

Česká republika

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl dne 27. prosince 2011 v senátě složeném z předsedkyně Michaely Židlické, soudkyně Vlasty Formánkové a soudce Miloslava Výborného ve věci ústavní stížnosti **PhDr. H. P.**, zastoupené JUDr. Janou Kašpárkovou, advokátkou, AK se sídlem v Olomouci, Blanická 19, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2010 čj. 23 Co 349/2010-111 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 11. 3. 2010 čj. 15 C 210/2008-86, za účasti 1) Městského soudu v Praze a 2) Obvodního soudu pro Prahu 2, jako účastníků řízení, a České republiky – Ministerstva spravedlnosti, jako vedlejšího účastníka, takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2010 čj. 23 Co 349/2010-111 se ruší, neboť jím bylo v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky porušeno základní právo stěžovatele zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění:

I.

Část rekapitulační

1. Ústavní stížností podanou dne 11. 2. 2011 a doplněnou dne 14. 2. a 29. 9. 2011 se PhDr. H. P. (dále jen „žalobkyně“, případně „stěžovatelka“) domáhala, aby Ústavní soud nálezem konstatoval, že v záhlaví uvedenými rozhodnutími obecných soudů vydanými v řízení o zaplacení 50.000 Kč s příslušenstvím bylo porušeno základní ústavně zaručené právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právo dle čl. 36 odst. 3 Listiny, včetně práva na

spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), tato rozhodnutí zrušil a Městský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) a Obvodní soud pro Prahu 2 (dále jen „nalézací soud“) zavázal zaplatit stěžovatelce na nákladech řízení částku 5.760 Kč.

2. Stěžovatelka s poukazem na své majetkové poměry dále navrhla, aby náklady na její zastoupení v řízení před Ústavním soudem hradil stát podle § 83 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

I. A

Průběh řízení před obecnými soudy

3. Z ústavní stížnosti a vyžádaného spisu nalézacího soudu sp. zn. 15 C 210/2008 vyplývají následující skutečnosti.

4. Žalobkyně se obrátila na Českou advokátní komoru s žádostí o poskytnutí bezplatné právní služby pro řízení před Ústavním soudem; jelikož její žádosti nebylo z důvodů, které považovala za nezákonné, vyhověno a v důsledku toho ji marně uplynula lhůta k podání ústavní stížnosti, domáhala se po České republice – Ministerstvu spravedlnosti (dále jen žalovaný) 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) (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu“), náhrady nemajetkové újmy v penězích vzniklé nesprávným úředním postupem České advokátní komory v řízení o určení advokáta dle § 45 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o advokacii“).

5. Dne 11. 3. 2010 nalézací soud pro nedostatek pasivní legitimace zamítl žalobu, že žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni částku ve výši 50.000 Kč (výrok I.) a rozhodl o nákladech řízení (výrok II.). V odůvodnění mj. uvedl, že věc nespadá do působnosti zákona o odpovědnosti za škodu, neboť z žádného z právních předpisů nevyplývá jiná než dozorová činnost žalované vůči České advokátní komoře, jak je zakotvena v ustanovení §§ 50 až 52c zákona o advokacii.

6. Dne 3. 11. 2010 odvolací soud k odvolání žalobkyně rozsudek nalézacího soudu ze dne 11. 3. 2010 potvrdil a rozhodl o nákladech odvolacího řízení s tím, že o nákladech právního zástupce žalobkyně, který ji byl ustanoven, rozhodne nalézací soud. V odůvodnění mj. uvedl, že rozhodnutí nalézacího soudu bylo věcně správné, odvolací soud se s ním ztotožnil a pro stručnost odkázal na závěry, které nalézací soud uvedl v odůvodnění svého rozsudku, se kterým se též odvolací soud ztotožnil; rovněž s odvolacími námitkami se již pregnantně vypořádal nalézací soud v odůvodnění svého rozsudku.

I. B Průběh řízení před Ústavním soudem

1. Argumentace stěžovatelky

7. V ústavní stížnosti především stěžovatelka uvedla, že odůvodnění napadeného rozsudku odvolacího soudu považuje za nepřezkoumatelné, neboť s odvolacími námitkami se z povahy věci nemůže vypořádat nalézací soud ale pouze odvolací soud.

