

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy Ludvíka Davida, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky **Psychiatrické nemocnice Bohnice**, se sídlem Ústavní 91, Praha 8, zastoupené JUDr. MUDr. Romanem Žďárkem, Ph.D., MBA, advokátem, se sídlem Kotlářka 1259/1, Praha 5, proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 12. 2014 č. j. 11 Co 364/2014-17, za účasti Krajského soudu v Ústí nad Labem jako účastníka řízení a K. S. jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 12. 2014 č. j. 11 Co 364/2014-17 bylo porušeno základní právo stěžovatele zaručené v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a byl porušen princip vázanosti státních orgánů rozhodnutími Ústavního soudu zakotvený v čl. 89 odst. 2 Ústavy.

II. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 12. 2014 č. j. 11 Co 364/2014-17 se proto ruší.

Odůvodnění:

I.

1. Včas podanou ústavní stížností se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem. Jemu předcházel rozsudek Okresního soudu v Chomutově ze dne 14. 3. 2014 č. j. 44 C 825/2011-67, kterým bylo vedlejšímu účastníkovi uloženo, aby stěžovatelce zaplatil částku 2 160 Kč spolu s úrokem z prodlení a taktéž náhradu nákladů řízení ve výši 600 Kč, přičemž řízení ohledně zaplacení zbytku částky okresní soud zastavil. Přisouzená částka představovala nezaplacenou část tzv. regulačního poplatku, který byl vedlejšímu účastníkovi fakturován stěžovatelkou coby poskytovatelem ústavní péče za pobyt v léčebně od 19. 3. 2008 do 6. 6. 2008, a to v sazbě 60 Kč za den, jak vyplývalo z § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“), ve znění účinném do 31. 7. 2008.

2. Na základě tohoto rozsudku se stěžovatelka rozhodla vymoci prisouzenou částku formou exekuce. Okresní soud v Chomutově ovšem vydal dne 21. 5. 2014 pokyn k zamítnutí exekučního návrhu č.j. 26 EXE 12161/2014-11. Jím udělil soudnímu exekutorovi Mgr. Ing. Jiřímu Proškovi, Exekutorský úřad Plzeň-město, se sídlem Rychtaříkova 2173/1, Plzeň, pokyn, aby zamítl tento exekuční návrh, neboť ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb. bylo zrušeno ke dni 31. 12. 2013 nálezem sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013 (N 111/69 SbNU 765; 238/2013 Sb.), přičemž

podle § 71 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, již rozhodnutí vydané na základě zrušeného ustanovení nelze nuceně vykonat, jakkoli zůstává formálně platné. Veden tímto pokynem vydal soudní exekutor Mgr. Ing. Jiří Prošek usnesení ze dne 3. 6. 2014 sp. zn. 134 EX 08056/14-008, kterým stěžovatelčin exekuční návrh proti vedlejšímu účastníkovi zamítl.

3. Proti tomuto pokynu podala stěžovatelka odvolání, opřené zejména o argumentaci právními názory vyjádřenými ve stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10 ze dne 14. 12. 2010 (ST 31/59 SbNU 607; 426/2010 Sb.). Odvolání zamítl Krajský soud v Ústí nad Labem usnesením ze dne 3. 12. 2014 napadeným nyní posuzovanou ústavní stížností. Odkaz stěžovatelky na stanovisko Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10 označil za nepřipadný, neboť v rozhodované věci nebylo podkladové rozhodnutí vydáno během doby odkladu vykonatelnosti zrušovacího nálezu, tedy v době do 31. 12. 2013, nýbrž až po tomto datu. Je tedy nutno vyjít přímo z ustanovení § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu a na podkladové rozhodnutí hledět jako na platné, ovšem nikoli vykonatelné. Požadavek nevykonatelnosti je totiž podle krajského soudu nutno vztáhnout i na rozhodnutí vydaná až po nálezu Ústavního soudu. Pokud totiž rozhodující soud založí své rozhodnutí na zrušeném právním předpisu, zatíží své rozhodnutí překážkou vykonatelnosti. Nic na tom nemění ani stěžovatelčin odkaz na ochranu legitimního očekávání, zakotvenou v § 13 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, neboť stěžovatelka sice uváděla, že jiné soudy nebránily vymození jejích obdobných nároků, ovšem z této okolnosti není zřejmé, na podkladě jakých titulů bylo exekučnímu návrhu v jiných případech vyhověno.

