ochrany oprávněné důvěry v právo má stěžovatelka za to, že Ústavní soud rozhodne o její ústavní stížnosti s ohledem na citovaný nález téhož soudu. V opačném případě stěžovatelka žádá, aby o tom byla zpravena a mohla se vyjádřit.

Za účelem posouzení předmětné ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal související spis Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn.

ÚOHS-V6/2013/IN, z jehož obsahu zjistil, že Sokolovská uhelná jako žadatel o poskytnutí informace svým podáním ze dne 9. 1. 2017 sdělila ÚOHS, že na dalším vyřízení své žádosti o poskytnutí informací netrvá, a z tohoto důvodu je žádost již bezpředmětná. V návaznosti na uvedené podání předseda ÚOHS rozhodnutím ze dne 20. 3. 2017 č. j. ÚOHS-R110/2013/IN-09861/310/RJa zrušil prvostupňové rozhodnutí ÚOHS a správní řízení vedené pod sp. zn. V6/2013/IN a R110/2013/IN zastavil. O této skutečnosti stěžovatelka Ústavní soud neinformovala, byť její poslední podání Ústavnímu soudu bylo učiněno až následně dne 18. 9. 2017.

II.

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]. Ze shora uvedeného vyplývá, že v nyní posuzovaném případě bylo napadenými rozsudky stvrzeno postavení stěžovatelky coby povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Proti tomuto závěru se přitom již nebude moci stěžovatelka účinně bránit v dalším řízení před ÚOHS. Samotná nemůže zahájit žádné soudní řízení, v jehož rámci by mohla opětovně uplatnit svou argumentaci, že není povinným subjektem (srov. náleze ze dne 20. 6. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1146/16). Ústavní soud tak dospěl k závěru, že ústavní stížnost je přípustná, avšak – jak je dále vysvětleno – je zjevně neopodstatněná.

Při posouzení ústavní stížnosti vyšel Ústavní soud především ze skutečnosti, že řízení o žádosti o poskytnutí informací – které bylo předmětem přezkumu správních soudů, při kterém byla vydána napadená rozhodnutí – bylo na základě zpětvzetí dané žádosti zastaveno, aniž by byly předmětné informace poskytnuty. Jakýkoli přezkum napadených rozhodnutí – konstatujících, že stěžovatelka je ve smyslu zákona o svobodném přístupu

k informacím povinným subjektem – je tedy bezpředmětný. Nad rámec uvedeného Ústavní soud připomíná, že nálezy Ústavního soudu, a tedy i shora uvedený nález sp. zn. IV. ÚS 1146/16, ve kterém Ústavní soud dospěl k závěru, že stěžovatelka není povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jsou závazné pro všechny orgány a osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy).

Teorie a praxe ústavního soudnictví vyžaduje, aby ústavní stížnost byla projednávána ve stavu bezprostředního a přítomného zásahu, tzv. mootness [např. v praxi Spolkového ústavního soudu SRN „unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit“ – srov. k tomu např. Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch. Heidelberg 1992 (Hrsg. von Dieter C. Umbach und Thomas Clemens), s. 1174 a násl.], tj. ve stavu, kdy spor ještě neodezněl nebo nebyl vyřešen jinou cestou, a to s ohledem na princip minimalizace zásahů do pravomocných rozhodnutí a ekonomie soudního řízení. Jinými slovy řečeno, z povahy institutu ústavní stížnosti vyplývá, že Ústavní soud je zásadně povolán zasáhnout jen tehdy, byla-li rozhodnutím, popř. jiným zásahem orgánu veřejné moci, porušena ústavně zaručená práva a svobody stěžovatelky, jestliže je takové porušení v době rozhodování o ústavní stížnosti stále aktuální a bezprostřední (např. usnesení ze dne 24. 10. 2016 sp. zn. I. ÚS 831/16 nebo usnesení ze dne 21. 4. 2015 sp. zn. I. ÚS 1752/13; dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Zastavením předmětného řízení vedeného ÚOHS nastal stav, kdy není dána aktuálnost zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatelky.

Za daného stavu Ústavnímu soudu nezbylo než ústavní stížnost podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků jako návrh zjevně neopodstatněný odmítnout. Na uvedeném nemůže nic změnit, ani poukazuje-li stěžovatelka v souvislosti s přípustností své ústavní stížnosti na to, že napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu jí a ÚOHS uložil povinnost zaplatit rovným dílem náklady řízení o kasační stížnosti v celkové výši 8 228 Kč, neboť jde o částku bagatelní, která není schopna představovat reálné porušení základních práv či svobod stěžovatelky. Byla-li ústavní stížnost odmítnuta, sdílí její osud i akcesorické návrhy s ní spojené.



Č. 19

K vydání náhradního pozemku v případě restitucí historického církevního majetku

Využití pozemku jako náhradního 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“) je přípustné pouze v případě, že odňatý pozemek nebylo možné oprávněné osobě vydat; v takovém případě byl Pozemkový fond České republiky oprávněn smluvně převést restituentovi náhradní pozemek (§ 11a odst. 1 a 8 zákona o půdě, v rozhodném znění; zrušeno s účinností od 1. 7. 2018), takže jeho postup při následné dispozici podle zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), již nebyl omezen.

Usnesení

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 21. listopadu 2017 sp. zn. II. ÚS 3995/16 ve věci ústavní stížnosti Římskokatolické farnosti Kaplice, se sídlem Farské náměstí 80, Kaplice, zastoupené JUDr. Zlatuší Čaňovou, advokátkou, advokátní kancelář se sídlem Za Hřištěm 1141/2, České Budějovice, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2016 č. j. 28 Cdo 2307/2015-287 a rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 1. 2015 č. j. 7 Co 2253/2014-252 o zamítnutí stěžovatelčiny žaloby na určení vlastnického práva k pozemkům.

Výrok

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění**I.**

1. Stěžovatelka včas podanou ústavní stížností napadla v záhlaví uvedená rozhodnutí obecných soudů tvrzením, že jimi bylo porušeno její základní právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Stěžovatelka spatřovala porušení svého vlastnického práva v tom, že sporný pozemek parc. č. X v katastrálním území Kaplice

(původně v pozemkové knize vedený pod č. Z1 a Z2) byl neoprávněně dotčen komplexní pozemkovou úpravou podle zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“). Pozemek byl po ukončení pozemkových úprav prodán Pozemkovým fondem paní J. Strykové, která jej následně převedla na společnost Redusta, s. r. o.; tu stěžovatelka spolu se státem žalovala na určení vlastnictví před obecnými soudy. Komplexní pozemkové úpravy se podle stěžovatelky staly pouhou záminkou k tomu, aby byl církvi přidělen jen náhradní pozemek podřadné kvality.

2. Klíčovým problémem nyní přezkoumávané věci je právní osud obou původních pozemků, označených podle někdejší pozemkové knihy parcelními čísly Z1 a Z2 (ty i všechny dále označené pozemky leží v k. ú. Kaplice). Tyto pozemky byly církevnímu právnímu předchůdci nynějšího stěžovatele, jímž bylo Římskokatolické děkanství v Kaplici, odňaty bez náhrady ke dni 29. 4. 1949. Stalo se tak na základě zákona č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě (trvalé úpravě vlastnictví k zemědělské a lesní půdě).

3. V mezidobí byly podle odůvodnění rozhodnutí obecných soudů a důkazních podkladů v nalézacím spise, včetně zákresu parcel pozemkové knihy do katastrální mapy a kopie katastrální mapy vyhotovené katastrálním úřadem dne 7. 8. 2013, hranice pozemků změněny a původní odňaté pozemky se staly zčásti (ve větší výměře) součástí pozemku parc. č. X, o nějž stěžovatelce jde, a zčásti součástí pozemku parc. č. Y.

4. Právní stav pozemku parc. č. X, vedeného jako zemědělská (orná) půda, nebyl nijak dotčen tzv. jednoduchými pozemkovými úpravami (zákon č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech). Došlo však k jeho blokaci (zákazu převodu) podle ustanovení § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, (dále jen „zákon o půdě“), neboť náležel mezi historický majetek církvi.

5. Na základě zákona o pozemkových úpravách se poté stal pozemek parc. č. X předmětem tzv. komplexních pozemkových úprav. Těmito úpravami se uspořádávají vlastnická práva k pozemkům mj. co do souladu skutkového a právního stavu (totéž platí pro věcná břemena a jiná omezení), pozemky se prostorově a funkčně upravují (scloují, dělí), a takto se zabezpečuje přístupnost pozemků a vyrovnání jejich hranic. Vytvářejí se tak podmínky pro racionální hospodaření s půdním fondem a pro jeho ochranu, zahrnující i krajinnotvorné a ekologické prvky (podrobněji viz § 2 zákona o pozemkových úpravách).

6. Komplexní pozemkové úpravy musely respektovat blokaci pozemků pro restituční účely. Ministerstvo zemědělství, Pozemkový úřad Český Krumlov, rozhodlo po schválení návrhu pozemkových úprav dne 15. 3. 2011 podle ustanovení § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách o výměně či přechodu vlastnických práv, zrušení věcných břemen chůze a příslušných úhradách, přičemž příloha rozhodnutí obsahuje seznamy vlastníků a dispozic s pozemky.

7. Rozhodnutí řeší též právní stav pozemku parc. č. X. Jak shrnul k jeho trvající blokaci odvolací soud, bylo na něm vážnoucí „omezení převodu vlastnického práva podle § 29 zákona o půdě přeneseno na jiný pozemek ve vlastnictví státu, a to parc. č. Q, který svou výměrou odpovídá původním pozemkům č. Z1 a Z2“.

8. Rozhodnutí je zakončeno poučením o nepřipustnosti odvolání v souladu se zněním § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách. Totéž ustanovení počítá v následujícím odstavci 9 s možností podání žaloby proti rozhodnutí o soukromoprávním vztahu (odkaz č. 31 na § 247 občanského soudního řádu). Z obsahu nyní napadených rozhodnutí ani nalézacího spisu se nepodává, že by snad stěžovatelka jakkoliv napadla samotné rozhodnutí po správní nebo snad dokonce soudní přezkumné linii. Ani obecné soudy, jež byly uvědoměny o podání ústavní stížnosti, nedsdělily Ústavnímu soudu nic o využití takové možnosti. Je však nutné zdůraznit, že stěžovatelce nesvědčila žádná z alternativ účastenství v řízení o pozemkové úpravě podle ustanovení § 5 zákona o pozemkových úpravách (vlastníci pozemků, stavebník, obce).

9. Po vypořádání pozemkových úprav byl pozemek parc. č. X, z něhož byla snáta blokace, převeden Pozemkovým fondem České republiky kupní smlouvou datovanou 3. 12. 2012 s právními účinky vkladu dne 18. 12. 2012 na paní J. Strykovou. Dotyčná poté kupní smlouvou ze dne 20. 12. 2012 prodala pozemek společnosti Redusta, s. r. o.; účinky vkladu nastaly 21. 12. 2012.

10. Stěžovatelka musela vyčkat na nabytí 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), ode dne 1. 1. 2013. Poté podala žalobu proti 1. Redusta, s. r. o., a 2. České republice – Státnímu pozemkovému úřadu, a sice na určení vlastnictví státu v intencích § 18 odst. 1 citovaného zákona, neboť od právní moci rozsudku o určení vlastnictví státu počiná běžet lhůta k vydání věci.

11. Žalobním petitem žádala stěžovatelka určení vlastnictví státu ke dvěma pozemkům, z nichž jedním (stran jiného s věcí nesouvisejícího byla žalobkyně úspěšná) byl pozemek parc. č. X. Stěžovatelka napadala postup komplexní pozemkové úpravy i následné převody pozemku.

Žalobu však zamítly obě nižší obecné instance (Okresní soud v Českém Krumlově rozsudkem č. j. 2 C 171/2013-211 ze dne 14. 10. 2014) a dovolání stěžovatelky nevyhověl ani Nejvyšší soud, jenž v rozsudku své rozhodnutí rozsáhle odůvodnil.

12. Nejvyšší soud reagoval především na tvrzení dovolatelky, že se nemohla v období před podáním restituční žaloby jakkoli bránit proti změnám vlastnictví blokované nemovitosti. Zdůraznil, že rozhodnutí pozemkového úřadu podle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách je rozhodnutím konstitutivním s obecným následkem originárního nabytí vlastnického práva. Jak uvedl, tento právní názor byl již dříve zastáván v usnesení sp. zn. 30 Cdo 1748/2007 či v usnesení sp. zn. 30 Cdo 4802/2007 ze dne 21. 11. 2007; proti druhému z usnesení byla podána ústavní stížnost, kterou Ústavní soud usnesením sp. zn. II. ÚS 731/08 ze dne 1. 9. 2009 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) odmítl jako zjevně neopodstatněnou s výslovnou podporou důvodů dovolací instance (pozn.: stalo se tak s odkazem na předchozí zákon č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů, což však nic nemění na relevanci právních závěrů). Nejvyšší soud též uzavřel, že soud není mimo rámec správního soudnictví oprávněn zkoumat věcnou správnost rozhodnutí o pozemkových úpravách jako správního aktu (čemuž Ústavní soud v odmítavém usnesení též přisvědčil); text relevantního rozsudku sp. zn. 3 Cdo 1091/1996 ze dne 17. 12. 1998 s právní větou je publikován ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod Rc 11/2000.

II.

13. Stěžovatelka podala svou ústavní stížnost jako procesně jediný možný prostředek ochrany práva po neúspěchu části určovací žaloby v restitučním sporu.

14. Z výňatku mapového operátu a tvrzení stěžovatelky lze dovodit některé skutečnosti k věcné stránce případu. S předmětným pozemkem ve vlastnictví společnosti Redusta, s. r. o., sousedí pozemky ve vlastnictví společnosti Kamenolomy ČR, s. r. o.; dá se předpokládat, jak stěžovatelka tvrdí, že první uvedená společnost pronajímá pozemek parc. č. X druhé korporaci. Nedá se současně přehlédnout, že se účelově určení pozemku vzdálilo jeho původnímu zemědělskému využití.

15. Byla-li z pozemku parc. č. X přesunuta v rámci aplikace § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách blokáce na jiný pozemek, pak též nelze ztratit ze zřetele, že původní církevní zemědělské pozemky parc. č. Z1 a Z2 by nyní tvořily jen nevelkou výšeč pozemku parc. č. X.