8. V části II. ústavní stížnosti stěžovatelka vyjádřila názor, dle kterého byl napadený rozsudek odvolacího soudu založený na nedostatku pasivní legitimace žalované České republiky – Ministerstva spravedlnosti rozhodnutím stojícím v extrémně logickém rozporu s právním názorem téhož soudu obsaženým v usnesení ze dne 15. 1. 2010 čj. 23 Co 595/2009-72, v němž naopak soud dovodil existenci pasivní legitimace žalované České republiky – Ministerstva spravedlnosti. Rozpor v odůvodnění obou rozhodnutí odvolacího soudu celé řízení zatěžuje vadou „překvapivosti.“

9. Stěžovatelka dále připomenula nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2010 sp. zn. II. ÚS 862/10 a ze dne 20. 9. 2006 sp. zn. II. ÚS 566/05 (Sb. n. u., sv. 42, str. 455) týkající se závaznosti soudní judikatury ve světle principů právní jistoty, předvídatelnosti práva a ochrany oprávněné důvěry v právo.

10. V části III. stěžovatelka poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2008 čj. 8 (správně 6) Ads 19/2008-103 obsahující názor, že *„v případech, kdy se rozhoduje o právním zastoupení v řízení před soudem, toto rozhodnutí musí podléhat soudní kontrole. Takto viděno má určení advokáta Českou advokátní komorou principiálně stejné účinky, jako jeho ustanovení rozhodnutím soudu: v obou případech se jedná o rozhodování orgánu veřejné moci [byť v prvním případě se jedná o orgán veřejné správy – veřejnoprávní korporace (...)], kterou je Česká advokátní komora; a v případě druhém soud].“*

11. V části IV. a V. ústavní stížnosti stěžovatelka akcentovala své přesvědčení, že právní názor obecných soudů o neexistenci odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné správy Českou advokátní komorou byl závěrem nesprávným, porušujícím právo na přístup k soudu a spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy.

12. Právo na spravedlivý proces bylo porušeno i „judikatorně nepředvídatelným“ postupem v řešení otázky pasivní legitimace, neboť ve smyslu rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. Odo 67/2004 soud byl povinen správnou organizační složku státu zjistit a začít s ní jednat, aniž by vydal rozhodnutí o přibrání do řízení. Jestliže soud nadále jednal s nesprávnou organizační složkou státu, jde o vadu řízení, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.

13. V doplnění ústavní stížnosti ze dne 29. 9. 2011 stěžovatelka uvedla, že proti postupu České advokátní komory a jejímu tvrzení, že žádost stěžovatelky ze dne 5. 11. 2007 o určení advokáta nebyla opatřena zaručeným elektronickým podpisem, se bránila žalobou na ochranu osobnosti ze dne 15. 1. 2008 vedenou u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 31 C 37/2008 (podle usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 6. 1. 2010 se však jednalo o sp. zn. 37 C 71/2008). Vrchní soud v předmětné věci usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2009 čj. 37 C 71/2008-41, kterým žalobkyni nepřiznal osvobození od soudních poplatků a zamítl její návrh na ustanovení zástupce z řad advokátů, potvrdil.

14. Stěžovatelka v doplnění dále uvedla, že neměla jiný účinný nástroj obrany proti postupu České advokátní komory, neboť ani podání správní žaloby proti její nečinnosti v rozhodování o žádosti ze dne 5. 11. 2007 by nemohlo být účinným nástrojem k „vydobytí“ práva, a to s ohledem na lhůty, ve kterých správní soudy o žalobách proti nečinnosti rozhodují; připomenula svoji žalobu proti nečinnosti České advokátní komory podanou dne 29. 9. 2010, o níž Městský soud v Praze rozhodl až po bezmála roce rozsudkem ze dne 6. 8. 2011 čj. 6 A 216/2010-39. Případná žaloba proti nečinnosti tak vzhledem k běhu prekluzivní lhůty k podání ústavní stížnosti, kterou dle judikatury Ústavního soudu nelze stavět podáním návrhu na přerušování řízení do doby skončení správního řízení, nemohla být účinným prostředkem uplatnění práva.