II.

4. Stěžovatelka nyní napadá usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ústavní stížností. Stěžovatelka zdůrazňuje, že i ustanovení § 71 zákona o Ústavním soudu je třeba interpretovat ústavně konformně. Bylo by přitom protismyslné vyložit odklad vykonatelnosti nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 tak, že se sice do konce roku 2013 mají regulační poplatky hradit, ale jejich hrazení je vlastně zcela dobrovolné, neboť ten, kdo je neuhradí, jistě nestihne být od doby vyhlášení nálezu Ústavního soudu pravomocně odsouzen v nalézacím řízení a ještě do 31. 12. 2013 postižen exekucí. Pokud Ústavní soud odložil vykonatelnost svého nálezu, jistě zamýšlel, aby předmětná norma byla ještě po určitou dobu právní normou se všemi atributy, včetně vynutitelnosti. Krajský soud však svým výkladem tento základní znak předmětné normy vyjádřené v § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb. protismyslně odnímá. Stěžovatelka oproti tomu zdůrazňuje, že ve stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10 Ústavní soud závazně sjednotil výklad pro situace, kdy Ústavní soud odkládá vykonatelnost svého nálezu, aby vytvořil zákonodárci dostatečný čas pro nahrazení protiústavní úpravy úpravou ústavně konformní. Konkrétně se zde v bodě 18 uvádí, že se „*po dobu odkladu vykonatelnosti hledí na napadenou právní úpravu jako na ústavně souladnou a v tomto směru jsou orgány veřejné správy povinny takovou úpravu aplikovat.*“ Možnost a intenzitu korekce dopadů aplikace neústavní normy je tak třeba odstupňovat podle toho, jak citelné zásahy do právní sféry jednotlivce zákon vyvolal. Nelze také zapomínat na to, že v předchozím nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.) Ústavní soud aproboval regulační poplatky jako takové včetně poplatku za lůžkovou péči ve výši 60 Kč za den, tedy zpoplatnění „*hotelových služeb*“ za nocleh a stravu

v nemocnici, coby ústavně konformní. Teprve v důsledku navýšení tohoto poplatku ze 60 Kč na 100 Kč se Ústavní soud rozhodl regulační poplatek zakotvený v § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb. zrušit jako protiústavní, přičemž za podstatnou změnu okolností označil v bodě 55 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 právě toto navýšení sazby poplatku o 2/3, navíc připomněl, že o „hotelové službě“ nejde mluvit třeba v případě pobytu na jednotce intenzivní péče. Vytkl zákonodárci také absenci limitů pro platby regulačních poplatků, přičemž poukázal na případy dětí a osob zdravotně postižených. Žádný z těchto dvou problémů však v případě vedlejšího účastníka nenastává a regulační poplatky mu byly vyměřeny ve výši, kterou Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 označil za plně ústavně konformní. Stěžovatelka také zdůrazňuje, že se závazný pokyn Okresního soudu v Chomutově a napadené usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem vymyká z ustálené a předvídatelné praxe jiných soudů a že poplatek za lůžkovou péči je aktuálně nikoli nevýznamným příjmem poskytovatelů zdravotních služeb a jeho okamžitý výpadek by je bezdůvodně a nespravedlivě ekonomicky postihl, jak v bodě 60 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 akceptoval i Ústavní soud. V konkrétním případě regulačního poplatku vymáhaného na vedlejším účastníkovi tak jde sice o vymození bagatelní částky, ovšem jako precedens má řešení daného případu obrovský přesah a významný ekonomický dopad nejen na hospodaření stěžovatelky, pro niž představují regulační poplatky za rok 2014 příjem v řádu milionů korun, ale na fungování celého českého zdravotnictví.

5. Stěžovatelka proto navrhuje zrušení shora označeného usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, neboť jím dochází k porušení jejího práva na spravedlivý proces podle článku 36 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“) a článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a k porušení práva vlastnit majetek podle článku 11 Listiny.

6. K ústavní stížnosti se k výzvě vyjádřil Krajský soud v Ústí nad Labem, který toliko odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

7. Vedlejšímu účastníkovi se nepodařilo na uvedené adrese trvalého pobytu doručit výzvu k vyjádření.

III.

8. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá porušení dvou konkrétních článků Listiny a řešený problém je zároveň také problémem práva na ochranu zdraví zaručeného článkem 31 Listiny. Spor mezi stěžovatelkou a krajským soudem je však především v tom, jak vykládat ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb. ve světle judikatury Ústavního soudu, zejména ve světle odložení vykonatelnosti nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 až ke dni 31. 12. 2013. Klíčem k posouzení ústavní stížnosti je tedy v první řadě čl. 89 odst. 1 a 2 Ústavy, podle nichž platí:

„(1) Rozhodnutí Ústavního soudu je vykonatelné, jakmile bylo vyhlášeno způsobem stanoveným zákonem, pokud Ústavní soud o jeho vykonatelnosti nerozhodl jinak.

(2) Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby.“

9. Spornou otázkou tedy především je, jaké účinky vyvolávalo v různých obdobích

ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb. Odpověď na tuto otázku je předurčena nejen judikaturou Ústavního soudu, ale především různými zněními samotného ustanovení. Ono ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění je totiž v ústavní stížnosti zmiňováno ve dvou verzích účinných v různých časových obdobích, z nichž každá byla závazně posouzena plenárním náležením Ústavního soudu, přičemž poprvé byla shledána souladnou s Ústavou, podruhé rozpornou, a byla proto zrušena s odloženou účinností. Otázkou tedy je, co z toho vyplývá pro vymahatelnost regulačních poplatků nezaplacených vedlejším účastníkem a jak mají v tomto konkrétním případě obecné soudy aplikovat právní názory obsažené v oněch dvou nálezech, tedy jak mají dostát své povinnosti vyjádřené v článku 89 odst. 2 Ústavy.

10. Ono ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) bylo do zákona č. 48/1997 Sb. vloženo až novelou č. 261/2007 Sb. s účinností od 1. 1. 2008 a znělo:

„(1) Pojištěnec, anebo za něj jeho zákonný zástupce, je povinen v souvislosti s poskytováním hrazené péče hradit zdravotnickému zařízení, které zdravotní péči uvedenou v písmenech a) až f) poskytlo, regulační poplatek ve výši

(...)

f) 60 Kč za každý den, ve kterém je poskytována ústavní péče (§ 23), komplexní lázeňská péče (§ 33 odst. 4) nebo ústavní péče v dětských odborných léčebnách a ozdravovnách (§ 34), přičemž se den, ve kterém byl pojištěnec přijat k poskytování takové péče, a den, ve kterém bylo poskytování takové péče ukončeno, počítá jako jeden den; to platí i pro pobyt průvodce dítěte, je-li podle § 25 hrazen ze zdravotního pojištění. Povinnosti vyplývající z jiných zákonů tím nejsou dotčeny.“

11. V tomto znění bylo citované ustanovení posouzeno v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.). V jeho bodech 127 a 128 konkrétně Ústavní soud konstatoval:

„127. Ústavní soud si je vědom multifunkčnosti regulačního poplatku, neboť vedle regulačního prvku je zde utilitární hledisko, spočívající v tom, že zdravotnickému zařízení je regulačními poplatky přispíváno k tomu, aby vedle bezplatné zdravotní péče mohlo lépe fungovat, zajišťovat související činnosti či zkvalitňovat personální aspekty a úroveň prostředí, v němž je zdravotní péče poskytována apod. (...) Ústavní soud z provedeného dokazování nemá za prokázané, že by zaplacením regulačního poplatku pacient platil přímo a výlučně zdravotní péči či zdravotní pomůcky.