16. Měl-li by Ústavní soud kasačně zasáhnout do restitučního případu, předpokládalo by to z hlediska úvah o aplikaci čl. 11 Listiny (potažmo o aplikaci čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě

o ochraně lidských práv a základních svobod) konkrétní existenci vlastnického práva, jež má být chráněno. V restitučních sporech se však oprávněné osobě nepřiznává „právo na restituci“ nezávisle na národních zákonných úpravách a jejich požadavcích. Na restituci není ústavně založený nárok a takový neplyne ani z mezinárodních závazků; srov. z poslední doby např. usnesení sp. zn. III. ÚS 1660/13 ze dne 4. 7. 2013, bod 9. Stěžovatelka by tu musela osvědčit legitimní očekávání uspokojení svého nároku, tedy dobře odůvodněnou představu o jeho oprávněnosti, což Ústavní soud dovodil kupříkladu v nálezu sp. zn. I. ÚS 562/09 ze dne 31. 8. 2011 (N 145/62 SbNU 245). Jak je patrné ze stížnostních tvrzení v konfrontaci se stavem zjištěným obecnými soudy, takové argumenty stěžovatelka mohla nalézt jen velmi obtížně.

17. Rozhodnutí pozemkového úřadu o výměně nebo přechodu vlastnických a dalších souvisejících práv podle ustanovení § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách, vycházející ze schváleného návrhu pozemkových úprav, bylo konstitutivním rozhodnutím, jímž v posuzované věci nabyt stát (správou pověřen Pozemkový fond České republiky) vlastnické právo k pozemku parc. č. X. Rozhodnutí je podle zákona vydáváno poté, co pozemkový úřad prověří, zda proti rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav nebyla podána žaloba proti rozhodnutí jiného orgánu podle ustanovení § 247 občanského soudního řádu. Součástí rozhodnutí byl přechod omezení vlastnického práva k pozemku parc. č. X podle blokačního ustanovení § 29 zákona o půdě na pozemek parc. č. Q, ostatní plocha, v k. ú. Kaplice. Rozhodnutí bylo vydáno dne 15. 3. 2011 a nabylo právní moci dne 27. 4. 2011. Následný převod vlastnictví Pozemkovým fondem České republiky na jinou osobu kupní smlouvou ze dne 3. 12. 2012 s účinkem vkladu dne 18. 12. 2012 byl realizací dispozičního práva k pozemku.

18. Ústavní soud konstatoval v nálezu sp. zn. I. ÚS 349/17 ze dne 22. 6. 2017 (N 109/85 SbNU 781; bod 27), že církevní právnické osoby mají zákonem založené legitimní očekávání na vypořádání svého historického majetku. Vydal-li stát přesto pozemky, jež byly ve prospěch historických vlastníků blokovány, jiným restituentům jako pozemky náhradní, prohloubil tím zásah do práv historických vlastníků a spravedlivým řešením takové situace je nastolení právního stavu před převodem pozemků v rozporu s blokačním ustanovením.

19. V nyní přezkoumávané věci o takovou situaci nejde. Využití pozemku jako náhradního podle zákona o půdě bylo přípustné pouze v případě, že odňatý pozemek nebylo možné oprávněné osobě vydat; poté byl Pozemkový fond České republiky oprávněn smluvně převést restituentovi náhradní pozemek (§ 11a odst. 1 a 8 zákona o půdě v tehdejší znění; nyní již zrušen). Ve věci sp. zn. I. ÚS 349/17 Pozemkový fond České republiky zákonný postup porušil, nerespektoval církevní blokaci a zvolil jinou,

nepřípustnou alternativu. Ve věci nynější stěžovatelky však byla vyloučena restituce započatá žalobou podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi proto, že konstitutivním rozhodnutím pozemkového úřadu došlo k přesunu blokačního omezení na jiný pozemek. Postup Pozemkového fondu při následné dispozici tak již nebyl omezen. Namítá-li stěžovatelka nezákonnost a protiústavnost v podstatě celého postupu orgánů státu při pozemkových úpravách i Pozemkového fondu, pak z obsahu vyžádaného nalézacího spisu, z důkazních zjištění obecných soudů (hodnocení důkazů Ústavní soud zásadně neprovádí) a z odůvodnění jejich rozhodnutí skutečnosti jí předestírané neplynou.

20. Stěžovatelka v ústavní stížnosti uvádí, že státem jí byly v rámci majetkového vyrovnání nabídnuty náhradní pozemky, které však nepřijala. Uvedené odpovídá i obsahu spisu, neboť jako důkaz do něj byla založena dohoda o vydání zemědělské nemovitosti (č. l. 187), podle níž měl být státem stěžovatelce vydán mj. i pozemek parc. č. Q v k. ú. Kaplice. Označený pozemek byl v katastru veden jako blokový v souladu s ustanovením § 29 zákona o půdě.

21. Ústavní soud z důvodů výše uvedených nemohl dospět k jinému závěru, než že v posuzované věci nedošlo k porušení ústavně zaručených základních práv stěžovatelky; vedle těžiště její argumentace, jež se nacházelo v námitkách proti pozemkové úpravě a následným převodům, nehraje ostatně její procesní námitka (nepokračování v řízení s dědici paní Strykové, jež nebyla účastnicí řízení) významnější roli. Ústavní stížnost byla proto shledána zjevně neopodstatněnou podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a jako taková odmítnuta.



III

III. Stanoviska

Č. 45/16

Stanovisko pléna Ústavního soudu

(vyhlášeno jako sdělení Ústavního soudu pod č. 460/2017 Sb.)

Plénium Ústavního soudu ve složení z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musíla, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka) a Jiřího Zemánka přijalo pod sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 dne 28. listopadu 2017 na návrh III. senátu Ústavního soudu podle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve věci jeho právního názoru pro řízení o ústavní stížnosti vedené pod sp. zn. III. ÚS 2670/15, který se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezech sp. zn. I. ÚS 2447/13 ze dne 11. 11. 2013, sp. zn. II. ÚS 3588/14 ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3216/14 ze dne 17. 12. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3143/15 ze dne 23. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 3973/13 ze dne 25. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 849/16 ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/17 ze dne 19. 4. 2017 a sp. zn. IV. ÚS 3168/16 ze dne 11. 7. 2017, toto

stanovisko:

1. Neobsahuje-li dovolání vymezení předpokladů přípustnosti (§ 241a odst. 2 občanského soudního řádu), není odmítnutí takového dovolání pro vady porušením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

2. Nevymezí-li dovolatel, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, je ústavní stížnost proti předchozím rozhodnutím o procesních prostředcích k ochraně práva nepřipustná podle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

3. Ustanovení § 237 občanského soudního řádu ve spojení s čl. 4 a čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky vyžaduje, aby jako přípustné bylo posouzeno dovolání, závisí-li napadené rozhodnutí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva vztahující se k ochraně základních práv a svobod, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené judikatury Ústavního soudu.

Odůvodnění

I. Důvody předložení stanoviska

1. Dne 2. 9. 2015 byla Ústavnímu soudu doručena ústavní stížnost, která je vedena pod sp. zn. III. ÚS 2670/15 a již se stěžovatel domáhá zrušení dále specifikovaných rozhodnutí Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu. Obvodní soud pro Prahu 1 usnesením č. j. 30 C 29/2012-39 ze dne 9. 11. 2012 rozhodl tak, že se stěžovateli nepřiznává osvobození od soudních poplatků. Městský soud v Praze jako soud odvolací usnesením č. j. 72 Co 145/2013-47 ze dne 29. 5. 2013 prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Stěžovatelovo dovolání Nejvyšší soud usnesením č. j. 30 Cdo 1221/2015-81 ze dne 17. 6. 2015 odmítl s odůvodněním, že stěžovatel v dovolání nevymezil, který z předpokladů přípustnosti dovolání uvedených v § 237 občanského soudního řádu považuje za splněný.

2. Třetí senát Ústavního soudu zastává právní názor, že za popsané situace je ústavní stížnost v části, v níž mívá proti rozhodnutí Městského soudu v Praze, nepřipustná, neboť stěžovatel řádně nevyčerpal dovolání. Třetí senát je zároveň toho názoru, že postupem Nejvyššího soudu nedošlo k porušení stěžovatelových ústavně zaručených práv.

3. Uvedené závěry jsou však v rozporu s částí judikatury Ústavního soudu. Jelikož opačný právní názor byl již vyjádřen i formou nálezu, nezbylo třetímu senátu než postupovat podle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

II. Dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu u dovolání podaných v občanském soudním řízení po 1. 1. 2013

4. Z hlediska splnění procesních podmínek pro postup podle § 23 zákona o Ústavním soudu jsou určující zejména nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2447/13 ze dne 11. 11. 2013 (N 184/71 SbNU 213), sp. zn. II. ÚS 3588/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 114/77 SbNU 673), sp. zn. IV. ÚS 3216/14 ze dne 17. 12. 2015 (N 218/79 SbNU 503), sp. zn. IV. ÚS 3973/13 ze dne 25. 2. 2016 (N 36/80 SbNU 457), sp. zn. II. ÚS 849/16 ze dne 11. 10. 2016 (N 188/83 SbNU 81), sp. zn. I. ÚS 425/17 ze dne 19. 4. 2017 (N 63/85 SbNU 145) a sp. zn. IV. ÚS 3168/16 ze dne 11. 7. 2017 (N 121/86 SbNU 85). V prvně uvedeném nálezu Ústavní soud Nejvyššímu soudu vytkl, že odmítl jako vadné dovolání, v němž stěžovatel nevymezil, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání. Tohoto pochybení se stěžovatel dopustil v důsledku toho, že vycházel z již neúčinného znění občanského soudního řádu, které tento požadavek nezakotvovalo. Ústavní soud k tomu mimo jiné uvedl:

„Ústavní soud je však toho názoru, že vzhledem k okolnostem případu, které v posuzované věci spočívaly ve zcela jasném a srozumitelném verbálním vylíčení dovolacího důvodu, dovolací soud neměl dovolání

stěžovatele odmítnout. Nelze přehlédnout, že dovolací důvod „nesprávné právní posouzení věcí“ byl dovolatelem označen shodně jako nynější dovolací důvod podle § 241a odst. 1 o. s. ř., tedy podle aktuální právní úpravy. Byť jde nyní o jediný a svou podstatou souhrnný dovolací důvod, dovolatel ve svém podání žádal zcela zřetelně o posouzení právního stavu, jenž byl založen na konkrétních okolnostech ve věci nájemní smlouvy, a dovolací soud na tomto základě mohl přistoupit k uplatnění vlastní diskrece v tom směru, zda je dovolání přípustné z hlediska judikatorních aspektů vypočtených v novém textu ustanovení § 237 o. s. ř. Pokud tak dovolací soud ne učinil, postupoval v této věci příliš formalisticky, a odepřel tak dovolateli (nyní stěžovateli) jeden z kroků procesního postupu posouzení podmínek projednání dovolání, což neměl učinit.“

5. Ústavní soud ve stejném nálezu dále podrobil meritornímu přezkumu i rozhodnutí odvolacího soudu, ačkoli toto rozhodnutí doposud nebylo podrobeno řádnému přezkumu dovolacím soudem. Ústavní soud k tomu konstatoval, že Nejvyšší soud svým rozhodnutím pochybil, z čehož dle bodu 20 nálezu vyplývá, že stěžovatel vyčerpal všechny prostředky k ochraně svého práva podle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a ústavní stížnost je proto přípustná i ve vztahu k odvolacímu rozhodnutí.

6. Uvedený náleží Ústavního soudu je založen na dvou základních východiscích. Zaprvé, účastník řízení není povinen v dovolání konkretizovat, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, uvede-li řádně dovolací důvod. Zadruhé, odmítnutí dovolání pro vady nebrání tomu, aby Ústavní soud meritorně přezkoumal rozhodnutí, která rozhodnutí Nejvyššího soudu procesně předcházejí.

7. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 3973/13 ze dne 25. 2. 2016 Ústavní soud Nejvyššímu soudu, který dovolání odmítl pro vady spočívající v nevymezení, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, vytkl, že v rozporu s čl. 4 Ústavy České republiky neposkytl ohroženému ústavně zaručenému právu stěžovatele dostatečnou ochranu, přestože jej stěžovatel na skutečnosti, v nichž porušení dotčeného práva spočívalo, upozornil. Přípustností ústavní stížnosti v části, v níž mířila proti rozhodnutí odvolacího soudu, se Ústavní soud výslovně nezabýval. Svůj právní názor o přípustnosti ústavní stížnosti ve vztahu k tomuto rozhodnutí nicméně závazně vyjádřil tím, že meritorně rozhodl a předmětné rozhodnutí zrušil [srov. stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 ze dne 9. 11. 1999 (ST 9/16 SbNU 372)].

8. Nález sp. zn. IV. ÚS 3973/13 je postaven na tom, že dovolatel není povinen v dovolání konkretizovat, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, pokud argumentuje porušením svých ústavně zaručených práv. Stejně jako náleží sp. zn. I. ÚS 2447/13 pak vychází

z předpokladu, že odmítnutí dovolání pro vady nebrání tomu, aby Ústavní soud meritorně přezkoumal rozhodnutí, která rozhodnutí Nejvyššího soudu procesně předchází. Na podobných východiscích jsou pak postaveny také nálezy sp. zn. IV. ÚS 3216/14 ze dne 17. 12. 2015 a sp. zn. II. ÚS 3588/14 ze dne 16. 6. 2015.

9. Pokud jde o nález sp. zn. IV. ÚS 3143/15 ze dne 23. 2. 2016 (N 35/80 SbNU 447), v něm se Ústavní soud k postupu Nejvyššího soudu, kterým ústavní stížností napadeným rozhodnutím odmítl dovolání pro vady spočívající v nevymezení, v čem je spatřováno splnění předpokladů jeho přípustnosti, nijak nevyjádřil. Přistoupil nicméně k jeho zrušení, přičemž zároveň přezkoumal a zrušil také rozhodnutí nalézacího a odvolacího soudu. I v tomto nálezu je tudíž implicitně obsažen právní názor, že dovolatelé nemusejí uvést, v čem spatřují splnění předpokladů přípustnosti dovolání. Stejně tak z tohoto nálezu vyplývá právní názor, že pokud Nejvyšší soud odmítne dovolání pro vady, není ústavní stížnost v části mířící proti rozhodnutím, která rozhodnutí Nejvyššího soudu procesně předcházejí, nepřipustná.