15. Stěžovatelka poukázala „na vlastní rozhodovací činnost Ústavního soudu, který tím, že v rozporu s ustanovením § 63 zák. č. 128/1993 Sb. nepřerušuje řízení o ústavní stížnosti po dobu vedení řízení o otázce, kterou není sám oprávněn řešit (tj. o určení či stanovení advokáta k zastupování před Ústavním soudem), sám vytvořil prostor k zamezení přístupu k soudu, neboť lhůtu k podání ústavní stížnosti (včetně případné lhůty stanovené k odstranění vady stížnosti spočívající v absenci povinného zastoupení advokátem) jednoduše nelze stihnout, pokud Česká advokátní komora nevydá rozhodnutí podle § 18 zákona o advokacii o určení advokáta k poskytnutí (bezplatné) právní služby (nemajetnému) žadateli ve lhůtě dle § 71 zák. č. 500/2004 Sb. (rozhodnutí dle § 18 zákona o advokacii je dle judikatury NSS rozhodnutím správního orgánu vydaným ve správním řízení) „bezodkladně“ a pokud je nutné vést odvolací řízení se lhůtami dle § 71 odst. 2 SŘ, potažmo řízení o správní žalobě o rozhodnutí České advokátní komory jako správního orgánu.“

16. Dle názoru stěžovatelky Ústavní soud sehrává „negativní roli“ v tomto „bludném kruhu“, který ve svém důsledku znamená (pro nemajetné občany) „*denegatio iustitiae*“, tj. odepření přístupu k Ústavnímu soudu postupem orgánů státní moci; odkázala na věc Obvodního soudu pro Prahu 1 sp. zn. 24 C 272/2009 a jeho nepravomocný rozsudek ze dne 8. 12. 2010 čj. 24 C 272/2009-67. Uvedenou problematiku považuje za vážný právní problém zasahující do základních ústavních práv garantovaných čl. 36 odst. 1 Listiny „a tedy svým obsahem mířícím k předestření uvedené otázky Evropskému soudu pro lidská práva.“

2.

Vyjádření účastníků a replika stěžovatelky

17. Nalézací soud se k ústavní stížnosti nevyjádřil. Odvolací soud odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a ústavní stížnost označil za neopodstatněnou a nedůvodnou; navrhl, aby ústavní stížnost byla odmítnuta. Stěžovatelka v replice k vyjádření odvolacího soudu sdělila, že toto vyjádření nesměřovalo k podstatě ústavní stížnosti.

3.

Upuštění od ústního jednání

18. Účastníci vyjádřili souhlas s upuštěním od ústního jednání, a protože ani Ústavní soud neměl za to, že by od téhož bylo možno očekávat další objasnění věci, postupoval dle ustanovení § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

II.

Vlastní přezkum

19. Ústavní stížnost, jejíž podstatou bylo tvrzení stěžovatelky o porušení základního práva na spravedlivý proces z hlediska práva na řádné odůvodnění soudních rozhodnutí a na soudní ochranu, resp. přístup k soudu dle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a základního práva dle čl. 36 odst. 3 Listiny na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem, byla shledána ve vztahu k rozhodnutí odvolacího soudu důvodnou.

II. A

K tvrzenému porušení čl. 36 odst. 1 Listiny z hlediska nedostatečného odůvodnění rozsudku

20. Stěžovatelka tvrdila, že odůvodnění rozsudku odvolacího soudu bylo nepřezkoumatelné, neboť odvolací soud se s jejími tvrzeními a odvolacími námitkami dostatečně nevypořádal.

Obecné principy

21. 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 (dále jen „Evropský soud“).

22. Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 9. 1996 sp. zn. III. ÚS 176/96 (Sb. n. u., sv. 6, str. 151 násl.) mj. uvedl, že je zcela nezbytné, aby rozhodnutí obecných soudů nejen odpovídala zákonu, ale aby také odůvodnění vydaných rozhodnutí odpovídalo kritériím daným ustanovením § 157 odst. 2 in fine, odst. 3 o. s. ř., neboť jen věcně správná (zákonu zcela odpovídající) rozhodnutí a náležitě, tj. zákonem vyžadovaným způsobem odůvodněná rozhodnutí naplňují – jako neoddělitelná součást „stanoveného postupu“ – ústavní kritéria plynoucí z čl. 36 odst. 1 Listiny. Jsou-li tedy procesní prostředky účastníkem řízení uplatněné založeny nikoli na skutkové, ale na právní argumentaci, je obecný soud povinen se s takto předestřenou argumentací v odůvodnění svého rozhodnutí (zejména jestliže tuto odmítá) dostatečným a výstižným způsobem vypořádat natolik, aby bylo zcela zřejmé, jaké důvody jej k tomu vedly. Pokud obecný soud v odůvodnění svého rozhodnutí zcela opomene reagovat na právní vývody účastníka řízení, je zřejmé, že svým rozhodnutím (jeho odůvodněním) vykročí z uvedených kritérií.