128. Z naznačeného zorného úhlu se Ústavní soud věnoval v první řadě regulačnímu poplatku stanovenému § 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění. Přihlédl i k tomu, že navrhovatelé sami připouštějí, že zpoplatnění ‚hotelových služeb‘, tedy stanovení poplatku za nocleh a stravu v nemocnici, nemusí vybočovat z mezí ústavnosti. V případě plnění ve smyslu § 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění je zcela evidentní, že se nemůže jednat o bezplatnou zdravotní péči či zdravotní pomůcky ve smyslu čl. 31 Listiny, ale o souběžně poskytované jiné související služby. (...) V opačném případě by pak - dovedeno ad absurdum - čl. 31 Listiny měl zakládat nárok na bezplatné ubytování či pohostinské služby i mimo lékařská zařízení a bez ohledu na to, zda jsou či nejsou poskytovány v souvislosti se zdravotní péčí či nikoliv. V této části by se za předpokladu, že by ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění nebylo napadeno i z dalších důvodů (konformita legislativního procesu), jednalo o návrh zjevně neopodstatněný.“

12. Návrh jako celek pak Ústavní soud zamítl, z čehož pro nyní posuzovaný případ vyplývá, že závazným názorem Ústavního soudu bylo vyřčeno, že regulační poplatek ve výši 60 Kč za každý den, ve kterém je poskytována ústavní péče, pokládal Ústavní soud za souladný s ústavním pořádkem.

13. Následně ovšem přistoupil zákonodárce ke změně citovaného ustanovení a novelou č. 298/2011 Sb. byla s účinností od 1. 12. 2011 zvýšena výše předmětného poplatku ze 60 Kč na den na 100 Kč na den.

14. Právě toto zvýšení bylo jedním z terčů kritiky, které zákon o veřejném zdravotním pojištění Ústavní soud podrobil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013 (N 111/69 SbNU 765; 238/2013 Sb.). V jeho bodech 53 až 60 konkrétně uvedl:

„53. Navrhovatelé napadají ustanovení zakotvující poplatkovou povinnost [§ 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění], resp. nikoliv poplatek jako takový, ale jeho navýšení na aktuálních 100 Kč za den poskytované lůžkové péče.

54. Návrhem na zrušení poplatku za poskytování lůžkové péče se Ústavní soud již jednou zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (č. 251/2008 Sb.; N 91/49 SbNU 273), a to v rámci posuzování ústavní konformity systému regulačních poplatků ve zdravotnictví jako celku. Návrh na zrušení poplatku - v tehdejší výši 60 Kč za den hospitalizace - zamítl. Ve vztahu ke všem poplatkům shledal důvody pro zachování maximální míry zdrženlivosti při realizaci své pravomoci přistoupit k derogačnímu rozhodnutí (...).

55. Ve věci nyní projednávané plénum na podstatu závěrů výše uvedených navazuje. Ovšem změna okolností, konkrétně změna právní úpravy, k níž došlo po rozhodnutí ve věci sp. zn. Pl. ÚS 1/08 a která navýšila poplatek z původních 60 Kč na nyníšších 100 Kč za den hospitalizace, vede Ústavní soud k přesvědčení, že otázku ústavní souladnosti daného ustanovení je potřeba znovu otevřít. Navýšení sazby poplatku o 2/3 je totiž natolik výrazné, že jde ve skutečnosti o ustanovení ve své podstatě jiné. (...)

56. Ústavní soud proto podrobil předmětné ustanovení v jeho aktuální podobě znovu testu racionality, kteroužto metodiku v obdobných případech již standardně používá (...). Test reflektuje na jedné straně nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce a současně na straně druhé potřebu vyloučit jeho případné excesy. Skládá se ze čtyř kroků: 1) vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu, 2) zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního 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. Pokud jde o první tři kroky testu, lze odkázat na závěry obsažené v odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08; k třetímu kolu testu budiž jen upřesněno a konkretizováno, že sledovaný cíl, totiž vyvést z režimu úhrad z veřejného zdravotního pojištění ty služby, které s vlastním poskytováním zdravotní péče nemají co společného, je legitimní. Stran rozumnosti napadené právní úpravy však dospěl Ústavní soud z důvodů níže uvedených k závěrům odlišným.