10. V nálezu sp. zn. II. ÚS 849/16 ze dne 11. 10. 2016 Ústavní soud zaujal názor, že pokud dovolatel namítne protiústavnost právních závěrů či postupu odvolacího soudu, je tím naplněn i dovolací důvod spočívající v tvrzeném nesprávném posouzení věci a je pak úkolem dovolacího soudu se touto argumentací zabývat a vypořádat se s ní. Jak také Ústavní soud konstatoval, rozhodnutí o přípustnosti dovolání nemůže činit jediný samosoudce, nýbrž musí zůstat vyhrazena senátnímu rozhodování. Na tento nález pak navázal Ústavní soud i v nálezu sp. zn. I. ÚS 425/17 ze dne 19. 4. 2017. Konečně v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3168/16 ze dne 11. 7. 2017 Ústavní soud za situace, kdy Nejvyšší soud odmítl dovolání jako vadné, přezkoumal i napadené rozhodnutí odvolacího soudu, v němž shledal porušení stěžovatelových práv garantovaných čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. K rozhodnutí Nejvyššího soudu pak konstatoval, že neshledal žádné porušení některého z ústavně zaručených základních práv a svobod, tedy ani porušení práva na soudní ochranu zákonem (zde občanským soudním řádem) stanoveným způsobem. Z důvodu právní jistoty bylo však údajně nezbytné spolu s usnesením odvolacího soudu zrušit i toto rozhodnutí.

11. Otázku, zda je povinností účastníků řízení v dovolání uvést, v čem spatřují splnění předpokladů jeho přípustnosti, Ústavní soud řešil v mnoha dalších rozhodnutích. Stejně tak se Ústavní soud opakovaně zabýval otázkou, zda je v obdobných případech ústavní stížnost proti rozhodnutím soudů nižších stupňů přípustná.

II./A. Judikatura Ústavního soudu ve vztahu k ústavní konformitě požadavku, aby dovolatel uvedl, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání

12. Navzdory nálezům sp. zn. I. ÚS 2447/13, sp. zn. IV. ÚS 3216/14, sp. zn. IV. ÚS 3143/15 a sp. zn. IV. ÚS 3973/13 naprostá většina rozhodnutí Ústavního soudu akceptuje náhled Nejvyššího soudu, přičemž z celé řady usnesení Ústavního soudu vyplývá, že dovolatelé jsou povinni předpoklady přípustnosti dovolání vymezit (např. 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; všechna usnesení jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) a musí tak učinit řádně; nestačí tedy pouhá citace zákona (např. usnesení sp. zn. III. ÚS 1675/14 ze dne 26. 6. 2014) či vymezení předpokladů odvíjející se od zjevně chybné interpretace § 237 občanského soudního řádu (např. usnesení sp. zn. III. ÚS 651/14 ze dne 10. 7. 2014). V usnesení sp. zn. II. ÚS 2716/13 ze dne 12. 2. 2015 k tomu Ústavní soud uvedl:

„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 (§ 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 že 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. Náležitosti dovolání a následky plynoucí z jejich nedodržení jsou tedy v občanském soudním řádu stanoveny zcela

jasně. Účastníkovi řízení podávajícímu dovolání proto nemohou při zachování minimální míry obezřetnosti vzniknout pochybnosti o tom, co má v dovolání uvést. Odmítnutí dovolání, které tyto požadavky nesplní, není formalismem, nýbrž logickým důsledkem nesplnění zákonem stanovených požadavků.“

13. Podobně v nálezu sp. zn. II. ÚS 1966/16 ze dne 15. 3. 2017 (N 45/84 SbNU 527) Ústavní soud dovodil:

„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 zákonné lhůtě k podání dovolání nebo lhůtě stanovené k odstranění nedostatku podmínky právního zastoupení, a pro které nelze v dovolacím řízení pokračovat.

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).“

14. Na uvedený náleze navázal Ústavní soud nálezem sp. zn. I. ÚS 2135/16 ze dne 3. 5. 2017 (N 70/85 SbNU 247), v němž uzavřel, že v každém dovolání „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“.

15. Ústavní soud však nepřipouští, aby Nejvyšší soud postupoval při posuzování bezvadnosti dovolání příliš formálně, a proto např. v nálezu

sp. zn. IV. ÚS 1256/14 ze dne 18. 12. 2014 (N 234/75 SbNU 607) Nejvyššímu soudu vytkl, že považoval za vadné dovolání, v němž dovolatel nepoužil čísla jednacích relevantních rozhodnutí. V nálezu sp. zn. I. ÚS 354/15 ze dne 19. 11. 2015 (N 198/79 SbNU 251) pak Ústavní soud měl za to, že z dovolání čteného v návaznosti na argumentaci odvolacího soudu je patrné, v čem dovolatel splnění předpokladů přípustnosti shledává, byť to přímo v dovolání neuvedl. 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 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)]. Ústavní soud porušení základních práv shledal i tehdy, pokud Nejvyšší soud odmítl dovolání pro vady jako nepřipustné (sic) a zároveň se *obiter dictum* vyjádřil k meritu věci, k čemuž Ústavní soud uvedl, že tento postup (tedy vyjádření se k meritu věci za situace, kdy údajně nebylo možné v dovolacím řízení pro vady pokračovat) je vnitřně rozporný [náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2766/14 ze dne 1. 12. 2015 (N 202/79 SbNU 281)].

II./B Judikatura Ústavního soudu k otázce přípustnosti ústavních stížností za situace, kdy bylo dovolání odmítnuto z důvodu nevymezení, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání

16. V případech, kdy Nejvyšší soud odmítl dovolání z důvodu, že v něm dovolatel nevymezil, v čem spatřuje předpoklady přípustnosti dovolání, musel Ústavní soud opakovaně, ať už výslovně, či implicitně, řešit otázku přípustnosti ústavních stížností mířících proti rozhodnutím nižších soudů. Tuto otázku přitom Ústavní soud řešil rozdílně v nálezech i v usneseních, a to bez ohledu na to, zda postup Nejvyššího soudu považoval za správný, či nikoli.

17. Podobně jako v citovaných nálezech sp. zn. I. ÚS 2447/13, sp. zn. II. ÚS 3588/14, sp. zn. IV. ÚS 3216/14, sp. zn. IV. ÚS 3143/15 a sp. zn. IV. ÚS 3973/13 postupoval Ústavní soud i v nálezech sp. zn. II. ÚS 312/15 ze dne 9. 2. 2016 a sp. zn. II. ÚS 2766/14 ze dne 1. 12. 2015. V nich Ústavní soud shledal porušení ústavně zaručených práv Nejvyšším soudem, který odmítl dovolání pro vady, přičemž ústavněprávnímu přezkumu Ústavní soud podrobil i rozhodnutí odvolacího soudu. Naopak v nálezech sp. zn. I. ÚS 425/17 ze dne 19. 4. 2017, sp. zn. II. ÚS 1966/16 ze dne 15. 3. 2017, sp. zn. I. ÚS 3507/16 ze dne 21. 12. 2016 (N 251/83 SbNU 903), sp. zn. II. ÚS 849/16 ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 3876/13 ze dne 3. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 962/14

ze dne 19. 8. 2014 či sp. zn. I. ÚS 354/15 ze dne 19. 11. 2015 Ústavní soud, ačkoli také považoval postup Nejvyššího soudu za protiústavní, ústavní stížnosti s odkazem na zásadu subsidiarity v části mířící proti rozhodnutím nižších soudů odmítl pro nepřipustnost.

18. V nálezu sp. zn. I. ÚS 3507/16 Ústavní soud k přezkumu rozhodnutí soudů nižších stupňů uvedl, že „v návaznosti na zrušení usnesení Nejvyššího soudu a s ohledem na doktrínu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů mu již dále nepřísluší přezkoumávat napadené rozhodnutí vrchního soudu. Tento přezkum bude nyní v kompetenci Nejvyššího soudu, který bude muset – vázán nálezem Ústavního soudu – o dovolání znovu rozhodnout. Ústavní stížnost týkající se merita věci by tak v tomto případě byla prostředkem předčasným“. V nálezu sp. zn. II. ÚS 1966/16 pak Ústavní soud dodal, že odlišení důvodů odmítnutí dovolání, tedy zda pro nepřipustnost nebo včas neodstraněné vady, není samoúčelné, jelikož má pro dovolatele význam z toho hlediska, že podle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, je podmínkou přípustnosti ústavní stížnosti i efektivní vyčerpání mimořádného opravného prostředku, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřipustný z důvodu závisejícího na jeho uvážení. Ústavní soud následně uzavřel, že „je zřejmé, 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, nebo když bude nepřipustné z některého důvodu uvedeného v § 238 občanského soudního řádu. Podmínka efektivního vyčerpání dovolání naopak bude splněna, jestliže bude důvod jeho odmítnutí spočívat v tom, že nejsou dány předpoklady přípustnosti dovolání podle § 237 občanského soudního řádu“.

19. Jde-li o usnesení, část z nich se zabývá pouze ústavností odmítavého usnesení Nejvyššího soudu s tím, že pokud stěžovatel účinným způsobem nevyčerpal dovolání, je přezkum rozhodnutí nalézacího a odvolacího soudu s ohledem na zásadu subsidiarity nepřipustný (např. usnesení sp. zn. III. ÚS 3189/13 ze dne 7. 11. 2013, sp. zn. III. ÚS 836/14 ze dne 26. 3. 2014, sp. zn. I. ÚS 891/15 ze dne 3. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 152/16 ze dne 7. 3. 2016 či sp. zn. III. ÚS 200/16 ze dne 8. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2109/16 ze dne 22. 9. 2016, sp. zn. III. ÚS 588/17 ze dne 14. 3. 2017, sp. zn. I. ÚS 323/17 ze dne 7. 3. 2017, sp. zn. I. ÚS 3937/16 ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. I. ÚS 208/17 ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. II. ÚS 1794/16 ze dne 7. 3. 2017, sp. zn. III. ÚS 583/17 ze dne 7. 3. 2017, sp. zn. III. ÚS 1660/15 ze dne 28. 2. 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 494/16 ze dne 19. 4. 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 a sp. zn. IV. ÚS 1725/15 ze dne 7. 6. 2016).

20. Obdobně v usnesení sp. zn. II. ÚS 2380/16 ze dne 14. 10. 2016 Ústavní soud konstatoval:

„I kdyby však stěžovatelka usnesení Nejvyššího soudu ústavní stížností napadla, závěr o nepřipustnosti jejího návrhu by s ohledem na skutkové okolnosti této věci přesto zůstal nezměněn. Z (nenapadeného) usnesení Nejvyššího soudu totiž plyne, že stěžovatelka sice tento procesní prostředek k ochraně svých práv formálně uplatnila, avšak neučinila tak procesně relevantním (řádným) způsobem, neboť se nijak nevyjádřila k otázce připustnosti dovolání (což je ovšem obligatorní náležitostí takového návrhu). Ustanovení § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je přitom již s ohledem na účel tohoto ustanovení (tj. procesní realizace principu subsidiarity) třeba vykládat tak, že procesní prostředky nápravy v něm zmíněné musejí být vyčerpány řádně ...“.

21. Oproti tomu v některých rozhodnutích Ústavní soud tento postup nenásledoval a přistoupil i k přezkumu rozhodnutí soudů nižších stupňů (např. usnesení sp. zn. I. ÚS 3524/13 ze dne 21. 1. 2014, sp. zn. III. ÚS 1185/15 ze dne 7. 5. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2750/15 ze dne 28. 1. 2016, sp. zn. III. ÚS 3714/15 ze dne 1. 3. 2016). To pak Ústavní soud např. v usnesení sp. zn. III. ÚS 651/14 ze dne 10. 7. 2014 vedlo ke konstatování, že „v případě rozporné vlastní judikatury proto Ústavní soud postupoval ve prospěch stěžovatele, tedy jeho právní jistoty, který by se mohl dovolávat té části rozhodovací praxe Ústavního soudu, která je pro něho příznivější“. K argumentu právní jistoty se Ústavní soud vyjádřil i v již uvedeném usnesení sp. zn. III. ÚS 200/16 ze dne 8. 3. 2016, v němž konstatoval, že vzhledem k ustálené judikatuře Nejvyššího soudu již není „k potlačení zásady subsidiarity ústavní stížnosti“ důvod, a předmětnou ústavní stížnost ve vztahu k rozhodnutí odvolacího soudu odmítl jako nepřipustnou. Konečně je možno dodat, že Ústavní soud kvazimeritorně přezkoumal rozhodnutí odvolacího soudu i na základě ústavní stížnosti, kterou nebylo rozhodnutí Nejvyššího soudu, jež dovolání proti rozhodnutí odvolacího soudu pro vady odmítl, vůbec napadeno (usnesení sp. zn. II. ÚS 2340/15 ze dne 31. 8. 2015; proti rozhodnutí Nejvyššího soudu byla podána samostatná ústavní stížnost spojená s návrhem na zrušení § 241a odst. 2 občanského soudního řádu ve slovech „vymezení důvodu dovolání“, kterou Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněnou usnesením sp. zn. II. ÚS 2341/15 ze dne 11. 4. 2017).

22. Lze dodat, že otázkou připustnosti ústavní stížnosti ve vztahu k rozhodnutím nalézacího a odvolacího soudu se Ústavní soud zabýval i v dalších rozhodnutích, v nichž shledal porušení ústavně zaručených práv stěžovatele v procesním postupu Nejvyššího soudu. Za nepřipustnou v části mířící proti rozhodnutím nalézacích či odvolacích soudů tak Ústavní soud považoval ústavní stížnost např. v nálezech sp. zn. I. ÚS 3093/13 ze dne 17. 12. 2014 (N 231/75 SbNU 581), sp. zn. III. ÚS 1538/14 ze dne 17. 5.