23. Podle judikatury Evropského soudu (akceptované i judikaturou Ústavního soudu) „[s] požadavky spravedlivého procesu není rozporná taková praxe odvolacího soudu, který si jednoduše osvojí důvody napadeného rozhodnutí nalézacího soudu zcela nebo zčásti a ve svém rozhodnutí pouze na ně ukazuje, to ovšem s podmínkou, že nadřízený soud skutečně přezkoumal napadené rozhodnutí na základě argumentů uvedených v opravném prostředku.“ (Bohumil Repík: Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo, Orac 2002, str. 152). V rozsudku ze dne 19. 12. 1997 ve věci *Helle proti Finsku* (stížnost č. 20772/92, odst. 60, <http://www.echr.coe.int>). Evropský soud mj. zdůraznil, že „pojetí spravedlivého procesu vyžaduje, aby vnitrostátní soud, který odůvodnil své rozhodnutí buď tak, že odkázal na důvody nižší instance, nebo jiným způsobem, skutečně přezkoumal rozhodující otázky, které mu byly položeny, a nespokojil se tím, že jednoduše převzal závěry soudu nižšího stupně.“ V rozsudku ze dne 9. 12. 1994 ve věci *Hiro Balani proti Španělsku* (stížnost č. 18064/91, odst. 27, <http://www.echr.coe.int>) Evropský soud připomněl, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy zavazuje soudy uvádět důvody svých rozsudků, ale nemůže být vykládán tak, že vyžaduje detailní odpověď na každý argument. Rozsah této povinnosti odůvodňovat se může měnit podle povahy rozhodnutí; proto otázka, zda soud porušil svoji povinnost odůvodnit rozhodnutí vyplývající z článku 6 odst. 1 Úmluvy, může být posouzena jen ve světle okolností daného případu.

Aplikace obecných principů na projednávaný případ

24. Stěžovatelka se v civilním soudním řízení domáhala náhrady škody způsobené jí nesprávným úředním postupem České advokátní komory. V žalobě, stejně jako následně v replice k vyjádření Ministerstva spravedlnosti k žalobě (č. l. 42 vyžádaného spisu) i v odvolání (č. l. 94 spisu), dostatečně jasně tvrdila, že podle ustanovení § 55 zákona o advokacii předseda České advokátní komory v řízeních o určení advokáta podle § 18 odst. 2 a o zrušení určení advokáta podle § 18 odst. 4) na základě ustanovení § 45 odst. 2 citovaného zákona postupuje podle správního řádu, a tudíž že žalovaný byl právníkem osobou vykonávající veřejnou správu na úseku advokacie; nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě proto bylo možno z hlediska zákona o náhradě škody považovat za nesprávný úřední postup; poukázala též na názory právní teorie a na judikaturu správních soudů.

25. Otázka právní povahy rozhodnutí předsedy České advokátní komory o určení advokáta dle přesvědčení Ústavního soudu patřila v řízení zahájeném stěžovatelčinou žalobou mezi stěžejní.

26. Ústavní soud je toho názoru, že se jak nalézací soud, tak i především soud odvolací v ústavní stížnosti napadených rozhodnutích se shora uvedenou právní argumentací stěžovatelky (zejména ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2008 čj. 6 Ads 19/2008-103) dostatečně nevypořádaly a své závěry, že důsledky případného nesprávného postupu České advokátní komory při určování advokátů nelze přičítat státu, ve svých rozhodnutích dostatečně neodůvodnily.