57. *Jak bylo řečeno, poplatek za poskytnutou lůžkovou péči je ve své podstatě platbou za poskytnuté ‚hotelové služby‘. To dokládá i argumentace Ministerstva zdravotnictví ke konkrétní úrovni předmětného poplatku, která je odvozena od per capita nákladů na potraviny, nápoje, energie, vodu atd. Je tedy vnímáno jako ekvivalent nákladů, které by pacient tak jako tak (i mimo zdravotnické zařízení) nutně vynaložil. Z toho rezultuje prvá ústavněprávní výhrada Ústavního soudu. Zakotvená povinnost nijak nediferencuje případy, kdy je pobyt na lůžku pouze běžnou součástí léčby, se zdravotní službou pouze související, v krajním případě nahraditelnou pobytem mimo zdravotnické zařízení, jakkoliv by to nebylo praktické a pro pacienta optimální řešení, a kdy jde již o nutnou součást vlastního medicínského výkonu. Těžko lze akceptovat, že během hospitalizace na jednotce intenzivní péče je pacientovi poskytována ‚hotelová služba‘. V těchto případech se již povinnost hradit poplatek dostává do rozporu s dikcí čl. 31 Listiny. Hospitalizace, která je zdravotní péčí v užším smyslu, hrazenou z veřejného zdravotního pojištění, musí být poskytnuta bezplatně, neboť k ní pro pacienta neexistuje žádná jiná alternativa.*

58. *Dalším faktorem, který způsobuje ústavněprávní deficit, je absence limitů u této platby; v tomto směru musel Ústavní soud navrhovatelům zcela přisvědčit. Zákon o veřejném zdravotním pojištění povinnost ukládá plošně, musí jej platit i osoby výdělečně nečinné včetně skupin sociálně ohrožených, dětí, osob zdravotně postižených apod. Stejně tak není povinnost platit poplatek ohraničena časově, pacient jej tedy má hradit v plné výši bez ohledu na délku hospitalizace. Kombinace těchto faktorů může vyvolat finančně neúnosnou situaci nejen u výše jmenovaných kategorií pacientů. Každopádně popírá podstatu solidarity v čerpání zdravotní péče. Opatřením účinně zmírňujícím dopady předmětné povinnosti není osvobození od poplatku těch pojištěnců, kteří se prokáží rozhodnutím, oznámením nebo potvrzením vydaným orgánem pomoci v hmotné nouzi o poskytované dávce. Zde je předpokládána aktivita spojená s vyřizováním a obstaráváním úřední listiny, kterou lze právě od osob poplatkem sociálně ohrožených těžko očekávat, resp. žádat.*

(...)

60. *Jak bylo řečeno, ústavní deficit navýšení poplatku je shledán právě v jeho nedostatečné diferenciaci a plošné aplikaci v kombinaci s absencí jakýchkoli limitů. Ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění tak staví do rozporu s čl. 31 Listiny, jakož i čl. 3 odst. 1 Listiny garantujícím základní práva všem bez rozdílu majetku. Ústavní soud proto přistoupil k jeho zrušení. Současně byla stanovena legisvakanční lhůta do konce roku 2013, neboť poplatek za lůžkovou péči je aktuálně nikoliv nevýznamným příjmem poskytovatelů zdravotních služeb a jeho okamžitý výpadek by je bezdůvodně a nespravedlivě ekonomicky postihl. Zákonodárci je tímto vytvořen časový prostor, aby mohl nastavit parametry platby v intencích tohoto nálezu.“*

15. Pro nyní posuzovaný případ z toho vyplývá, že zatímco poplatek ve výši 60 Kč na den testem ústavnosti prošel, poplatek ve výši 100 Kč shledal Ústavní soud již protiústavním, a to zaprvé z důvodu jeho navýšení, zadruhé proto, že jeho uplatnění neprošlo testem racionality jednak ve vztahu k osobám v určitém zvláštním režimu péče (typicky na jednotce intenzivní péče) a jednak ve vztahu k některým ekonomicky

zranitelným skupinám osob, na které by mohla příliš tvrdě dopadnout absence limitů celkové výše regulačních poplatků.

16. Polemika mezi stěžovatelkou a krajským soudem se sice odvíjí zejména v rovině intertemporálních účinků nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11. Dle názoru Ústavního soudu ovšem není rozhodnou otázkou, od kdy nastoupily účinky vyslovení protiústavnosti § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb. ve znění účinném od 1. 12. 2011; nýbrž zda lze tuto konstatovanou protiústavnost vztáhnout i na totéž ustanovení ve znění účinném v roce 2008, tedy v roce, kdy stěžovatelce vznikl vůči vedlejšímu účastníkovi nárok na předmětný regulační poplatek. Ve světle výše citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08, který posuzoval právě tuto dřívější úpravu, je nutno jasně konstatovat, že nikoli.