2016 (N 85/81 SbNU 423), sp. zn. II. ÚS 3316/15 ze dne 31. 5. 2016 (N 99/81 SbNU 601), sp. zn. I. ÚS 2936/15 ze dne 17. 8. 2016 (N 153/82 SbNU 431) nebo sp. zn. II. ÚS 849/16 ze dne 11. 10. 2016 (dostupných též na <http://nalus.usoud.cz>). V posledně citovaném rozhodnutí k tomu Ústavní soud poznamenal: „Veden zmíněnou doktrínou minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů Ústavní soud za této procesní situace již dále nepřezkoumával napadená rozhodnutí obvodního a městského soudu a ústavní stížnost v tomto rozsahu odmítl pro nepřipustnost. Případný ústavněprávní přezkum by totiž byl za situace, kdy se Nejvyšší soud napadenými rozhodnutími soudů nižších instancí dosud řádně nezabýval, předčasný.“

23. K odmítnutí ústavní stížnosti pro nepřipustnost – v části, v níž byla napadena rozhodnutí nalézacího a odvolacího soudu – Ústavní soud přistupoval v obdobných případech i za účinnosti občanského soudního řádu a zákona o Ústavním soudu ve znění účinném do 31. 12. 2012. Např. v nálezů sp. zn. II. ÚS 3005/07 ze dne 4. 3. 2009 (N 45/52 SbNU 449) Ústavní soud uvedl:

„Ústavní soud odmítl návrh stěžovatele směřující proti napadeným rozhodnutím Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 9 podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu, neboť nyní bude na dovolacím soudu, aby se znovu zabýval přípustností dovolání a případně se vyjádřil k postupu odvolacího soudu (srov. obdobný postup např. v nálezů sp. zn. II. ÚS 182/05). Stěžovateli se nyní otevírá prostor pro ochranu jeho ústavně zaručených práv a svobod v rámci soustavy obecných soudů.“

III. Vlastní odůvodnění stanoviska

24. Dva výroky, které plénium Ústavního soudu tímto stanoviskem přijalo, jsou na sobě zásadně nezávislé a každý řeší jinou právní otázku. V případě prvního výroku Ústavní soud posuzoval, zda není postup Nejvyššího soudu, který odmítl dovolání pro absenci vymezení předpokladů přípustnosti dovolání, v rozporu s právem na přístup k soudu garantovaným čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále také jen „Listina“). V případě druhého výroku Ústavní soud zaujal stanovisko k výkladu § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a s ním související zásady subsidiarity ústavní stížnosti.

III./A Právo na přístup k soudu

25. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se může každý domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Uvedené ustanovení zakotvuje právo na soudní ochranu, jehož nedílnou součástí je i právo na přístup k soudu při splnění podmínek stanovených zákonem (čl. 36 odst. 4 Listiny). Stejně právo je garantováno

i čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

26. Povinnost státu plynoucí z práva na přístup k soudu je v netrestních věcech, o kterých výhradně bude dále pojednáváno, zásadně naplněna tehdy, pokud stát zajistí přístup k rozhodnutí o právech a povinnostech účastníků na jednom stupni soudní soustavy. Jinými slovy, z ústavního pořádku České republiky neplyne právo na podání řádných či dokonce mimořádných opravných prostředků. Jak už ovšem Ústavní soud v minulosti uvedl (viz např. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 1/03 ze dne 11. 2. 2004), je-li možnost podat řádný či mimořádný opravný prostředek garantována zákonem, spadá i rozhodování o těchto prostředcích pod požadavky kladené čl. 36 odst. 1 Listiny, přičemž tyto požadavky musí být dodrženy i při posuzování samotných podmínek připuštění daného prostředku.

27. V obecné rovině platí, že právo na přístup k soudu není absolutní, nýbrž že může podléhat určitým omezením. Ta koneckonců vyplývají i přímo ze znění čl. 36 odst. 1 Listiny, který garantuje právo domáhat se svého práva u soudu stanoveným způsobem, kdy podmínky a podrobnosti stanoví zákon (čl. 36 odst. 4 Listiny). Tento způsob je obvykle stanoven v procesních předpisech a je v zásadě na zákonodárci, jaká konkrétní pravidla (lhůty, obsahové a formální náležitosti podání, soudní poplatky a další) pro přístup k soudům stanoví. Z hlediska ochrany základních práv a svobod je ovšem nezbytné, aby jednotlivé podmínky, za nichž je možné se soudní ochranou domáhat, sledovaly legitimní cíl a byly vůči tomuto cíli přiměřené.

28. Právě uvedené pak platí také pro požadavky, jimiž zákonodárce podmiňuje přístup k řádným a mimořádným opravným prostředkům. Z povahy těchto prostředků, jakož i ze skutečnosti, že tyto prostředky nejsou garantovány ústavním pořádkem, pak samozřejmě vyplývá, že zákonodárce má v tomto směru daleko širší možnost uvážení. Zejména u mimořádných procesních prostředků totiž platí, že zákonodárce jejich zakotvením v právním řádu sleduje určitý specifický cíl, který nespočívá v pouhém poskytnutí dalšího soudního přezkumu konkrétního sporu. Tak je tomu i u dovolání.

29. Mimořádný opravný prostředek dovolání mívají (za splnění dalších podmínek) účastníci řízení k dispozici poté, co jejich věc byla již minimálně dvakrát posouzena soudy nižších stupňů, a nyní žádají, aby se jí zabýval přímo Nejvyšší soud, tedy jeden z vrcholných orgánů soudní moci v České republice (čl. 92 Ústavy České republiky). Již jen z právě uvedeného je zřejmé, že přístup k dovolacímu řízení může zákonodárce podmiňovat řadou požadavků, a to včetně požadavků kladených na formu a obsah podání, které účastník řízení Nejvyššímu soudu předkládá.

30. Tyto požadavky mohou směřovat mimo jiné i k omezení počtu podaných dovolání [srov. např. § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního

řádu stanovící tzv. majetkový census] a ke zvýšení kvality těch dovolání, která se účastník odvolacího řízení rozhodne podat v případě, že mu to zákon umožňuje. V obecné rovině totiž není cílem právní úpravy v občanském soudním řádu, aby Nejvyšší soud projednal co největší množství sporů (lze ostatně vyjádřit pochybnost, zda zvyšováním počtu soudních instancí dochází ke zkvalitnění rozhodovací činnosti a ke spravedlivějšímu rozhodování jednotlivých případů), nýbrž to, aby se mohl řádně a s náležitou pečlivostí věnovat těm otázkám, které jsou z pohledu zákonodárce (a ústavodárce) významné. Efektivně fungující Nejvyšší soud pak sjednocováním judikatury přispívá k vyšší kvalitě rozhodování nižších soudů.

31. Zákonodárce v ustanovení § 241a odst. 2 občanského soudního řádu stanovil mimo jiné požadavek, že v dovolání musí být uvedeno, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, a to s odkazem na § 237 až 238a občanského soudního řádu. Ustanovení § 237 občanského soudního řádu vyjmenovává situace, za nichž je dovolání přípustné, a to v návaznosti na judikaturu Nejvyššího soudu. Podle uvedeného ustanovení je 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.

32. Jedním z účelů a důsledků takového zákonné úpravy by mělo být, aby se advokát dovolatele ještě před podáním dovolání seznámil s relevantní judikaturou Nejvyššího soudu. To může vést jednak k tomu, že advokát sám po seznámení se s judikaturou dospěje k závěru, že podání dovolání nemá žádný význam, a tento názor posléze sdělí svému klientovi. V jistém smyslu tak může toto ustanovení motivovat k určité filtraci nápadu vůbec samotnými dovolateli, a tedy i k nižší zahlcenosti Nejvyššího soudu případy, které by stejně neměly před Nejvyšším soudem šanci na úspěch.

33. Předmětná ustanovení občanského soudního řádu však plní svůj účel i v případě, kdy má advokát (potažmo jeho klient) za to, že je namíste dovolání podat. Totiž právě povinnost advokáta seznámit se s judikaturou zajišťuje vyšší kvalitu podaného dovolání, což jednak poskytuje vyšší standard právní pomoci klientovi (dovolateli), ale také umožňuje zrychlit, zkvalitnit a zefektivnit rozhodovací činnost Nejvyššího soudu. Pokud dovolatel Nejvyššímu soudu předloží svůj názor na vztah napadeného rozhodnutí odvolacího soudu k judikatuře soudu odvolacího, bude Nejvyšší soud nepochybně v lepším postavení při zajištění plnění jednoho ze svých hlavních úkolů, tedy sjednocování judikatury [§ 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), ve znění zákona č. 151/2002 Sb.].

34. Je tudíž zřejmé, že § 241a odst. 2 občanského soudního řádu slouží legitimní účel. Zůstává k posouzení, zda je toto ustanovení ke stanovenému cíli přiměřené.

35. Plénum Ústavního soudu na tomto místě zdůrazňuje, že v souladu s § 241 občanského soudního řádu musí být dovolatel zásadně zastoupen advokátem. I tento požadavek slouží mimo jiné k zajištění vyššího standardu právní pomoci dovolatelům. Na advokáty, kteří jsou v oboru profesionály, přitom lze logicky klást vyšší nároky stran jejich podání adresovaných soudům než na účastníky řízení, kteří obvykle advokáty nejsou a nemají ani právnické vzdělání. Ustanovení § 241a odst. 2 občanského soudního řádu pak po advokátech zjednodušeně vyžaduje, aby se před podáním dovolání seznámili dostatečně s judikaturou Nejvyššího soudu a v dovolání následně uvedli, jaký je podle jejich názoru vztah této judikatury k napadenému rozhodnutí odvolacího soudu. Plénum Ústavního soudu neshledává v tomto požadavku jakoukoli nepřiměřenost, neboť seznámení se s relevantní judikaturou by mělo být prakticky standardem i bez existence § 241a odst. 2 občanského soudního řádu. Je potřeba znovu zdůraznit, že dovoláním se účastník řízení dostává před jeden z vrcholných orgánů soudní moci a mělo by být samozřejmostí, že jeho advokát bude při řízení před Nejvyšším soudem seznámen s judikaturou vztahující se k věci, která je předmětem řízení. Pokud tato znalost judikatury zároveň může přispět k zefektivnění rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu, stěžít může zákonné zakotvení povinnosti vyjádřit se v dovolání k prejudikatuře představovat nepřiměřené omezení práva na přístup k Nejvyššímu soudu.

36. Nelze navíc přehlédnout, že § 237 občanského soudního řádu vypočítává veškeré možné vztahy dovoláním napadeného rozhodnutí odvolacího soudu k rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu. V případě vznášení právních otázek se tak nemůže stát, že by se dovolatel ocitl v situaci, kdy by nemohl požadavek plynoucí z § 241a odst. 2 občanského soudního řádu splnit. Stejně tak je podstatné, že vadou je pouze to, pokud dovolatel vůbec svůj názor neuvede, nikoli však to, pokud má Nejvyšší soud na splnění předpokladů přípustnosti jiný názor. Pokud se tedy např. dovolatel domnívá, že se odvolací soud odchýlil od konkrétního rozhodnutí Nejvyššího soudu, a Nejvyšší soud naopak uvede, že dovolatelem citované rozhodnutí ve skutečnosti na daný případ nedopadá, nejde o vadu dovolání. Dovolatel tak ani není „sankcionován“ odmítnutím pro vady pouze za odlišný právní názor, nýbrž skutečně za nesplnění v zákoně zcela jasně a srozumitelně formulované povinnosti.

37. V tomto ohledu by nebyla případná ani námitka, že Nejvyšší soud svoji judikaturu zná, a není proto důvod po dovolatelích žádat, aby na ni

Nejvyšší soud upozorňovali. *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.

38. Plénum Ústavního soudu je tedy toho názoru, že § 241a odst. 2 občanského soudního řádu stanovuje srozumitelný, legitimní a přiměřený požadavek na obsah podaného dovolání. Není tedy v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny, pokud v případě, že dovolatelé tento požadavek nesplní, Nejvyšší soud z tohoto důvodu podané dovolání odmítne. Tento závěr platil od počátku přijetí účinné právní úpravy a platí tím spíše nyní, kdy Nejvyšší soud v nespočtu rozhodnutí na povinnosti dovolatelů upozorňoval.

39. Je potřeba dále 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). Vymezení důvodu dovolání je obvykle splněno samotnou právní argumentací (§ 241a odst. 3 občanského soudního řádu) a konstatováním, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Jestliže zákonodárce kromě této argumentace požaduje také vyjádření se k relevantní judikatuře Nejvyššího soudu, pak nelze z pouhého vylíčení odvolacího důvodu usuzovat, že dovolatel již nemusí plnit požadavek plynoucí z § 241a odst. 2 občanského soudního řádu. Názor vyjádřený v nálezu sp. zn. I. ÚS 2447/13 ze dne 11. 11. 2013 proto neobstojí a ze stejného důvodu neobstojí ani názor, že vymezení, v čem je spatřováno splnění předpokladů přípustnosti dovolání, může být zcela nahrazeno pouhou námitkou, že dovoláním napadené rozhodnutí porušilo ústavně zaručená práva dovolatele.

40. Vzhledem k argumentaci obsažené zejména v nálezu sp. zn. II. ÚS 849/16 je též nutné vyzdvihnout zřejmý rozdíl mezi posouzením, zda podané dovolání obsahuje zákonem vyžadované náležitosti (včetně vymezení, v čem je spatřováno splnění předpokladů přípustnosti dovolání), a posouzením, zda je jeden z předpokladů přípustnosti dovolání v konkrétním případě skutečně splněn. V prvním případě Nejvyšší soud posuzuje podání z čistě formálního hlediska a zcela jednoznačně tak dle § 243f odst. 2 občanského soudního řádu může (ale nemusí) učinit předsedou senátu nebo pověřeným členem senátu (obdobně jako podle § 43 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., rozhoduje o odmítnutí ústavní stížnosti v určitých případech soudce zpravodaj). Teprve následně, pokud dovolání obsahuje veškeré náležitosti, přistupuje Nejvyšší soud k posouzení samotné přípustnosti (viz podrobně usnesení Nejvyššího soudu č. j. 25 Cdo 4974/2016-408 ze dne 15. 12. 2016, proti kterému byla podána ústavní stížnost, jež byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1427/17 ze dne 30. 5. 2017).