27. Ústavní soud nezpochybňuje, že posouzení oprávněnosti stěžovatelkou uplatněného nároku na náhradu škody z nesprávného úředního postupu bylo a je výlučnou záležitostí obecných soudů. Ty však při svém rozhodování nemohly ponechat bez adekvátní reakce argumentaci stěžovatelky, protože Ústavnímu soudu nezbylo, než dospět k závěru o porušení práv stěžovatelky na spravedlivý proces ústavně neakceptovatelným odůvodněním rozhodnutí odvolacího soudu, což založilo porušení čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

28. Vycházejí z toho, že nosným důvodem pro zrušení naříkaného rozsudku odvolacího soudu je procesní pochybení spočívající v absenci řádného odůvodnění jím vydaného rozhodnutí, nevyjadřuje se Ústavní soud k správnosti či nesprávnosti rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 19/2008-103. Právní názory v tomto rozsudku traktované zajisté nastolují celou řadu netriviálních otázek. Ty však není možno v tomto nálezu ani předkládat ani řešit. Avšak odvolací soud v dalším řízení i při vědomí faktu, že tímto rozsudkem Nejvyššího správního soudu vázán není, bude povinen argumentaci stěžovatelky opírající se o výrok a odůvodnění uvedeného rozsudku vypořádat a na základě svých vlastních úvah dospět k závěru o potvrzení, změně či zrušení rozsudku soudu nalézacího; důvody, proč k tomu či onomu závěru došel, musí v odůvodnění svého rozhodnutí vyložit.

29. Jelikož ústavní stížnosti bylo výrokem I. vyhověno, Ústavní soud se dále již nezabýval tvrzeními stěžovatelky o porušení čl. 36 odst. 1 Listiny, resp. čl. 6 odst. 1 Úmluvy, z hlediska přístupu k soudu a práva na odškodnění dle čl. 36 odst. 3 Listiny.

30. Protože Ústavní soud dospěl k závěru, že v řízení před odvolacím soudem nebyly dodrženy principy řádného procesu, a protože zrušením rozsudku odvolacího soudu se vytváří prostor pro opětovné posouzení rozsudku nalézacího soudu, nezabýval se Ústavní soud ústavností odvoláním napadeného rozhodnutí. Dle přesvědčení Ústavního soudu ochranu ústavnosti nutno spojovat s minimalizací zásahů do pravomoci jiných orgánů; jinak řečeno, pokud je nálezem zrušujícím rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon k ochraně práva poskytuje, vytvořen procesní prostor pro ochranu tohoto práva uvnitř soustavy obecných soudů, pak pro ústavní posouzení rozhodnutí nalézacího soudu platí subsidiarita hmotněprávního k procesněprávnímu přezkumu (srov. náleze ze dne 11. 12. 1997 sp. zn. III. ÚS 205/97, Sb. n. u., sv. 9, str. 375).

31. Ve znovuotevřeném odvolacím řízení otvírá se stěžovatelce prostor pro ochranu jí zaručených ústavních práv v rámci soustavy obecného soudnictví, protože ústavní stížnost směřující proti rozsudku nalézacího soudu byla odmítnuta podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu (srov. výše citovaný nálezn sp. zn. III. ÚS 205/97).

II.B

K nákladům řízení před Ústavním soudem

32. Z petitu (v části VI.) ústavní stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka především navrhla, aby Ústavní soud (zřejmě podle § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu) uložil účastníkům řízení, tj. nalézacímu a odvolacímu soudu, uhradit jí na nákladech řízení částku 5.760 Kč; v části VIII. současně navrhla, aby podle § 83 odst. 1 zákona o Ústavním soudu náklady na její zastoupení uhradil stát.

33. Ústavní soud je toho názoru, že návrh na postup dle § 83 odst. 1 zákona o Ústavním soudu nebyl stěžovatelkou náležitě odůvodněn a doložen; neshledal ani důvody pro výjimečný postup dle ustanovení § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu. Pro uvedené byl v této části shledán návrh zjevně neopodstatněným, čehož důsledkem je jeho odmítnutí podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

III.

34. Ústavní soud proto se shora uvedených důvodů ústavní stížnosti zčásti vyhověl podle ustanovení § 82 odst. 1 a 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a ve výroku I. uvedené rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) citovaného zákona zrušil.

Poučení: Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 27. prosince 2011

Michaela Židlická, v. r.
předsedkyně senátu Ústavního soudu