17. Jakkoli totiž byly obě normy, tedy jak stanovení poplatku ve výši 60 Kč za den tak stanovení poplatku ve výši 100 Kč za den, zahrnuté v různých obdobích v ustanovení stejného čísla, tedy v § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb., je mezi nimi tak velká odlišnost, že „jde ve skutečnosti o ustanovení ve své podstatě jiné“, jak konstatoval Ústavní soud ve výše ocitovaném bodě 55 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11. Jednoduše řečeno, poselství těchto dvou nálezů ve vztahu k ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb. zní tak, že regulační poplatek ve výši 60 Kč za den nebyl protiústavní, regulační poplatek ve výši 100 Kč za den byl – i s přihlédnutím k dalším souvisejícím ustanovením upravujícím jeho personální dopad – protiústavní, a proto bylo nutno ho zrušit, byť s odloženou účinností. Tento závěr sice není na první pohled patrný ze samotných výroků obou citovaných nálezů, je však jasně patrný z jejich odůvodnění, která jsou ve smyslu článku 89 odst. 2 Ústavy taktéž závazná.

18. V nyní posuzovaném případě z toho plyne, že pokud stěžovatelka poskytovala vedlejšímu účastníkovi od března do června 2008 ústavní péči, vznikl jí vůči vedlejšímu účastníkovi nárok na regulační poplatek v sazbě 60 Kč za den, celkem tedy 2 160 Kč, který stěžovatelka vedlejšímu účastníkovi také fakturovala. V následujících letech se pak nestalo nic, co by mělo vést obecné soudy k závěru, že takto vzniklý právní nárok zanikl. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 Ústavní soud jasně konstatoval, že předmětné ustanovení bylo souladné s ústavním pořádkem. Následně jej zákonodárce změnil a učinil z něj - slovy Ústavního soudu - ustanovení ve své podstatě jiné. Teprve toto ve své podstatě jiné ustanovení pak Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 36/11 zrušil s účinností od 1. 1. 2014.

19. Ke stejnému závěru ostatně vede i přesné čtení samotného výroku III. tohoto nálezu, který zní: „III. Ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se ruší uplynutím dne 31. prosince 2013.“ Oním rušeným ustanovením je tedy ono ustanovení „ve znění pozdějších předpisů“, nikoli původní znění § 16a odst. 1 písm. f), které zakotvovalo regulační poplatek ve výši 60 Kč za den a na jehož základě vznikl stěžovatelčin nárok vůči vedlejšímu účastníkovi.

20. Toto následné zrušení tudíž skutečně nemůže mít žádný vliv na rozhodování Okresního soudu v Chomutově, který rozsudkem ze dne 14. 3. 2014 správně konstatoval, že podle zákona o veřejném zdravotním pojištění ve znění účinném v roce 2008 náležel stěžovatelce za 36 dní poskytované péče regulační poplatek ve výši 60 Kč

denně, tedy celkem 2 160 Kč, který měl vedlejší účastník povinnost uhradit nejpozději do 14. 6. 2008. Když se tak nestalo, bylo namístě, aby okresní soud uložil vedlejšímu účastníkovi tuto částku zaplatit stěžovatelce i s úrokem z prodlení ve stanovené lhůtě. Když vedlejší účastník tuto rozsudkem uloženou povinnost nesplnil, bylo namístě, aby k tomu byl donucen exekucí. Soudy i exekutor přitom rozhodovali celou dobu na základě ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb. ve znění účinném v roce 2008, tedy na základě ustanovení dle odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ústavně konformního. Pozdější shledání protiústavnosti ustanovení, které zakotvilo regulační poplatek ve výši 100 Kč za den, tak nic nezměnilo na ústavnosti ustanovení, podle něž byl vedlejšímu účastníkovi regulační poplatek vyměřen.

21. Na danou situaci nedopadalo ani ustanovení § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, na něž poukazuje krajský soud, a na něj navázaná judikatura o intertemporálních účincích derogačního nálezu. Rozsudek Okresního soudu v Chomutově ze dne 14. 3. 2014 totiž nebyl nevykonatelným pravomocným rozhodnutím vydaným na základě protiústavního ustanovení právního předpisu, které bylo zrušeno Ústavním soudem; nýbrž vykonatelným pravomocným rozhodnutím vydaným na základě ústavně konformního ustanovení právního předpisu, které zákonodárce v roce 2011 nahradil ustanovením protiústavním, a proto později zrušeným.