41. Pakliže je přípustnost dovolání dovolatelem shledávána v některém z předpokladů uvedených v § 237 občanského soudního řádu, avšak Nejvyšší soud splnění těchto předpokladů neshledá (a neshledá ani jiný předpoklad přípustnosti), dovolání odmítne jako nepřipustné, přičemž dle § 243c odst. 2 občanského soudního řádu tak učiní v senátu, a to za souhlasu všech jeho členů. Posouzení, zda je splněn jeden z předpokladů přípustnosti dle § 237 občanského soudního řádu, je již (kvazi)meritorním posouzením návrhu (viz i usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 33/17 ze dne 7. 2. 2017) a je jistou obdobou odmítání ústavních stížností pro zjevnou neopodstatněnost, které také vyžaduje souhlas všech členů senátu (viz § 19 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb.). Jak k tomu v usnesení sp. zn. II. ÚS 2818/16 ze dne 6. 9. 2016 Ústavní soud uvedl:

„Stěžovatelova argumentace vychází z nesprávného předpokladu, že odmítnutím dovolání pro nepřipustnost z důvodu, že napadené rozhodnutí odpovídá judikatuře dovolacího soudu, Nejvyšší soud dovolatelům odpírá meritorní přezkum vznesených právních otázek. V takovém případě se ovšem nejedná o odmítnutí z ryze procesních důvodů (jako je tomu např. u nepřipustnosti ústavní stížnosti v řízení před Ústavním soudem), nýbrž o rozhodnutí meritorní, a to již proto, že dovolání může být v souladu s § 237 občanského soudního řádu přípustné i tehdy, pokud vznesená právní otázka již byla Nejvyšším soudem řešena, měla by však být řešena odlišně. Ačkoli tedy existence prejudikatury Nejvyššího soudu může do určité míry ‚napovídat‘ výsledek dovolacího přezkumu (ke změně judikatury Nejvyššího soudu by mělo z povahy věci docházet spíše výjimečně), neznamená to, že by cestou velkého senátu nemohlo dojít ke změně judikatury, a tedy i k úspěchu stěžovatele ve věci. Zda se tříčlenný senát, který o předmětném dovolání rozhoduje, s názorem dříve v judikatuře Nejvyššího soudu vyjádřeným ztotožní, či nikoli, je již na jeho právním posouzení.“

42. Ačkoli samotný požadavek na uvedení toho, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, není v rozporu s ústavním pořádkem, přesto může při aplikaci § 241a odst. 2 (a § 243c) občanského soudního řádu dojít k porušení základních práv dovolatele. Může tomu tak být zejména tehdy, pokud Nejvyšší soud postupuje příliš formálně a např. dovolání odmítne jako vadné jen proto, že dovolatel neuvedl čísla jednacích relevantních (a jinak dostatečně specifikovaných) rozhodnutí.

43. V úvahu připadá i situace, kdy na probíranou právní otázku bude dopadat judikatura Ústavního soudu, na kterou dovolatel řádně poukáže. Byl by pak nadměru formální postup, pokud by Nejvyšší soud i v takové situaci vyžadoval odkaz na judikaturu Nejvyššího soudu, která např. na předmětné rozhodnutí Ústavního soudu navázala, jelikož dle čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky jsou rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny

orgány i osoby. V nálezu sp. zn. III. ÚS 1594/16 ze dne 1. 11. 2016 (N 205/83 SbNU 269) Ústavní soud v této souvislosti podotkl, že „ústavně konformní výklad § 237 o. s. ř., s ohledem na ustanovení čl. 4 ve spojení s čl. 89 odst. 2 Ústavy, vyžaduje, aby bylo jako přípustné posouzeno dovolání proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, závisí-li napadené rozhodnutí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva vztahující se k ochraně základních práv a svobod, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, popř. i Ústavního soudu, nebo jde o otázku, která v rozhodování dovolacího soudu, popř. Ústavního soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo je rozhodována dovolacím soudem odchýlně i po rozhodnutí Ústavního soudu, anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak, není-li dosud o ní rozhodnuto vykonatelným rozhodnutím Ústavního soudu“.

44. K tomu Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 2135/16 ze dne 3. 5. 2017 doplnil:

„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 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.

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 ...“.

45. Za vadu dovolání nelze považovat ani to, pokud Nejvyšší soud bude oproti dovolateli zastávat názor, že předložená právní otázka nebyla ve skutečnosti odvolacím soudem řešena, případně, že na jejím řešení rozhodnutí odvolacího soudu nezávisí.

46. Na druhou stranu odmítnutí dovolání pro vady není postupem přehnaně formalistickým pouze proto, že si možný vztah napadeného rozhodnutí odvolacího soudu a judikatury Nejvyššího soudu mohl Nejvyšší soud posoudit či dovodit sám. Tím by totiž byl účel právní úpravy v občanském soudním řádu zcela popřen a ústavně konformní požadavek na vymezení, v čem spatřuje dovolatel splnění předpokladů přípustnosti dovolání, by ztratil svůj význam. Pokud by stačilo, že si Nejvyšší soud dovodí předpoklady přípustnosti sám, odpadá tím onen předpoklad, že se advokát seznámí s judikaturou, zvaží, zda v jejím světle má význam mimořádný opravný prostředek podat, a následně získané poznatky zakomponuje do svého podání, díky čemuž poskytne svému klientovi kvalitnější právní pomoc a zároveň přispěje k efektivitě a přesnosti rozhodování Nejvyššího soudu.

47. Nutno dále poznamenat, že pokud má být rozhodování Nejvyššího soudu při posuzování přípustnosti a vad dovolání ústavně konformní, je nezbytné, aby jeho praxe byla jednotná a rozhodnutí srozumitelná. Nelze proto připustit, aby některá dovolání byla odmítnuta jako vadná z důvodu nevymezení předpokladů přípustnosti dovolání, zatímco jiná byla ze stejného důvodu odmítnuta jako nepřípustná. S ohledem na to, že odmítnutí dovolání pro vady i pro nepřípustnost je v občanském soudním řádu uvedeno ve stejném paragrafu, stejném odstavci a stejné větě (ustanovení § 243c odst. 1), pak je zároveň nezbytné, aby Nejvyšší soud v rozhodnutích vždy jasně uvedl, zda dovolání odmítá z čistě procesních důvodů (nesplnění náležitostí dovolání), nebo z důvodů meritorních či kvazimeritorních, neboť judikатурní praxe Nejvyššího soudu ukazuje, že ne vždy (např. pro stručnost, pro pouhý odkaz na § 243c odst. 1 občanského soudního řádu) lze z rozhodnutí dovodit, zda jím bylo dovolání odmítnuto pro vady, nebo pro nepřípustnost.

48. Pro úplnost plénum Ústavního soudu poukazuje i na aktuální judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, který v některých případech – za účinnosti dřívějších právních úprav – České republice vytkl příliš formalistický výklad podmínek přístupu k Nejvyššímu soudu a v návaznosti na to k Ústavnímu soudu (viz např. rozsudek ve věci *Běleš a ostatní proti České republice* ze dne 12. 11. 2002 č. 47273/99). Z rozsudku ve věci *Trevisanato*

proti Itálii ze dne 15. 9. 2016 č. 32610/07 je však dle názoru Ústavního soudu patrné, že požadavky v současnosti kladené na obsah dovolání v rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod nejsou.

49. V citovaném rozsudku Evropský soud pro lidská práva řešil situaci, kdy stěžovatelův opravný prostředek k italskému Nejvyššímu kasačnímu soudu byl odmítnut, neboť stěžovatel v textu výslovně neformuloval právní otázku, kterou soudu předkládá k řešení, jak vyžadoval italský občanský soudní řád (podobně, jako vyžaduje i česká právní úprava). Stěžovatel tvrdil, že odmítnutím opravného prostředku mu bylo odepřeno právo na přístup k soudu, Evropský soud pro lidská práva se však s tímto názorem neztotožnil. Konstatoval přitom, že úprava formálních náležitostí pro uplatnění opravných prostředků má za cíl zabezpečit řádný výkon spravedlnosti a především přispívat k právní jistotě, přičemž je běžnou součástí procesních povinností účastníků tato pravidla dodržovat. Právo na přístup k soudu totiž není absolutní a je na uvážení jednotlivých států, jakým omezením bude podléhat (za podmínek, že budou sledovat legitimní cíl a budou vůči tomuto cíli přiměřená).

50. K formulaci právních otázek u mimořádných opravných prostředků Evropský soud pro lidská práva shrnul, že její cíl je dvojný. Jasně formulovaná právní otázka má v první řadě naznačit řešení daného případu požadované účastníkem a za druhé pak její znění představuje obecný právní závěr aplikovatelný v obdobných případech v budoucnu. Smyslem zákonného požadavku je tedy chránit zájem účastníka řízení dosáhnout v případě potřeby změny napadeného rozhodnutí a také respektovat funkci vyšší soudní instance (lze dodat, že dle vyjádření italské vlády byla předmětná právní úprava i reakcí na praxi, kdy účastníci stále více místo právní argumentace před italským Nejvyšším kasačním soudem citovali okolnosti skutkového stavu, v důsledku čehož si soud musel právní otázky dovozovat sám, což s sebou neslo zvýšení zatíženosti soudu). Požadavky kladené na obsah opravného prostředku podávaného k italskému Nejvyššímu kasačnímu soudu tudíž sledují legitimní cíl a neodporují požadavkům na právní jistotu ani na řádný výkon spravedlnosti.

51. Evropský soud pro lidská práva se dále zabýval přiměřeností požadavku formulovat právní otázku, a to ve světle judikatury italského Nejvyššího kasačního soudu, podle kterého nestačí, lze-li právní otázku implicitně dovodit ze znění opravného prostředku, neboť by tím docházelo k obcházení zákonné úpravy. V konkrétním případě stěžovatel poukázal na nesprávnou aplikaci italského zákona č. 223/1991 a zdůraznil, že vyjmutí pracovníků z působnosti uvedeného zákona je v rozporu s blíže specifikovanou evropskou směrnicí. K podpoření této argumentace odkázal i na relevantní judikaturu. Po shrnutí svých úvah požádal italský Nejvyšší kasační soud o zrušení rozhodnutí odvolacího soudu a o vyslovení

závazného právního názoru. Podle Evropského soudu pro lidská práva takto formulovaný opravný prostředek zákonným požadavkům neodpovídal. Ukončení opravného prostředku syntézou shrnující předestřené úvahy a vysvětlující právní princip, který účastník považuje za porušený, údajně nevyžaduje žádné zvláštní úsilí, a postup italského Nejvyššího kasačního soudu tak nelze považovat za příliš formalistický.

52. Evropský soud pro lidská práva ve svých úvahách zohlednil také to, že požadavek formulovat právní otázku vyplývá ze zákona i z početné judikatury, podle níž musí účastníci výslovně formulovat právní otázku, která má být klíčem k předestřeným úvahám, a umožnit kasačnímu soudu jejich zodpovězení ustálením výkladu aplikovatelného v obdobných případech.

53. Je patrné, že rozhodování Nejvyššího soudu je při posuzování splnění obsahových náležitostí dovolání velmi podobné přístupu italského Nejvyššího kasačního soudu. Náležitosti opravných prostředků v případě České republiky i Itálie jsou jednoznačně stanoveny v zákoně a k otázce jejich splnění existuje i bohatá judikatura. Nad rámec toho, co v daném případě řešil Evropský soud pro lidská práva, sice česká právní úprava kromě formulace právní otázky vyžaduje i vyjádření k judikatuře Nejvyššího soudu k předložené právní otázce, jak je však vysvětleno výše, ani tento požadavek není přehnaně komplikovaný a složitý (konzultace relevantní judikatury by naopak měla být samozřejmostí). Jediný významnější rozdíl tak lze shledat v tom, že dle italské právní úpravy musí být advokáti zastupující strany před italským Nejvyšším kasačním soudem zapsáni ve zvláštním seznamu. Tak tomu v případě české právní úpravy není, tato skutečnost nicméně dle názoru Ústavního soudu sama o sobě nevede k opačným závěrům, než jaké učinil Evropský soud pro lidská práva v citovaném rozsudku (ostatně i např. v rozsudku ve věci *Dattel proti Lucembursku* ze dne 10. 12. 2009 č. 18522/06 Evropský soud pro lidská práva sice absenci specializovaných advokátů zohlednil, to ovšem za situace, kdy požadavky lucemburského kasačního soudu na formulaci opravného prostředku byly dle názoru Evropského soudu pro lidská práva neopodstatněně přísné; viz § 41 až 43 citovaného rozsudku). Ústavní soud má za to, že každý advokát zapsaný v seznamu České advokátní komory musí být s to formulovat relevantní právní otázku a vyjádřit se k existující judikatuře, která na ni dopadá. Je přitom potřeba opět zdůraznit, že chybný výklad judikatury již vadou podání není. Názor přijatý tímto stanoviskem je tedy plně v souladu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

54. S ohledem na judikaturu Nejvyššího soudu, který v některých případech odmítá jako vadná dovolání, která vznášejí skutkové otázky, plénum Ústavního soudu dodává následující. Je zřejmé, že primárním úkolem Nejvyššího soudu je sjednocování judikatury, ke kterému v otázkách skutkových dochází z povahy věci jen omezeně. Není zároveň pochyb, že

v souladu se základními zásadami soudního řízení jsou nalézací, případně odvolací soudy nejlépe vybaveny a předurčeny ke zjišťování skutkového stavu. Dovolací řízení, které je obvykle neveřejné, zásadně ke zjišťování a přehodnocování skutkového stavu neslouží a sloužit nemůže. Podobně konečností ke skutkovým otázkám přistupuje i Ústavní soud v řízení o ústavních stížnostech.

55. Ústavní soud nicméně přesto ve své judikatuře dovedl, že zcela výjimečně mohou nastat případy, kdy právě skutková zjištění soudů jsou natolik vadná, že ve svém důsledku představují porušení práv garantovaných čl. 36 odst. 1 Listiny (jde o tzv. extrémní rozpor mezi provedenými důkazy a skutkovými zjištěními). V takovém případě Ústavnímu soudu nezbyvá než kasačním nálezem ochranu těmto právům poskytnout. Ústavní soud tím nenahrazuje činnost nalézacích a odvolacích soudů, přičemž důvodem pro kasační zásah není sama o sobě skutečnost, že by s učiněnými skutkovými zjištěními nesouhlasil. Jde obvykle o situace, kdy je zjištění skutkového stavu *prima facie* natolik vadné, že by k němu soud nemohl při respektování základních zásad hodnocení důkazů (srov. § 132 občanského soudního řádu a násl.) nikdy dospět. Podstatou přezkumu tedy nebyvá přehodnocování skutkového stavu, nýbrž kontrola postupu soudů při procesu jeho zjišťování. Otázka, zda soudy při zjišťování skutkového stavu respektovaly procesní zásady, je přitom již otázkou právní (otázkou procesního práva) a jako taková může být prezentována i Nejvyššímu soudu v dovolání s náležitostmi uvedenými v § 241a odst. 2 a § 237 občanského soudního řádu.

56. Plénium Ústavního soudu si je vědomo, že zákonná úprava dovolání počítá výhradně s námitkami právními (ať už hmotné, či procesní povahy), čemuž odpovídá i jediný dovolací důvod, kterým je nesprávné právní posouzení věci (§ 241a odst. 1 občanského soudního řádu). Výklad zákonné úpravy dovolání nicméně musí odpovídat i právní úpravě obsažené v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a skutečnosti, že je to právě rozhodování Nejvyššího soudu, které obvykle završuje celé občanské soudní řízení, čímž otevírá účastníkům přístup k Ústavnímu soudu. Vzájemný vztah řízení o dovolání a řízení o ústavní stížnosti proto musí být nastaven tak, aby sami účastníci v každé fázi řízení dokázali rozeznat, jaké prostředky ochrany mají k dispozici.

57. V souladu s tímto požadavkem jsou stěžovatelé podle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění účinném od 1. 1. 2013, povinni vždy nejdříve podat dovolání, a to s výjimkou případů, kdy je dovolání nepřijatelné ze zákona. Pokud se tedy neúspěšný účastník odvolacího řízení chce „dostat“ až k Ústavnímu soudu, musí dovolání podat bez ohledu na povahu námitek, které vůči odvolacímu či nalézacímu rozhodnutí uplatňuje. Z uvedeného vyplývá, že nemůže být za vadu podání považována

skutečnost, že dovolatel, který namítá porušení svých ústavně zaručených práv (a řádně vymezil, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dle § 237 až 238a občanského soudního řádu), uplatnil dle názoru Nejvyššího soudu ve skutečnosti jiný dovolací důvod, než jakým je nesprávné právní posouzení věci [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3851/15 ze dne 5. 4. 2016 (N 60/81 SbNU 57), podle kterého není vadou dovolání, pokud dovolatelem vznesené otázky, jím považované za právní, jsou dle názoru Nejvyššího soudu skutkové povahy]. Stejně tak nemůže být považováno za vadu, že dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání v otázce, kterou odvolací soud dle Nejvyššího soudu výslovně „neřeší“ (a Nejvyšší soud ji proto oproti názoru dovolatele považuje pouze za vadu řízení, která přípustnost dovolání nezakládá). Opačný výklad by znamenal, že by zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, stěžovatele v některých případech nutil podávat již ze své podstaty vadná podání, což je výklad zjevně neudržitelný.

58. Právě uvedené samozřejmě nic nemění na povinnosti dovolatelů i při namítání porušení jejich ústavně zaručených práv řádně vymezit, v čem spatřují splnění předpokladů přípustnosti dovolání v intencích § 237 až 238a občanského soudního řádu, jak to rovněž vyplývá ze shora uvedeného právního názoru Ústavního soudu vyjádřeného v nálezu sp. zn. III. ÚS 1594/16.

III./B Zásada subsidiarity ústavní stížnosti

59. K zásadě subsidiarity ústavní stížnosti se plénum Ústavního soudu vyjádřilo mimo jiné ve stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14 ze dne 4. 3. 2014 (ST 38/72 SbNU 599; 40/2014 Sb.), v němž bylo řečeno:

„V ustanovení § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu má svůj právní základ zásada subsidiarity ústavní stížnosti, z níž plyne též princip minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti orgánů veřejné moci, což znamená, že ústavní stížnost je krajním prostředkem k ochraně práva, nastupujícím tehdy, kdy náprava před těmito orgány již není standardním postupem možná. Ústavní soudnictví je především vybudováno na zásadě přezkumu věcí pravomocně skončených, v nichž případná protiústavnost již není napravitelná jiným způsobem, tj. procesními prostředky, jež se podávají z právních předpisů upravujících příslušné (soudní) řízení. Ústavnímu soudu nepatří obcházet pořad práva, protože není součástí soustavy obecných soudů (usnesení sp. zn. III. ÚS 3507/10 ze dne 12. 9. 2012). Především obecným soudům *a priori* je totiž adresován imperativ formulovaný v čl. 4 Ústavy České republiky ... Ochrana ústavnosti v právním státě tak nemůže být pouze úkolem Ústavního soudu, nýbrž musí být úkolem celé justice. Ústavní stížnost tedy představuje prostředek *ultima ratio* [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 117/2000 ze dne 13. 7. 2000 (N 111/19 SbNU 79)] a je

nástrojem ochrany základních práv, nastupujícím po vyčerpání všech dostupných efektivních prostředků k ochraně práv uplatnitelných ve shodě se zákonem v systému orgánů veřejné moci (usnesení sp. zn. IV. ÚS 2891/08 ze dne 3. 4. 2009).

Smyslem a funkcí ústavní stížnosti je náprava rozhodnutí či jiného zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv stěžovatele ... Pokud by Ústavní soud v rozporu se zásadou subsidiarity rozhodoval sám, aniž by předtím byly vyčerpány všechny možnosti, jak dosáhnout nápravy protiprávního stavu, mohl by nepřipustně zasáhnout do kompetence jiných státních orgánů (zde obecných soudů) a narušit zásadu dělby kompetencí. Proto v případech, kdy stěžovatel nevyužije všechny dostupné procesní prostředky nápravy, považuje Ústavní soud ústavní stížnost za nepřipustnou (usnesení sp. zn. III. ÚS 3507/10 ze dne 12. 9. 2012).“

60. Dlouhodobá praxe Ústavního soudu je přitom ustálená v tom, že požadavkem vyčerpat je nutno chápat vyčerpání řádné, tedy v souladu se zákonem [viz např. usnesení sp. zn. III. ÚS 3209/08 ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. I. ÚS 1489/08 ze dne 16. 7. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2397/09 ze dne 2. 11. 2009, sp. zn. III. ÚS 2425/10 ze dne 7. 10. 2010 či nálezy sp. zn. I. ÚS 878/15 ze dne 16. 9. 2015 (N 171/78 SbNU 555)]. Byl by ostatně nesmyslný závěr, že stěžovatelé před podáním ústavní stížnosti sice musí podat opravné prostředky, které jim zákon nabízí, ale nemusí je podat bezvadně či včas. Jelikož by v případě vadných podání (u nichž vady nebyly odstraněny) soudům nezbývalo než tato podání odmítat, aniž by je podrobily meritornímu přezkumu, čímž by nastala podobná situace, jako by daný opravný prostředek vůbec uplatněn nebyl, byla by tímto výkladem zásada subsidiarity ústavní stížnosti zcela popřena.

61. Požadavek vyčerpat procesní prostředek tedy není splněn již tím, že řízení o něm bylo zahájeno, ale zahrnuje logicky i povinnost „vyčerpat“ ty dispozice, které na tomto základě otevřené řízení skýtá, což u dovolání v první řadě předpokládá, aby obsahovalo řádnou argumentaci o své přípustnosti. Podání vadného dovolání nelze postavit na roveň situaci popsané v ustanovení § 72 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, tj. že mimořádný opravný prostředek byl odmítnut jako nepřipustný z důvodů závisejících na uvážení orgánu, který o něm rozhoduje, neboť stěžovatel svým postupem neumožnil dovolacímu soudu zvažovat přípustnost svého dovolání. Jestliže stěžovatelovo dovolání neobsahovalo předepsané vymezení přípustnosti dovolání, a tudíž nebylo možno v dovolacím řízení pokračovat, nevyčerpal stěžovatel efektivně procesní prostředek k ochraně svého práva (§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů). S ohledem na § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, je tedy v těchto případech nutno považovat ústavní stížnost

v části mířící proti rozhodnutím soudů prvního a druhého stupně za nepřipustnou podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb.

62. Tento závěr platí i pro případy, kdy Ústavní soud rozhodnutí Nejvyššího soudu zruší z důvodu, že se se závěrem Nejvyššího soudu stran nesplnění obsahových náležitostí dovolání neztotožní. Nesprávné odmítnutí dovolání v těchto případech značí, že se Nejvyšší soud podáním věcně vůbec nezabýval. V případě, že toto odmítnutí bylo chybné, může za určitých okolností tímto odmítnutím dojít k porušení základních práv stěžovatele spočívajícimu právě v tom, že mu Nejvyšší soud nesprávně zamezil v přístupu k soudu, který mu zákon poskytuje. Nápravou tohoto porušení pak logicky je vrácení věci tomuto soudu s tím, aby se jí řádně zabýval.

63. Zrušením rozhodnutí Nejvyššího soudu je stěžovateli vytvořen procesní prostor pro ochranu jeho práv uvnitř soustavy soudů a pro posouzení uplatněných námitek k tomu povolaným soudem. Není tedy v zásadě důvod, aby Ústavní soud v rozporu se zásadou subsidiarity činnost Nejvyššího soudu v takovém případě nahrazoval a bez řádného dovolacího řízení provedl ústavněprávní přezkum rozhodnutí soudů nižšího stupně.

64. Právě uvedené nicméně nevylučuje, aby Ústavní soud ve zcela výjimečných případech, v nichž to vyžaduje zájem na efektivní ochraně základních práv, přistoupil nejen ke zrušení vadného rozhodnutí Nejvyššího soudu, nýbrž i k ústavněprávnímu přezkumu rozhodnutí soudů nižších stupňů.

IV. Intertemporální účinky

65. Jak již bylo řečeno, Ústavní soud v některých případech v souladu se zásadou subsidiarity ústavní stížnosti nepostupoval a stěžovatelům, kteří dovolání řádně nevyčerpali, ústavněprávní přezkum rozhodnutí odvolacího a nalézacího soudu neodepřel, a to s odkazem na ochranu legitimního očekávání.

66. Plénum Ústavního soudu má nicméně za to, že s ohledem na dlouhodobou praxi Ústavního soudu, jež odmítá ústavní stížnosti stěžovatelů, kteří řádně nevyčerpali procesní prostředky, které jim zákon poskytoval, jakož i praxi Nejvyššího soudu, který zákonně požadavky kladené na dovolání opakovaně zdůrazňoval (a poskytl dovolatelům dostatečný „návod“, jak náležitě předpoklady přípustnosti dovolání vymezit), nemohlo stěžovatelům přes existenci nejednotnosti v recentní judikatuře Ústavního soudu legitimní očekávání vzniknout.

67. Ve chvíli, kdy účastník řízení podává dovolání, je má podávat tak, aby odpovídalo zákonným požadavkům a aby je Nejvyšší soud projednal. Pokud by takto dovolatel postupoval, nevznikla by mu pochybnost o tom, co má v dovolání uvést, a dovolání by bylo řádně projednáno, protože by následně byla v plném rozsahu přípustná i ústavní stížnost. Nelze naopak

akceptovat, pokud dovolatel zákonné požadavky (potvrzené a opakované zdůrazněné judikaturou Nejvyššího soudu) nerespektuje s vědomím, že mu na výsledku dovolacího řízení nezáleží, neboť jeho konečným cílem je podat ústavní stížnost, která je i přes vady dovolání částí judikatury Ústavního soudu považována za přípustnou. Takový postup je v rozporu s právní úpravou řízení o ústavní stížnosti založenou na zásadě subsidiarity (§ 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů). Stěžovatelům tedy nemohlo částí judikatury Ústavního soudu vzniknout legitimní očekávání, že nemusí dodržovat zákonné požadavky kladené na obsah dovolání. To platí tím spíše, když v mnoha rozhodnutích Ústavní soud obdobné ústavní stížnosti zčásti odmítal pro nepřípustnost.

68. S ohledem na právě uvedené se toto stanovisko vztahuje i na ústavní stížnosti Ústavnímu soudu již podané a dosud nerozhodnuté.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida

Nehlasoval jsem bezprostředně proti výrokové části stanoviska. Mám však výhrady k tomu jeho odůvodnění, jež navazuje na výrok III. Ostatně i ten pro mne zůstává, ačkoli jsem v meritu hlasoval s ostatními členy pléna, zčásti kontroverzní. Důvody vysvětluji níže, přičemž dost dobře nebylo možné oddělit text výroku III a jeho odůvodnění.

Výrok III zní (v parafrázi) tak, že v intencích znění Ústavy a § 237 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) je přípustné dovolání proti rozhodnutí odvolacího soudu, jehož rozhodná právní otázka se váže k základním právům a svobodám a při jejímž řešení se odvolací instance odchýlila od konstantní judikatury Ústavního soudu.

Jakkoli pohlížím na problematiku výhradně z pozice ústavního soudce, nemohu se ubránit již *prima vista* rozpakům, zda má či může Ústavní soud takto imperativně říci, kdy je dovolání přípustné.

Problém tu podle mne tkví již v náhledu na funkci výrokové části stanoviska. Jde o závaznou interpretaci určité procesní situace, nebo o judikatorní definici přípustnosti dovolání (striktně vzato *praeter legem*)? První varianta by mi v relaci ke stanovisku pléna nečinila obtíže, neboť – se zahrnutím zákonných předpokladů přípustnosti dovolání – pokrývá zajisté podstatnou, ba drtivou varietu možností. Jde-li však o novou a svého druhu mimozákonnou definici jednoho předpokladu přípustnosti dovolání, pak zde máme (kromě ustanovení § 238 a 238a o. s. ř.) již pátý předpoklad přípustnosti dovolání vztážený k § 237 o. s. ř. a připojený ke čtyřem předchozím. Tento předpoklad navíc opomíjí notoriету formulace přípustnosti dovolání: dovolatel je povinen se vymežit vůči judikatuře Nejvyššího soudu.

Přesto nevznikne překážka, jestliže bude předmětná právní otázka pro dovolací soud nová, Ústavním soudem však již řešená. V takovém případě dovolací soud zajisté rozpozná, že dovolání je ve smyslu § 237 o. s. ř. – a vlastně též v intencích nynějšího výroku III stanoviska – přípustné. Ve všech ostatních případech však vstoupí do hry judikatura Nejvyššího soudu a nebude možné být překvapen/a, bude-li Nejvyšší soud pokládat absenci dovolatelova vymezení se vůči vlastní judikatuře za vadu.