22. Bylo tedy chybou, pokud vydání závazného pokynu Okresního soudu v Chomutově, zamítnutí exekučního návrhu i nyní napadené usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem zabránily dokončení započaté exekuce, neboť vymáhaný nárok byl opřen o normu souladnou s ústavním pořádkem, jak plyne nejen z doslovného čtení výroku III. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11, ale zejména z odůvodnění obou citovaných nálezů.

23. Ústavní soud si je vědom toho, že pobídnutím, aby se cítily vázány nejen výrokem, ale i odůvodněním jeho nálezů, klade na obecné soudy požadavek výrazně složitější, než by byl požadavek, který by striktně odpovídal jeho roli „negativního zákonodárce“, tedy toho, kdo pouze pomyslně „škrtná“ právní předpisy a jejich jednotlivá ustanovení, přičemž může uvést, od kterého data je jeho zrušovací rozhodnutí účinné, aby se to mohlo přehledně promítnout i v jednotlivých právních informačních systémech. Nelze ovšem zapomínat, že oním „škrtnáním“ se role Ústavního soudu a smysl nálezů, v nichž vystupuje v roli negativního zákonodárce, nevyčerpává. Tento negativní zákonodárce se totiž liší od „pozitivního zákonodárce“, tedy především Parlamentu, nejen tím, že může právní předpisy a jejich ustanovení pouze rušit, nikoli měnit a tvořit. Liší se i tím, jakou důležitost mají odůvodnění jeho rozhodnutí. I ta jsou totiž součástí jeho závazných rozhodnutí, jejichž výrok je nutno vykládat právě ve vazbě na nosné důvody odůvodnění. Z článku 89 odst. 2 Ústavy přitom orgánům veřejné moci, včetně soudů, nevyplývá pouze vázanost výrokem rozhodnutí Ústavního soudu, ale i jeho právním názorem vyjádřeným v odůvodnění, tedy závěry, k nimž Ústavní soud ve svém rozhodnutí dospěl.

24. Tuto povinnost konstatoval Ústavní soud již v nálezu sp. zn. I. ÚS 70/96 ze dne 18. 3. 1997 (N 29/7 SbNU 191): „*Čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR stanoví, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány a osoby. Ve věci samé rozhoduje Ústavní soud nálezem, který musí být odůvodněn a v jeho výroku je obsaženo,*

o čem a s jakým výsledkem Ústavní soud rozhodl. Právní názor Ústavního soudu, uvedený v odůvodnění takového nálezu, není bez jakéhokoliv právního významu, protože je výrazem či obrazem aplikace Ústavy ČR, Listiny základních práv a svobod, či odpovídající mezinárodní úmluvy o lidských právech, která má bezprostřední závaznost a přednost před zákonem ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR.“ Na zde vyjádřený právní názor pak navázala řada rozhodnutí způsobem, který umožnil Ústavnímu soudu dospět k závěru o závaznosti právního názoru obsaženého v odůvodnění rozhodnutí, a to v usnesení sp. zn. II. ÚS 355/02 ze dne 14. 10. 2002 (U 35/28 SbNU 437): „*V souladu s četnou judikaturou Ústavního soudu (rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 184/96, sp. zn. III. ÚS 200/2000, sp. zn. I. ÚS 77/97, sp. zn. II. ÚS 23/97, sp. zn. II. ÚS 156/95, sp. zn. I. ÚS 70/96, sp. zn. IV. ÚS 197/96 - Sbíрка nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, náleží č. 32; svazek 20, náleží č. 151; svazek 12, náleží č. 142; svazek 9, náleží č. 109; svazek 5, náleží č. 9; svazek 7, náleží č. 29; svazek 8, náleží č. 77 - a další) je právní názor obsažený v odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu, resp. v jeho právní větě, má-li obecnou povahu, obecně závazný, závazný při řešení typově shodných případů.“*