Samozřejmě, že by Nejvyšší soud mohl většinou „domyslet“, kam dovolatel odkazem na závazný judikát Ústavního soudu míří. Rozhodovací praxe je však pestrá a stačí nastalá kontradikce mezi relativně starším ústavním nálezem a novějším rozsudkem nejvyšší obecné instance, jenž vyjde ze změněných okolností (nový relevantní zákon v mezidobí); dojde k tzv. nepravé změně judikatury. Pak nebude pouhý odkaz na náleze Ústavního soudu Nejvyššímu soudu stačit a sporná situace je na světě.

Dosti však k výroku III a přejděme k odůvodnění stanoviska.

Právní věta výroku III je podložena dvěma nálezy Ústavního soudu: sp. zn. III. ÚS 1594/16 a sp. zn. I. ÚS 2135/16 (body 43 a 44). Tyto nálezy se však v citovaných pasážích věcně liší, jakkoli se distinkce mezi nimi může zdát malicherná.

S textem citace z prvního z nich souhlasím. Vystižen je odstín úpravy předpokladů přípustnosti dovolání v § 237 o. s. ř.; neopomíjí se role dovolací instance; připouští se, že se například „dovolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, popř. i Ústavního soudu“. Citace druhého judikátu ve mně již vzbuzuje částečné rozpaky. Argumentace jde přijatelně dále potud, že při neexistenci judikatury Nejvyššího soudu postačí vztáhnout tvrzení o přípustnosti dovolání k judikatuře Ústavního soudu (srov. zde pátý odstavec shora). Poté se však presumuje, že „právě prostřednictvím judikatury Ústavního soudu dovolatelé často dostatečně specifikují i judikaturu Nejvyššího soudu“ – a zde si již zdaleka nejsem, na rozdíl od výroku III (jenž implicitě souhlasí), jist.

V sázce nejsou jen teoretické disputace, ale i praktické dopady. Málo kvalitně právně zastoupený dovolatel může „proti“ Nejvyššímu soudu použít výhradně odkaz na rozhodnutí Ústavního soudu, spoléhat na něj a být následně po odmítnutí či zamítnutí dovolání roztrpčen. Proto jsem, přímo ve věci samé, disentoval proti senátnímu nálezu sp. zn. II. ÚS 2000/16 ze dne 6. 12. 2016 (N 235/83 SbNU 657), opřenému – formálně správně – o výtku nerespektování procesních tezí předchozího (kasačního) nálezu Ústavního soudu v téže věci. Kdyby se však stěžovatel v následném dovolání vypořádal i s dalšími procesními i hmotněprávními aspekty věci nastolenými již dříve obecnými soudy, musel by i v ústavní stížnosti přiznat své obtíže při budoucím zdůvodňování oprávněnosti svého nároku před obecnými soudy.

SYSTEMATICKÝ REJSTRÍK NÁLEZŮ

Pořadové číslo ve Sbírce rozhodnutí	Značka soudního spisu	Číslo, pod nímž byl nález publikován ve Sbírce zákonů
183.	IV. ÚS 2800/16	
184.	I. ÚS 1081/17	
185.	II. ÚS 859/15	
186.	III. ÚS 3733/15	
187.	I. ÚS 269/16	
188.	IV. ÚS 1378/16	
189.	I. ÚS 1581/16	
190.	IV. ÚS 3929/16	
191.	II. ÚS 1398/17	
192.	I. ÚS 1653/17	
193.	I. ÚS 2500/17	
194.	IV. ÚS 2672/17	
195.	II. ÚS 1616/17	
196.	I. ÚS 2265/16	
197.	III. ÚS 2714/16	
198.	II. ÚS 3245/16	
199.	I. ÚS 2246/17	
200.	I. ÚS 1135/17	
201.	Pl. ÚS 33/15	422/2017 Sb.
202.	Pl. ÚS 12/17	
203.	II. ÚS 2111/16	
204.	IV. ÚS 2867/16	
205.	II. ÚS 3672/16	
206.	IV. ÚS 1827/17	
207.	I. ÚS 655/17	
208.	I. ÚS 1467/13	
209.	I. ÚS 3391/15	
210.	III. ÚS 24/17	
211.	II. ÚS 184/17	
212.	I. ÚS 1461/17	
213.	II. ÚS 1930/17	
214.	I. ÚS 2084/16	
215.	IV. ÚS 1921/17	
216.	IV. ÚS 2334/17	
217.	I. ÚS 2063/17	
218.	I. ÚS 1844/17	
219.	IV. ÚS 997/16	

SYSTEMATICKÝ REJSTŘÍK NÁLEZŮ

220.	II. ÚS	1864/16	
221.	III. ÚS	2849/17	
222.	III. ÚS	3033/17	
223.	IV. ÚS	1583/16	
224.	I. ÚS	645/16	
225.	IV. ÚS	1582/16	
226.	III. ÚS	2603/17	
227.	Pl. ÚS	26/16	8/2018 Sb.
228.	Pl. ÚS	11/17	60/2018 Sb.
229.	Pl. ÚS	8/16	26/2018 Sb.
230.	IV. ÚS	2688/15	
231.	I. ÚS	2143/16	
232.	III. ÚS	950/17	
233.	II. ÚS	1096/17	
234.	III. ÚS	1441/17	
235.	II. ÚS	1931/17	
236.	III. ÚS	3127/17	
237.	I. ÚS	1707/17	
238.	I. ÚS	3296/17	

SYSTEMATICKÝ REJSTŘÍK UVEŘEJNĚNÝCH USNESENÍ

Pořadové číslo ve Sbírce rozhodnutí	Značka soudního spisu
16.	III. ÚS 2690/17
17.	III. ÚS 1876/17
18.	IV. ÚS 227/17
19.	II. ÚS 3995/16

STANOVISKA PLÉNA

Značka
stanoviska

Číslo, pod nímž bylo
stanovisko publikováno
ve Sbírce zákonů

Pl. ÚS-st. 45/16

460/2017 Sb.

VĚCNÝ REJSTŘÍK

- adhezní řízení – N. č. 193, 214
advokát – N. č. 184, 187, 216
– náhrada nákladů právního zastoupení – N. č. 184
– odměna – N. č. 184, 187, 216
– odměna za právní pomoc – N. č. 216
advokátní tarif – N. č. 184, 187, 230
akcie – N. č. 186, 197, 219
akcionář – N. č. 186, 197, 219
autonomie vůle – N. č. 192, 222
- bezdůvodné obohacení – N. č. 192, 217
bezúhonnost – N. č. 229
- cena – N. č. 187, 230
– nemovitostí – N. č. 187, 230
círky a náboženské společnosti – usn. č. 19
– majetek – usn. č. 19
– restituce – usn. č. 19
- daň
– druhy daní
– z příjmů – N. č. 210, 227
– související pojmy
– daňová kontrola – N. č. 227
– doměření daně – N. č. 210
– správa daní a poplatků – N. č. 227
dědění – N. č. 222
– vypořádání dědictví – N. č. 222
dědic – N. č. 222
dědictví – N. č. 222
– dohoda o vypořádání – N. č. 222
delegace – N. č. 194
diskriminace – N. č. 228
dítě – N. č. 190, 215, 220, 235, 238
– práva – N. č. 215, 235, 238
– styk rodičů s nezletilými dětmi – N. č. 215, 235, 238
– svěření nezletilého do výchovy – N. č. 215
– výchova a péče – N. č. 215
– zájem dítěte – N. č. 215, 220, 235, 238
dobrá víra – N. č. 221
dobré mravy – N. č. 209

VĚCNÝ REJSTRÍK

dokazování

- viz (též) „občanské soudní řízení / dokazování“
- viz (též) „správní soudnictví / dokazování“
- viz (též) „trestní řízení / dokazování“

doprava - N. č. 184, 196, 220

- jízdné - N. č. 220
 - přírážka - N. č. 220
- letecká - N. č. 184, 196
- městská - N. č. 220

doprava silniční - N. č. 220

- městská hromadná doprava - N. č. 220

doručování - N. č. 195, 206, usn. č. 16

- v trestním řízení - N. č. 195, 206

dovolání

- viz (též) „občanské soudní řízení / dovolání“
- viz (též) „trestní řízení / dovolání“

důkazy - N. č. 191, 200

- důkazní břemeno - N. č. 191
- opomenutí - N. č. 200

duševní porucha - N. č. 189, 223, 225, usn. č. 16

elektronický podpis - N. č. 195

- exekuce - N. č. 190, 199, 237, usn. č. 16
 - doručování - usn. č. 16
 - exekuční titul - N. č. 190, 237
 - náklady - N. č. 190, 237
 - zastavení - N. č. 190, 237, usn. č. 16

fyzická osoba - N. č. 227

- rodné číslo - N. č. 227

hlasovací právo - N. č. 186, 197

insolvenční řízení - N. č. 201, 208, 221

- incidenční spor - N. č. 201
- insolvenční správce - N. č. 201, 208
- insolvenční věřitel - N. č. 201, 208

interpretace - N. č. 217, 222, 234

- zákonů obecnými soudy - N. č. 217

jiný zásah orgánu veřejné moci - N. č. 221

jízdné - N. č. 220

VĚCNÝ REJSTRÍK

- přírážka - N. č. 220
- kolize zájmů - N. č. 189, 223, 225
- komunistický režim - N. č. 185

- legislativní proces - N. č. 227
 - projednávání zákona - N. č. 227
- legitimace - N. č. 201, 208, 220
 - aktivní - N. č. 201, 208
 - pasivní - N. č. 220
 - věcná - N. č. 201, 208
- legitimní očekávání - N. č. 185
- lhůta - N. č. 190, 206, 214
 - k podání stížnosti v trestním řízení - N. č. 214
 - počátek běhu - N. č. 190, 206
 - zmeškání - N. č. 214
 - prominutí - N. č. 214
- libovůle - N. č. 219

- majetek - usn. č. 19
 - církevní - usn. č. 19
- myslivost - N. č. 229
 - myslivecká stráž - N. č. 229

- náhrada nemajetkové újmy v penězích - N. č. 183, 185, 193, 209, 231
- náklady řízení
 - viz (též) „exekuce / náklady“
 - viz (též) „občanské soudní řízení / náklady řízení“
 - viz (též) „trestní řízení / náklady řízení“
 - viz (též) „výkon rozhodnutí / náklady“
- naléhavý právní zájem - N. č. 198
- narovnání - N. č. 192
- nařízení vlády - N. č. 227
- nečinnost - N. č. 202
 - orgánu veřejné moci - N. č. 202
- nemajetková újma - N. č. 183, 185, 193, 209, 231
 - náhrada v penězích - N. č. 183, 185, 193, 209, 231
- nemovitost - N. č. 187
- neplatnost - N. č. 192, 197, 198, 237
 - absolutní - N. č. 237
 - právního jednání - N. č. 192
 - právního úkonu - N. č. 186, 197, 198

VĚCNÝ REJSTŘÍK

- občanské soudní řízení – N. č. 184, 186, 187, 189, 193, 194, 196, 197, 199, 212, 218, 219, 223, 225, 226, 230, 231, 233, 234, 235, 236, st. č. 45/16
 - dokazování – N. č. 230
 - důkaz znaleckým posudkem – N. č. 230
 - hodnocení důkazů – N. č. 230
 - dovolání – N. č. 186, 193, 196, 197, 212, 219, 233, 234, 236, st. č. 45/16
 - dovolací důvody – N. č. 233, 236
 - odůvodnění rozhodnutí – N. č. 219
 - posuzování otázky zásadního právního významu – N. č. 186, 197
 - poučení o možnosti podat dovolání – N. č. 196
 - přípustnost – N. č. 193, 212, 234, 236, st. č. 45/16
 - náklady řízení – N. č. 184, 187, 199, 218, 230
 - náhrada – N. č. 184, 187, 218, 230
 - náklady právního zastoupení – N. č. 184
 - odůvodnění rozhodnutí – N. č. 231, 234
 - odvolací řízení – N. č. 189
 - odvolání – N. č. 223, 225
 - opatrovník – N. č. 189, 223, 225
 - předběžné opatření – N. č. 235
 - zastavení řízení – N. č. 189, 225
 - zpětvzetí návrhu – N. č. 223, 225
- obec – N. č. 186, 197, 203, 207
 - samospráva – N. č. 207
 - zastupitelstvo – N. č. 203
- obhajoba – N. č. 224
 - právo na obhajobu – N. č. 224
- obchodní společnost – N. č. 186, 197, 219
 - akciová – N. č. 186, 197, 219
- obnova řízení – N. č. 200, 205
 - trestního – N. č. 200, 205
- obviněný – N. č. 204, 224
 - práva – N. č. 204, 224
 - právo argumentovat – N. č. 224
 - právo klást svědkům otázky – N. č. 204
 - právo na obhajobu – N. č. 224
- obžalovaný – N. č. 224
- odlišné stanovisko – N. č. 191, 202, 227, 228, 229, st. č. 45/16
- odměna – N. č. 184, 187, 216
 - advokáta – N. č. 184, 187, 216
- odpovědnost – N. č. 209
 - státu – N. č. 209

VĚCNÝ REJSTRÍK

- za škodu - N. č. 209
 - způsobenou nezákonným rozhodnutím - N. č. 209
- za škodu - N. č. 209
 - viz (též) „škoda / odpovědnost za škodu“
- odškodnění - N. č. 185, 232
- odůvodnění
 - viz (též) „občanské soudní řízení / dovolání“
 - viz (též) „občanské soudní řízení / odůvodnění rozhodnutí“
 - viz (též) „trestní řízení / rozhodnutí / odůvodnění rozhodnutí“
- odvolání
 - viz (též) „občanské soudní řízení / odvolání“
- ochrana
 - osobních údajů - N. č. 188, 227
 - soukromí - N. č. 188
 - spotřebitele - N. č. 217, 218
 - věřitele - N. č. 201, 221
 - vlastnického práva - N. č. 201, 208, 210, 211
- ochranná opatření - N. č. 211
- omezení
 - vlastnického práva - N. č. 232
- opatrovník
 - viz (též) „občanské soudní řízení / opatrovník“
- opatření obecné povahy - N. č. 207, 232
- opravný prostředek - N. č. 186, 193, 195, 196, 197, 205, 206, 219, 233, 236, st. č. 45/16
 - mimořádný - N. č. 186, 193, 196, 197, 205, 206, 219, 233, 236, st. č. 45/16
 - lhůta k podání - N. č. 206
 - poučení o opravném prostředku - N. č. 196
 - v trestním právu - N. č. 195, 205
- osoba
 - povinná - usn. č. 18
- osobní svoboda - N. č. 185, 191
 - omezení - N. č. 185, 191

- plat - N. č. 188
- plná moc - N. č. 186, 197
- podání - N. č. 195, 233
 - elektronické - N. č. 195
- podnikání - N. č. 227
- pohledávka - N. č. 217
 - započtení - N. č. 217

VĚCNÝ REJSTRÍK

- Policie České republiky – N. č. 191, 213
- policista – N. č. 213
 - trestná činnost – N. č. 213
- politické strany a politická hnutí – N. č. 228
 - financování – N. č. 228
 - volná soutěž – N. č. 228
- poplatky – N. č. 226
 - soudní – N. č. 226
 - osvobození – N. č. 226
 - nepříznání – N. č. 226
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky – N. č. 227
 - jednací řád – N. č. 227
- poškozený – N. č. 214, 216, 224
 - poškozený v trestním řízení – N. č. 214, 216, 224
- poučovací povinnost soudu – N. č. 196
 - poučení o opravném prostředku – N. č. 196
 - poučení o možnosti podat dovolání – N. č. 196
- pozemek – usn. č. 19
 - náhradní – usn. č. 19
 - restituce – usn. č. 19
 - vydání jiného pozemku – usn. č. 19
 - vlastnictví pozemků – usn. č. 19
- pozemkové úpravy – usn. č. 19
- pracovní poměr – N. č. 198
- právní jednání – N. č. 192, 220
 - neplatnost – N. č. 192
- právní jistota – N. č. 184, 234
- právní pomoc advokáta – N. č. 216
- právní předpis – N. č. 227
 - prováděcí – N. č. 227
 - zákonné zmocnění k vydání – N. č. 227
- právní úkon – N. č. 186, 197, 198, 236
 - interpretace – N. č. 236
 - neplatnost – N. č. 186, 197, 198
- právo na informace – N. č. 188, 203, usn. č. 18
- právo na obhajobu – N. č. 224
- právo na ochranu osobních údajů – N. č. 188
- právo na ochranu soukromí – N. č. 188
- právo na podnikání – N. č. 227
- právo na právní pomoc – N. č. 216
- právo na přístup k soudu – N. č. 195, 208, 212, 214, 223, 225

VĚCNÝ REJSTŘÍK

- právo na respektování soukromého a rodinného života - N. č. 188, 215, 238
- právo na rodinný život - N. č. 235, 238
- právo na samosprávu - N. č. 207
- právo na soudní ochranu - N. č. 185, 186, 189, 197, 218
- právo na spravedlivý proces - N. č. 233
- právo na svobodnou volbu povolání - N. č. 229
- právo na zákonného soudce - N. č. 194, 226, usn. č. 17
- právo vyjádřit se k věci - N. č. 235
- právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům - N. č. 204
- právo vyslyšet svědky - N. č. 204
- prezident republiky - N. č. 202
 - pravomoc - N. č. 202
 - rozhodnutí prezidenta - N. č. 202
- procesní postup - N. č. 221
- promlčení - N. č. 209, 231
 - promlčecí doba - N. č. 209
- průtahy v řízení - N. č. 183, 193
 - soudním - N. č. 193
 - nepřiměřená délka řízení - N. č. 193
 - správního orgánu - N. č. 183
- přečin
 - jednotlivé skutkové podstaty
 - krádeže - N. č. 206
 - neoprávněného přístupu k počítačovému systému a nosiči informací - N. č. 213
 - podvodu - N. č. 224
 - ublížení na zdraví - N. č. 200
 - únosu dítěte - N. č. 238
 - výtržnictví - N. č. 200
 - zanedbání povinné výživy - N. č. 238
 - zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby - N. č. 210
 - zneužití pravomoci úřední osoby - N. č. 213
- předběžná otázka - N. č. 196
 - Soudnímu dvoru Evropské unie - N. č. 196
- předběžné opatření - N. č. 210
 - viz (též) „občanské soudní řízení / předběžné opatření“
- předvídatelnost právních norem a rozhodnutí orgánů veřejné moci - N. č. 234
- přestupek - N. č. 213
- přípravné řízení - usn. č. 17
- příslušnost - N. č. 194, 226, usn. č. 17

VĚCNÝ REJSTŘÍK

- příkazání věci jinému soudu - N. č. 194
- soudu - N. č. 194, 226, usn. č. 17
 - místní - N. č. 194, usn. č. 17
- restituce - N. č. 194, usn. č. 19
 - církevního majetku - usn. č. 19
 - pozemku - usn. č. 19
 - vydání jiného pozemku - usn. č. 19
- rodiče - N. č. 215, 220, 235, 238
 - práva - N. č. 215, 238
- rodné číslo - N. č. 227
- rovnost - N. č. 199, 229
 - účastníků řízení - N. č. 199
- rozhodčí doložka - N. č. 237
- rozhodnutí - N. č. 183, 184
 - viz (též) „občanské soudní řízení / odůvodnění rozhodnutí“
 - viz (též) „trestní řízení / rozhodnutí / odůvodnění rozhodnutí“
 - odůvodnění - N. č. 183
 - předvídatelnost - N. č. 184
- řízení - N. č. 213
 - kázeňské - N. č. 213
- samospráva - N. č. 207
 - územní - N. č. 207
- směnečný platební rozkaz - N. č. 236
- směnka - N. č. 236
- smlouva
 - kupní - N. č. 224
 - nájemní - N. č. 192
 - neplatnost - N. č. 192
 - nepojmenovaná - N. č. 222
 - o dílo - N. č. 212
 - o přepravě - N. č. 220
 - o převodu nemovitostí - N. č. 224
 - příkazní - N. č. 186, 197
 - smluvní svoboda, smluvní volnost - N. č. 192, 197, 222
 - spotřebitelská - N. č. 217, 237
- smluvní pokuta - N. č. 212
- soudce - N. č. 194
 - právo na zákonného soudce - N. č. 194, 226, usn. č. 17
- soudní řízení správní - N. č. 191, 202, 203, 207, usn. č. 18

VĚCNÝ REJSTŘÍK

- soudy – N. č. 193, 194, 196, 219, 226, usn. č. 17
 - Nejvyšší soud – N. č. 219
 - sjednocování judikatury – N. č. 219
 - poučovací povinnost – N. č. 196
 - poučení o opravném prostředku – N. č. 196
 - poučení o možnosti podat dovolání – N. č. 196
 - právo na zákonného soudce – N. č. 194, 226, usn. č. 17
 - průtahy v řízení – N. č. 193
 - nepřiměřená délka řízení – N. č. 193
 - příslušnost – N. č. 194, 226, usn. č. 17
 - místní – N. č. 194, usn. č. 17
 - přikázání věci jinému soudu – N. č. 194
 - vázanost rozhodnutím Ústavního soudu – N. č. 219
- společnost – N. č. 186, 197, 219
 - obchodní – N. č. 186, 197, 219
- správní orgán – N. č. 231
- správní řízení – N. č. 183, 231, usn. č. 18
 - rozklad – usn. č. 18
 - zastavení – usn. č. 18
- správní soudnictví – N. č. 191, 202, 203, 207, usn. č. 18
 - dokazování – N. č. 191
 - přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správního orgánu – usn. č. 18
- správní žaloba – viz „žaloba / ve správním soudnictví“
- stát – N. č. 234
 - právní – N. č. 234
- stavební úřad – N. č. 231
- střet zájmů – N. č. 189, 223, 225
- svědecká výpověď – N. č. 204
- svědek – N. č. 204
- svéprávnost – N. č. 189, 223, 225
 - omezení – N. č. 189, 223, 225
- svévole – N. č. 219, 233
- svoboda
 - osobní – N. č. 185, 191
- svobodná soutěž politických sil – N. č. 228
- škoda – N. č. 183, 193, 196, 209, 213, 231
 - náhrada škody – N. č. 183, 193, 196, 209, 213, 231
 - stanovení výše – N. č. 193
 - za nemajetkovou újmu – N. č. 183, 193, 209, 231
 - za nezákonné rozhodnutí – N. č. 209, 213

VĚCNÝ REJSTŘÍK

- způsoben nesprávným úředním postupem - N. č. 183, 193, 231
 - odpovědnost za škodu - N. č. 209
 - způsobenou při výkonu veřejné moci - N. č. 209
 - způsobenou rozhodnutím orgánu státu - N. č. 209
- školy - N. č. 198, 202
- vysoké - N. č. 202

trest

- druhy trestů
 - kázeňský - N. č. 213
 - vyhoštění - N. č. 205
- trestní řízení - N. č. 193, 195, 200, 204, 205, 206, 210, 211, 213, 214, 216, 224
 - adhezní řízení - N. č. 193, 214
 - dokazování - N. č. 200, 204, 224
 - čtení výpovědi svědka u hlavního líčení - N. č. 204
 - opomenuté důkazy - N. č. 200
 - povinnost soudu odůvodnit neprovedení důkazů - N. č. 200
 - doručování - N. č. 195
 - dovolání - N. č. 206
 - lhůta k podání - N. č. 206
 - náklady řízení - N. č. 214
 - náhrada - N. č. 214
 - neodkladný úkon - N. č. 204
 - obnova řízení - N. č. 200, 205
 - poškozený - N. č. 214, 216, 224
 - práva obviněného - viz „obviněný / práva“
 - právo na obhajobu - N. č. 224
 - rozhodnutí - N. č. 200, 210
 - odůvodnění rozhodnutí - N. č. 200, 210
 - stížnost - N. č. 195, 214
 - svědek - N. č. 204
 - zajištění peněžních prostředků na bankovním účtu - N. č. 195, 210
- trestní stíhání - N. č. 209, 213
- trestný čin
 - jednotlivé skutkové podstaty
 - legalizace výnosů z trestné činnosti - N. č. 195
 - podvodu - N. č. 195, 211, 224
 - usmrcení z nedbalosti - N. č. 214
 - zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby - N. č. 210, usn. č. 17
- účastník řízení - N. č. 199

VĚCNÝ REJSTŘÍK

- rovnost - N. č. 199
- Ústavní soud - N. č. 201, 219, 227, 228, 229, st. č. 45/16
 - stanovisko pléna Ústavního soudu - st. č. 45/16
 - závaznost nálezů Ústavního soudu - N. č. 219
 - zrušení jiného právního předpisu - N. č. 227
 - zrušení zákona - N. č. 201, 227, 228, 229
- ústavní stížnost - N. č. 188, 196, 201, 207, 214, usn. č. 16, 17, 18, 19, st. č. 45/16
 - komunální - N. č. 207
 - neopodstatněnost - usn. č. 16, 17, 18, 19
 - nepřipustnost - st. č. 45/16
 - odmítnutí ústavní stížnosti - usn. č. 16, 17, 18, 19
 - spojená s návrhem na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu - N. č. 188, 201, 214
 - vyčerpání všech procesních prostředků - N. č. 188, 196
- územní plán - N. č. 207, 232

- valná hromada - N. č. 186, 197
- vazba - N. č. 238, usn. č. 17
 - důvody - usn. č. 17
 - předstížná - usn. č. 17
 - důvody - usn. č. 17
 - přezkoumávání zákonnosti dalšího trvání vazby - usn. č. 17
 - útěková - usn. č. 17
 - důvody - usn. č. 17
- veřejná funkce - N. č. 229
 - přístup - N. č. 229
- veřejná instituce - usn. č. 18
- veřejné zasedání - N. č. 200
- vlastnické právo - N. č. 201, 208, 210, 211, 227, 230, 232, 237, usn. č. 19
 - náhrada za omezení - N. č. 232
 - ochrana - N. č. 201, 208, 210, 211
 - omezení - N. č. 232
 - právo vlastnit majetek - N. č. 237
- volby - N. č. 228
- vůle - N. č. 192, 222
 - autonomie - N. č. 192, 222
- výklad (interpretace) - N. č. 217, 222, 234
- výkon rozhodnutí - N. č. 190, 199, 237, usn. č. 16
 - náklady - N. č. 190, 237
 - o povolení prodeje zástavy - N. č. 199
 - zastavení - usn. č. 16

VĚCNÝ REJSTRÍK

- vykonatelnost rozhodnutí - N. č. 190
- vykonatelnost rozsudku - N. č. 190
 - předběžná - N. č. 190
- výživné - N. č. 190
 - pro nezletilé dítě - N. č. 190

- zabrání věci - N. č. 211
- zadostiučinění - N. č. 183, 185
- zahlázení odsouzení - N. č. 229
- zaměstnanec - N. č. 188
- započtení pohledávek - N. č. 217
- zásada (princíp)
 - pacta sunt servanda - N. č. 192
 - právní jistoty - N. č. 184, 234
 - rovnosti - N. č. 217
 - rovnosti účastníků řízení - N. č. 199, 234
 - volné soutěže politických sil - N. č. 228
 - zákonného soudce - N. č. 194, 226, usn. č. 17
- zásah orgánu veřejné moci - N. č. 191
- zastavení řízení - N. č. 189, 237
- zástavní právo - N. č. 199
- zastoupení - N. č. 186
- zločin
 - jednotlivé skutkové podstaty
 - legalizace výnosů z trestné činnosti - N. č. 204
 - loupeže - N. č. 205, 206
 - zavlčení - N. č. 238
 - zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby - N. č. 210
- změna judikatury - N. č. 237
- znalecký posudek - N. č. 230
- zpětvzetí návrhu - N. č. 223, 225
- zvláštní řízení soudní - N. č. 189, 223, 225, 235

- žaloba - N. č. 191, 198, 201, 202, 203, 208, 230, 234, usn. č. 16, 19
 - na určení - N. č. 198, 230, usn. č. 19
 - naléhavý právní zájem - N. č. 198
 - odpůrcí - N. č. 201, 208
 - pro zmatečnost - N. č. 234, usn. č. 16
 - ve správním soudnictví - N. č. 191, 202, 203

POZNÁMKY

POZNÁMKY

POZNÁMKY

POZNÁMKY

POZNÁMKY

POZNÁMKY

ISBN 978-80-7400-757-6



9 788074 007576