25. Zejména s vědomím zatíženosti obecných soudů a také složitosti a rozsáhlosti odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu není jistě realistické předpokládat, že by v každém jednotlivém případě obecné soudy kromě výroku podrobně studovaly i odůvodnění nálezů Ústavního soudu, jež na jimi řešený případ dopadají. V nyní posuzovaném případě však tuto úlohu do značné míry splnila již sama stěžovatelka, která je ve svých podáních, konkrétně tedy v odvolání ke krajskému soudu, přesvědčivě upozorňovala na skutečnost, že namísto mechanické aplikace výroku zrušujícího nálezu a jeho odložené účinnosti má krajský soud zohlednit také odůvodnění. Stěžovatelka dokonce velmi správně, způsobem odpovídajícím korektnímu a argumentačně přesvědčivému citování judikatury, odkázala na konkrétní body odůvodnění citovaných nálezů a vysvětlila, že pohledem jejich odůvodnění není protiústavní, nýbrž naopak souladné se zákonem o veřejném zdravotním pojištění, jak zněl v rozhodné době, aby soudy přiznaly vykonatelnost jejímu nároku na zaplacení regulačních poplatků za rok 2008 vedlejším účastníkem. Z důvodů vyložených výše Ústavní soud jejímu právnímu názoru přitakal.

26. Citovaná odůvodnění plenárních nálezů Ústavního soudu k otázce regulačních poplatků totiž jednoznačně vedou k následujícímu závěru. Pokud vznikl poskytovateli zdravotní péče nárok na regulační poplatek ve výši 60 Kč za den poskytování péče podle § 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění ve znění účinném do 30. 11. 2011, pak nárok na zaplacení a případné vymožení tohoto regulačního poplatku nezanikl ani vydáním nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013, ani okamžikem, kdy bylo v důsledku odložené účinnosti tohoto nálezu samo pozdější znění ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona, stanovící od 1. 12. 2011 poplatek ve výši 100 Kč za den, zrušeno jako protiústavní.

27. Pokud krajský soud tímto způsobem nepostupoval a spokojil se s mechanickou aplikací výroku nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11, který se fakticky zabýval „jiným ustanovením“, než bylo ustanovení zakládající v roce 2008 stěžovatelčin nárok vůči vedlejšímu účastníkovi, namísto aby vyšel také z odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 i nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08, nenaplnil požadavek, který na něj klade čl. 89

odst. 2 Ústavy. Vzhledem k tomu, že tímto postupem zasáhl také do legitimních očekávání stěžovatelky a neposkytl ochranu jejímu vlastnickému právu k nároku, který vznikl již v roce 2008, jakkoli soudně byl přiznán až v roce 2014, porušil také její právo na ochranu vlastnictví ve smyslu článku 11 Listiny.

28. Není naopak zjevné, v čem konkrétně stěžovatelka spatřovala porušení článku 36 Listiny a článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žádné porušení spravedlivého procesu totiž v posuzovaném případě nebylo patrné a samotný chybný výklad důsledků judikatury Ústavního soudu na vymahatelnost stěžovatelčiných majetkových nároků vedl toliko k porušení práva na ochranu vlastnictví, jak uvedeno výše.

29. Z těchto důvodů nezbylo Ústavnímu soudu než napadené usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušit. V dalším řízení bude krajský soud nakládat s ustanovením § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb. ve znění účinném v roce 2008 jako se souladným s ústavním pořádkem.

30. Ústavní soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 22. září 2015

Ludvík David
předseda senátu

Právní věty:

Intertemporální účinky nosných důvodů nálezu Ústavního soudu

I. Z článku 89 odst. 2 Ústavy nevyplývá orgánům veřejné moci, včetně soudů, pouze vázanost výrokem rozhodnutí Ústavního soudu, ale i jeho právním názorem vyjádřeným v odůvodnění, tedy závěry, k nimž Ústavní soud ve svém rozhodnutí dospěl.

II. Pokud vznikl poskytovateli zdravotní péče nárok na regulační poplatek ve výši 60 Kč za den poskytování péče podle § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 30. 11. 2011, pak nárok na zaplacení a případné vymožení tohoto regulačního poplatku nezankl ani vydáním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013, ani okamžikem, kdy bylo v důsledku odložené účinnosti tohoto nálezu samo pozdější znění ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb., stanovící od 1. 12. 2011 poplatek ve výši 100 Kč za den, zrušeno jako protiústavní.